EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 7.6.2011
SEK(2011) 824 lopullinen

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Puolan kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011

sekä siihen sisältyvä neuvoston lausunto

Puolan tarkistetusta lähentymisohjelmasta vuosiksi 2011–2014

{SEK(2011) 729 lopullinen}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Puolan kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011

sekä siihen sisältyvä neuvoston lausunto

Puolan tarkistetusta lähentymisohjelmasta vuosiksi 2011–2014

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 9 artiklan 3 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[2],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi työllisyys- ja kasvustrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia. Strategia keskitetään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia Euroopan kestävän kasvun vauhdittamiseksi ja kilpailukyvyn lisäämiseksi.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista[3]. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehotettiin ottamaan yhdennetyt suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

---

1 EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUVL C [...], […..], s. […].
3 Pidetään voimassa vuonna 2011 19 päivänä toukokuuta 2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/308/EU.

(3) Komissio hyväksyi 12 päivänä tammikuuta 2011 ensimmäisen vuotuisen kasvuselvityksen. Tästä alkoi uusi talouden ohjauksen ja hallinnan jakso EU:ssa ja ensimmäinen politiikan yhdennetyn etukäteiskoordinoinnin EU-ohjausjakso, jonka perusta on Eurooppa 2020 -strategiassa.

(4) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 25 päivänä maaliskuuta 2011 julkisen talouden vakauttamisen ja rakenneuudistuksen painopisteet (jotka ovat 15 päivänä helmikuuta ja 7 päivänä maaliskuuta 2011 annettujen neuvoston päätelmien ja komission vuotuisen kasvuselvityksen mukaisia). Se korosti, että etusijalle on asetettava talousarvioiden tervehdyttäminen ja julkisen talouden kestävyyden palauttaminen, työttömyyden vähentäminen työmarkkinauudistusten avulla sekä uudet kasvua edistävät toimet. Se kehotti kaikkia jäsenvaltioita toteuttamaan näihin painopisteisiin perustuvia konkreettisia toimenpiteitä, jotka sisällytetään niiden vakaus- tai lähentymisohjelmiin ja kansallisiin uudistusohjelmiin.

(5) Lisäksi Eurooppa-neuvosto kehotti 25 päivänä maaliskuuta 2011 Euro Plus -sopimukseen osallistuvia jäsenvaltioita esittämään sitoumuksensa niin ajoissa, että ne voidaan sisällyttää vakaus- tai lähentymisohjelmiin ja kansallisiin uudistusohjelmiin.

(6) Puola toimitti vuosia 2011–2014 koskevan lähentymisohjelmansa vuoden 2011 tarkistuksen 27 päivänä huhtikuuta 2011 ja vuonna 2011 laaditun kansallisen uudistusohjelmansa 29 päivänä huhtikuuta 2011. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(7) Maailmanlaajuinen finanssikriisi johti Puolassa talouden toimeliaisuuden hidastumiseen niin, että BKT:n määrän kasvu putosi vuonna 2009 1,7 prosenttiin, eli ei aivan taantumaan asti. Vuonna 2010 BKT:n määrän kasvu ponnahti jälleen 3,8 prosenttiin, kun vahva ulkoinen kysyntä vauhditti teollisuutta ja käänsi varastosyklin samalla kun kestävät työmarkkinat tukivat yksityistä kulutusta. Vaikka työllisyys kasvoi, vuonna 2010 työttömyysaste nousi 9,6 prosenttiin, kun se vuonna 2008 oli ollut 7,1 prosenttia. Kriisi on heikentänyt julkista taloutta tuntuvasti. Julkisen talouden alijäämä kasvoi 7,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2009, kun se vuonna 2008 oli 3,7 prosenttia. Vuonna 2010 alijäämä kasvoi vaatimattomasta vakauttamispaketista huolimatta edelleen 7,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Velkasuhde oli 50,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2009, mutta vuonna 2010 se nousi 55,1 prosenttiin, mikä on edelleen alle SEUT-sopimuksessa ja Puolan perustuslaissa asetetun 60 prosentin viitearvon.

