EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.6.7.
SEC(2011) 824 végleges

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról

és Lengyelország 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról szóló tanácsi véleményről

{SEC(2011) 729 végleges}

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról

és Lengyelország 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó

aktualizált konvergenciaprogramjáról szóló tanácsi véleményről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre[1] és különösen annak 9. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására[2],

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

(1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án jóváhagyta az Európai Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia a gazdaságpolitikák fokozott összehangolása révén azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken fellépésre van szükség annak érdekében, hogy Európa növelhesse a fenntartható növekedés és a versenyképesség területén rejlő lehetőségeit.

(2) A Tanács 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot[3], amelyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat”. A tagállamok felkérést kaptak arra, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.

---

1 HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
2 HL C [...]., [...], [...]. o.
3 A 2011. évre érvényben tartotta a Tanács 2011. május 19-i 2011/308/EU határozata.

(3) A Bizottság 2011. január 12-én elfogadta az első éves növekedési jelentést, amely az Európa 2020 stratégiára épülve az EU-ban követett gazdasági kormányzás új ciklusának kezdetét jelenti, és elindítja az előzetes és integrált gazdaságpolitikai koordináció első európai szemeszterét.

(4) Az Európai Tanács 2011. március 25-én (a Tanács 2011. február 15-i és március 7-i következtetéseivel összhangban és a Bizottság éves növekedési jelentésének fényében) jóváhagyta a költségvetési konszolidáció és a strukturális reformok prioritásait. Hangsúlyozta, hogy elsőbbséget élvez majd a költségvetések megszilárdítása, a költségvetési fenntarthatóság helyreállítása és a munkanélküliség munkaerő-piaci reformokkal való csökkentése, valamint az, hogy az Unió újabb erőfeszítéseket tegyen a növekedés felgyorsítása érdekében. Felszólította a tagállamokat, hogy ezeket a prioritásokat konkrét intézkedések formájában építsék majd be stabilitási vagy konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba.

(5) Az Európai Tanács 2011. március 25-én arra is felkérte az Euró Plusz Paktumban részt vevő tagállamokat, hogy vállalásaikat kellő időben nyújtsák be ahhoz, hogy beépíthessék azokat stabilitási vagy konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba.

(6) Lengyelország 2011. április 27-én nyújtotta be a 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó, 2011. évi aktualizált konvergenciaprogramját, valamint 2011. április 29-én a 2011. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(7) A globális pénzügyi válság következtében lelassult a gazdaság Lengyelországban, a GDP reálnövekedése 2009-ben 1,7%-ra esett vissza, de recesszió nem következett be. 2010-ben a GDP reálnövekedése 3,8%-ra emelkedett annak eredményeképpen, hogy az erőteljes külső kereslet táplálta a feldolgozóipart és megfordította a készletezési ciklust, miközben a munkaerőpiac ellenálló képessége támogatta a magánfogyasztást. A munkanélküliségi ráta a 2008-as 7,1%-os szintről 9,6%-ra emelkedett 2010-ben, a foglalkoztatottság növekedése ellenére. A válság súlyos csapást mért az államháztartásra. Az államháztartás hiánya a GDP 3,7 %-ról (2008.) 7,3%-ra nőtt 2009-ben; 2010-ben a szerény konszolidációs csomag és az erőteljes növekedés ellenére is elérte a GDP 7,9 %-át. Az adósság GDP-hez viszonyított aránya a 2009. évi 50,9 %-ról 55,1 %-ra nőtt 2010-ben, de még mindig a Szerződésben meghatározott 60 % és a lengyel alkotmányban rögzített adósságfék szintje alatt maradt.

(8) Az 1466/97/EK tanácsi rendeletnek megfelelően az aktualizált konvergenciaprogram értékelése alapján a Tanácsnak az a véleménye, hogy a költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott, bár a 2012-re vonatkozó növekedési feltételezések kissé túl optimisták. A program tervbe veszi, hogy a hiány 2012-re, a Tanács által megállapított határidőn belül a GDP 3%-ában megállapított referenciaérték alá csökkenjen. Az átlagos éves költségvetési kiigazítás a 2010–2012-es időszakban nagyjából a GDP 1,25 %-ának felel meg, ami megegyezik a Tanács által a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében 2009. július 6-án ajánlott értékkel. A program nem irányozza elő a középtávú célkitűzés teljesítését a programidőszak során. A nyugdíjreform módosítása – amely 0,7 %-kal csökkenti a strukturális költségvetési hiányt 2011-ben és a GDP további 0,5%-ával 2012-ben – nem javítja az alapul szolgáló költségvetési helyzetet, mivel a hosszú lejáratú kötelezettségeket a csökkentéssel azonos mértékben növeli. A költségvetési célokkal kapcsolatos