(8) Neuvosto on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisen tarkistetun lähentymisohjelman arvioinnin perusteella sitä mieltä, että julkisen talouden ennusteiden perustana oleva makrotalouden skenaario on realistinen, vaikka se perustuukin vuoden 2012 osalta hieman liian optimistisiin kasvuoletuksiin. Ohjelman mukaan tarkoituksena on supistaa alijäämä alle 3 prosentin viitearvon neuvoston asettamaan määräaikaan eli vuoteen 2012 mennessä. Julkisen talouden toimet ovat kaudella 2010–2012 pääpiirteittäin noin 1,25 prosenttia suhteessa BKT:hen, kuten liiallista alijäämää koskevan menettelyn mukaisesti 6 päivänä heinäkuuta 2009 annetussa neuvoston suosituksessa edellytetään. Keskipitkän aikavälin tavoitetta ei arvioida saavutettavan ohjelmakauden aikana. Eläkeuudistuksen tarkistus supistaa julkisen talouden rakenteellista alijäämää 0,7 prosenttia vuonna 2011 ja vuonna 2012 vielä 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, mutta ei kohenna julkisen talouden tilannetta,

koska se lisää pitkän aikavälin sitoumuksia vastaavalla määrällä. Julkisen talouden tavoitteisiin kohdistuu heikkenemisriskejä. Etenkin välittömät verotulot saattavat jäädä odotettua heikommiksi, koska veropohjan joustoa koskevat oletukset ovat osoittautuneet liian optimistisiksi; ohjelmassa esitetyt sosiaaliturvamaksuja koskevat ennusteet perustuvat työllisyyttä ja palkkojen kasvua koskeviin suotuisiin skenaarioihin; ja alijäämää supistavien toimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvät mahdolliset viivästykset ja muutokset, joihin hallitus ei voi välttämättä suoraan vaikuttaa, saattavat johtaa lipsumiseen talousarvion toteutuksessa.

(9) Puolan hallitus on sitoutunut supistamaan julkisen talouden alijäämän neuvoston suosituksen mukaisesti alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2012 mennessä ja varmistamaan julkisen talouden vakauden pitkällä aikavälillä. Tätä varten se on alkanut vuonna 2011 toteuttaa julkisen talouden huomattavaan vakauttamiseen tähtäävää suunnitelmaa, jonka toimenpiteet kohdistuvat sekä tulo- että menopuolelle ja sisältävät merkittäviä julkisten investointimenojen leikkauksia. Hallitus hyväksyi 5 päivänä toukokuuta 2011 vuoden 2012 talousarvioesityksen, jonka odotetaan osaltaan supistavan alijäämää merkittävästi. Vuoden 2012 talousarvioesityksen ohella saattaa silti olla tarpeen toteuttaa lisätoimia, jotta liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettu vuoden 2012 määräaika voi toteutua. Julkisten investointimenojen lisäleikkaukset saattaisivat kuitenkin vaarantaa kyvyn myöntää yhteisrahoitusta EU:n osarahoittamiin investointihankkeisiin.

(10) Puola on vuosien mittaan lujittanut finanssipoliittista kehystään. Voimassa olevat finanssipolitiikan säännöt ja keskipitkän aikavälin ohjelmamenettelyt eivät kuitenkaan näytä takaavan talousarviomenettelyjen riittävää avoimuutta, kannustimia eri hallintotasoilla toteutettavien toimien koordinointiin tai joustavuutta puuttua makrotaloudellisiin häiriöihin ja epätasapainotiloihin niin, että julkisen talouden kestävyys voitaisiin varmistaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Finanssipolitiikan sääntöjen tulisi myös perustua riittävän laajoihin julkisen talouden aggregaatteihin, ja niiden tulisi olla Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT95) mukaiset. Nykyisten toimintalinjojen pohjalta voidaan arvioida, että väestön ikääntymisen aiheuttama riski julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen on keskisuuri.

(11) Vaikka hallitus on lopettanut useimpien edunsaajien erityiset varhaiseläkkeet, virkapukuisen henkilöstön ja kaivostyöläisten erityiset varhaiseläkejärjestelyt ovat edelleen voimassa, ja naisten lakisääteinen eläkeikä on alempi kuin miesten. Lisäksi avokätisesti rahoitettu viljelijöiden sosiaaliturvarahasto (KRUS) ei juuri kannusta viljelijöitä siirtymään muille aloille, mikä hidastaa talouden uudelleenjärjestelyä ja tuottavuuden kasvua.

(12) Koulutusjärjestelmää ei ole täysin räätälöity työmarkkinoiden tarpeita silmällä pitäen. Vaikka korkea-asteen koulutukseen pääsy on lisääntynyt voimakkaasti, työllistyvyyttä haittaa edelleen ammattitaitoisen työvoiman ja työpaikkojen kohtaamattomuus. Korkea-asteen koulutusjärjestelmällä ei ole tarvittavia yhteyksiä liiketoimintaympäristöön ja työmarkkinoille. Yleissivistävään tai ammattikoulutukseen osallistuu edelleen vain hyvin pieni osa aikuisväestöstä (etenkin iäkkäämmistä ja vähän koulutusta saaneista työntekijöistä).

(13) Julkisia menoja käytetään T&K-toimintaan Puolassa niukasti, eikä lisävaroja juuri saada myöskään yksityiseltä sektorilta, jonka T&K-menot kuuluvat EU:n alhaisimpiin. Lisäksi nämä menot ovat viime vuosina entisestään supistuneet, koska yksityisellä

sektorilla ei ole riittävästi kannustimia tehdä investointeja. Tästä muodostuu todennäköisesti huomattava talouskasvun este keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. T&K-järjestelmä ei ole yhdentynyt, vaan yliopistojen, tutkimuslaitosten ja teollisuuden väliset yhteydet ovat heikkoja.

(14) Naisten osallistuminen työmarkkinoille on vähäistä, mikä johtuu osittain siitä, että lasten ja muiden huollettavien hoitojärjestelyt ovat riittämättömiä. Puolassa on tarjolla alle 3-vuotiaille tarkoitettuja virallisia hoitopaikkoja selvästi vähemmän kuin EU:ssa keskimäärin. Tätä vanhempien lasten päivähoito on viime vuosina yleistynyt, mutta sekin on vähäistä. Monissa tapauksissa nuoret vanhemmat voivat osallistua työmarkkinoille vain jos he saavat lapset sukulaisten hoitoon. Hoitopalvelujen puute vähentää myös erityisesti iäkkäämpien naisten mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille, koska he jäävät pois työelämästä tai siirtyvät eläkkeelle varhain voidakseen hoitaa lapsenlapsia tai muita huollettavia.

(15) Kehittymätön verkkoinfrastruktuuri on este yritystoiminnalle ja ulkomaisille investoinneille, ja kehittymätön liikenneinfrastruktuuri syventää alueellisia eroavuuksia. Nopeasti vanheneva energiainfrastruktuuri on saavuttanut kapasiteettinsa rajat. Lisäksi se tarvitsee huomattavia mukautuksia täyttääkseen ilmastonmuutoksen lieventämistoimien edellyttämät vaatimukset. Vaikka Puolan rautatieverkko on Euroopan kolmanneksi laajin, se ei voi tukea taloudellisen toiminnan laajenemista riittävästi, koska infrastruktuuri ja kalusto ovat vanhanaikaisia.

(16) Liiketoimintaympäristön laatu on Puolassa heikko ja julkisen hallinnon tehokkuus alhainen. Maiden välisessä vertailussa Puolan erityisongelmia ovat veronkanto, yrityksen perustaminen ja lopettaminen, sopimusten täytäntöönpano ja omaisuuden rekisteröinti. Pitkälliset lisenssi- ja lupamenettelyt vaikeuttavat yritysten toimintaa. Esimerkiksi sopimusten täytäntöönpanoon ja rakennuslupien saamiseen liittyy runsaasti oikeudellisia menettelyjä, ja koko prosessi kestää liian pitkään.

(17) Puola on tehnyt Euro Plus -sopimuksen nojalla[4] useita sitoumuksia. Julkisessa taloudessa Puola sitoutuu olemassa olevaan velkaan ja väliaikaiseen menosääntöön sekä lupaa ottaa käyttöön paikallishallintojen alijäämäsuhdetta supistavia uusia asetuksia ja pysyvän menosäännön. Rahoitusvakautta vahvistaviin toimenpiteisiin kuuluu pankkisektorin tehokkaampi sääntely ja valvonta. Työllisyystoimissa keskitytään naisten ja iäkkäämpien työntekijöiden työmarkkinoille osallistumiseen sekä uudistuksiin yritystoiminnan ja koulutuksen välisten yhteyksien lujittamiseksi. Kilpailukykytoimissa pääpaino on koulutuksessa ja tiedesektorilla, liikenteen ja laajakaistainfrastruktuurin kehittämisessä ja liiketoimintaympäristön parantamisessa. Sitoumukset koskevat sopimuksen neljää osa-aluetta, ja ne perustuvat lähentymisohjelmassa ja kansallisissa uudistusohjelmissa esitettyihin toimenpiteisiin. Useita osa-alueita on kuitenkin jätetty huomiotta (esim. iäkkäämpien työntekijöiden alhainen osallistumisaste) tai niitä on vain raapaistu pinnalta (esim. yrityshallinnon kehittäminen). Euro Plus -sopimuksen nojalla tehdyt sitoumukset on arvioitu ja otettu huomioon suosituksissa.

[4] Lisätietoa Euro Plus -sopimuksen nojalla tehdyistä sitoumuksista on asiakirjassa SEC(2011) 729.