kockázatok negatív irányba mozdultak. Különösen a közvetlen adóbevételek lehetnek alacsonyabbak az előrejelzéseknél, mivel az adóalapokkal kapcsolatban optimista rugalmasságot feltételeztek; a program társadalombiztosítási járulékokra vonatkozó előrejelzései a foglalkoztatással és a bérek növekedésével kapcsolatban pozitív forgatókönyveken alapulnak; a hiánycsökkentő intézkedések végrehajtásának potenciális csúszása és változásai, amelyek szintén kívül esnek a kormány közvetlen ellenőrzésén, a költségvetési hiánycél túllépését eredményezhetik.

(9) A lengyel kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy az államháztartás hiányát a GDP 3 %-a alá csökkenti 2012-re a tanácsi ajánlásnak megfelelően, valamint arra, hogy biztosítja az államháztartás hosszú távú stabilitását. E célból a lengyel kormány 2011-ben az államháztartás jelentős konszolidációját célzó terv végrehajtásába kezdett, melynek keretében a bevételeket és a kiadásokat is érintő intézkedéseket hozott, köztük az állami beruházási kiadások jelentős csökkentését eredményezőket is. A 2012. évi költségvetésre vonatkozó tervezetet 2011. május 5-én fogadta el a kormány. Várhatóan ez is jelentősen hozzájárul majd a hiány további csökkentéséhez. Ennek ellenére a 2012. évi költségvetésben szereplő intézkedéseken kívül további intézkedések végrehajtására is szükség lehet még annak érdekében, hogy sikerüljön betartani a túlzott hiány kiigazítására vonatkozó 2012-es határidőt. Az állami beruházási kiadások további csökkentése azonban azzal a veszéllyel járna, hogy az Unió által finanszírozott beruházási projektek társfinanszírozásához szükséges kapacitások is korlátozottá válnának.

(10) Lengyelország az évek során megerősítette költségvetési keretét. Az államháztartás fenntarthatóságának közép- és hosszú távú biztosítása érdekében a meglévő költségvetési szabályok és a középtávú programozási eljárások azonban úgy tűnik, nem biztosítják a költségvetési eljárás megfelelő átláthatóságát, az ösztönzőket a kormányzat különböző szintjei közötti koordinációhoz, valamint a makrogazdasági sokkok és egyensúlytalanságok kezeléséhez szükséges rugalmasságot. A költségvetési szabályoknak továbbá megfelelően széles költségvetési aggregátumokon kell alapulniuk, és teljes mértékben összeegyeztethetőnek kell lenniük a nemzeti és regionális számlák európai rendszerével (ESA95). Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának a népesség idősödéséből fakadó kockázatai a jelenlegi szakpolitikák alapján közepesként értékelhetők.

(11) Bár a kormányzat a kedvezményezettek többsége esetében eltörölte a korkedvezményes nyugdíjat, az egyenruhás testületekre és bányászokra továbbra is speciális korkedvezményes nyugdíjazási szabályok vonatkoznak, és a nőkre vonatkozó kötelező nyugdíjkorhatár alacsonyabb, mint a férfiakra vonatkozó. A tényleges nyugdíjkorhatár ezért még mindig alacsony. Ezen kívül a mezőgazdasági termelők erőteljesen támogatott társadalombiztosítási alapja (KRUS) kevéssé ösztönzi a mezőgazdasági termelőket az ágazat elhagyására, ami lassítja a gazdaság szerkezetének átalakítását és akadályozza a termelékenység emelkedését.

(12) Az oktatási és szakképzési rendszer nem illeszkedik teljes mértékben a munkaerőpiaci szükségletekhez. A felsőoktatásban részt vevők számának éles emelkedése ellenére a foglalkoztathatóságra továbbra is kihat a készségek és a munkahelyek közötti összhang hiánya. A felsőoktatási rendszer nem kapcsolódik megfelelően az üzleti és foglalkoztatási környezethez. A felnőtt korú népesség (különösen az idősebb és az alacsonyan képzett munkavállalók) oktatásban és szakképzésben való részvétele továbbra is nagyon alacsony.

(13) A kutatás-fejlesztésre fordított közkiadások szintje alacsony Lengyelországban, amit a magánkiadások, amelyek az egyik legalacsonyabbnak számítanak az EU-ban, csak szerény mértékben kompenzálnak. Sőt, ez tovább csökkent az elmúlt években, mivel a magánszektor nem kap elég ösztönzést a beruházásokhoz. Ez várhatóan komoly akadályokat állít majd a közép- és hosszú távú gazdasági növekedés elé. A K+F rendszer nem integrált, hiszen az egyetemek, kutatóintézetek és az ipar nem vagy csak gyengén kapcsolódnak egymáshoz.

(14) A nők alacsony munkaerő-piaci részvételét részben a gyermekgondozási és gondozásra szorulókat ellátó létesítmények elégtelen száma magyarázza. Lengyelország messze elmarad az uniós átlagtól azon három évesnél fiatalabb gyermekek aránya tekintetében, akik bölcsődébe járnak. Az idősebb gyerekek beiratkozási aránya is hasonlóan alacsony, bár nőtt az elmúlt néhány évben. Sok esetben a fiatal szülők csak akkor vehetnek részt a munkaerőpiacon, ha rokonaik gondoskodnak a gyerekek felügyeletéről. Ráadásul a gondozási létesítmények elégtelen száma különösen az idősebb nők munkaerő-potenciálját is csökkenti, mivel gyakran ők hagyják el munkahelyüket vagy mennek korán nyugdíjba annak érdekében, hogy unokáikat vagy más rokonaikat gondozzák.

(15) Az alulfejlett hálózati infrastruktúra akadályozza az üzleti életet és a külföldi beruházásokat, a fejletlen közlekedési infrastruktúra pedig felerősíti a regionális különbségeket. Az energia-infrastruktúra gyorsan öregszik, és kapacitásainak határához ért. Ráadásul jelentős kiigazításra szorul annak érdekében, hogy megfeleljen az éghajlatváltozás hatásainak enyhítését célzó szakpolitikákkal kapcsolatos követelményeknek. Bár Lengyelország vasúthálózata a harmadik legnagyobb Európában, nem képes megfelelően támogatni a gazdasági tevékenységek bővülését, mivel korszerűtlen az infrastruktúra és a gördülőállomány.

(16) Az üzleti környezet minősége és a közigazgatás hatékonysága alacsony Lengyelországban. Országok közötti összevetésben Lengyelországnak különösen az adóbehajtás, a vállalkozások indítása és lezárása, a szerződések érvényesítése és a tulajdon nyilvántartásba vétele területén vannak problémái. A vállalkozásokat hosszadalmas engedélyezési és jóváhagyási eljárások hátráltatják. Az olyan jogi eljárásokat tekintve, mint például a szerződések végrehajtása vagy az építési engedélyek kiadása, megállapítható, hogy meglehetősen sok eljárás létezik, a teljes ügyintézés folyamata pedig túl hosszú.

(17) Lengyelország számos kötelezettségvállalást tett az Euró Plusz Paktum keretében[4]. A költségvetési oldalon Lengyelország kötelezi magát az adósságra vonatkozó meglévő, és a kiadásokra vonatkozó átmeneti szabályok betartására, vállalja, hogy új rendelkezéseket hoz a helyi önkormányzatoknál a költségvetési hiány mértékének korlátozására, és hogy állandó szabályt vezet be a kiadások tekintetében. A pénzügyi stabilitás megerősítése érdekében hozott intézkedések a bankszektor hatékonyabb szabályozására és felügyeletére irányulnak. A foglalkoztatásra vonatkozó intézkedések a nők és az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci részvételére koncentrálnak, valamint az üzlet és az oktatás közötti kapcsolatok erősítését célzó reformokra. A versenyképességi intézkedések fókusza az oktatás és a tudományos ágazat, a

[4] Az Euró Plusz Paktum keretében tett vállalások további részleteit a SEC(2011) 729 dokumentum tartalmazza.

közlekedés és a szélessávú infrastruktúra fejlesztése, valamint az üzleti környezet javítására irányuló intézkedések. A kötelezettségvállalások megfeleltethetők a Paktum négy területének, és nagyban tükrözik a konvergencia- és nemzeti reformprogramba foglalt menetrendet. Számos fontos szakpolitikai kihívás vár még válaszra (pl. az idősebb munkavállalók alacsony részvételi aránya), illetve kezelésükre még csak érintőlegesen került sor (pl. az üzleti irányítás javítása). Az ajánlásokban értékelték és figyelembe vették az Euró Plusz Paktum keretében tett kötelezettségvállalásokat.

(18) A Bizottság értékelte a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az