(18) Komissio on arvioinut lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä Euro Plus -sopimuksen nojalla tehdyt sitoumukset[5]. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Puolan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta. Lisäksi se on arvioinut, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska Euroopan unionin talouden ohjausta ja hallintaa on tarpeen tehostaa kokonaisuudessaan antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Se katsoo, että ohjelmiin perustuva julkisen talouden vakauttamissuunnitelma on kunnianhimoinen, ja kannustaa hallitusta panemaan ohjelman täytäntöön ja toteuttamaan tarvittaessa lisätoimia, jotta julkisen talouden alijäämä saadaan supistettua alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2012 mennessä. Kuluneen vuosikymmenen saavutusten pohjalta olisi jatkettava työllisyyden kohentamista pääasiallisesti toteuttamalla uudistuksia eläke- ja koulutusjärjestelmässä sekä kehittämällä lasten ja huollettavien hoitopalveluja. Lisäksi muuta kilpailukykyä kuin hintakilpailukykyä olisi edelleen parannettava kehittämällä T&K-kehystä ja liiketoimintaympäristöä sekä edistämällä investointeja infrastruktuuriin.

(19) Neuvosto on tutkinut Puolan tarkistetun lähentymisohjelman vuodelta 2011 edellä esitetyn arvioinnin perusteella ja ottaen huomioon myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla 7 päivänä heinäkuuta 2009 annetun neuvoston suosituksen. Neuvoston lausunto[6] on esitetty erityisesti jäljempänä 1 ja 2 kohdassa esitetyssä suosituksessa. Neuvosto on tutkinut Puolan kansallisen uudistusohjelman ottaen huomioon 25 päivänä maaliskuuta 2011 hyväksytyt Eurooppa-neuvoston päätelmät,

SUOSITTAA, että Puola toteuttaisi vuosina 2011–2012 toimia, joilla se

(1) panee täytäntöön vuoden 2012 talousarviolain luonnoksessa esitetyt toimenpiteet ja toteuttaa tarvittaessa pysyväisluonteisia lisätoimia, jotta julkisen talouden alijäämää saadaan supistettua niin, että se on vuonna 2012 alle 3 prosenttia suhteessa BKT:hen; leikkaa kasvua edistäviä tulevia menoja ja erityisesti EU-hankkeiden yhteisrahoitusta mahdollisimman vähän ja varmistaa samalla asianmukaisen etenemisen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta;

(2) Antaa lainsäädäntöä pysyvän menosäännön ottamiseksi käyttöön vuoteen 2013 mennessä. Tämän säännön tulisi perustua riittävän laajoihin julkisen talouden aggregaatteihin ja sen tulisi olla Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän mukainen. toteuttaa lisäksi toimenpiteitä koordinointimekanismien vahvistamiseksi eri hallintotasoilla keskipitkällä aikavälillä ja vuotuisissa budjettimenettelyissä;

(3) nostaa virkapukuisen henkilöstön lakisääteistä eläkeikää suunnitellusti, jatkaa toimia todellisen eläkkeellesiirtymisiän nostamiseksi ja sitoo sen elinajanodotteeseen; laatii aikataulun, jonka mukaan viljelijöiltä sosiaaliturvarahastoon (KRUS) kerättäviä maksuja koskevia sääntöjä tarkistetaan niin, että maksut vastaavat paremmin maksajan tuloja;

(4) panee täytäntöön elinikäistä oppimista koskevan strategian ja kehittää oppisopimuskoulutusta sekä iäkkäiden ja vähän koulutettujen työntekijöiden

[5] SEC(2011) 729.

[6] Lausunnosta on säädetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 3 kohdassa.

ammatillisia ja yleissivistäviä koulutusohjelmia; lujittaa tieteen ja teollisuuden välisiä yhteyksiä panemalla täytäntöön osaamista koskevan erityisohjelman (*Budujemy na Wiedzy*); toteuttaa korkeakoulutuksen uudistusta koskevan ohjelman (*Partnerstwo dla Wiedzy*) niin, että koulutustarjonta ja työmarkkinoiden tarpeet vastaavat paremmin toisiaan;

(5) lisää naisten osallistumista työmarkkinoille toteuttamalla toimenpiteitä, joiden avulla turvataan esikouluikäisten lasten hoitojärjestelyjen rahoitus ja lisätään alle 3-vuotiaiden osallistumista tällaisiin hoitojärjestelyihin;

(6) Toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla kannustimet investoida energian tuotantokapasiteettiin voidaan saattaa jälleen tasapainoon niin, että voidaan tukea vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia kestäviä teknologioita ja jatkaa rajatylittävien sähkön liitäntäverkkojen kehittämistä; laatii monivuotisen suunnitelman rautatieinfrastruktuuriin tehtäviä investointeja varten ja toteuttaa rautatiekuljetuksia koskevan yleissuunnitelman;

(7) Laatii aikataulun sopimusten täytäntöönpanoon liittyvien oikeudellisten menettelyjen yksinkertaistamista varten; tarkistaa rakennus- ja kaavoituslainsäädäntöä, jotta muutoksenhakumenettelyjä voidaan virtaviivaistaa ja hallinnollisia menettelyjä nopeuttaa.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja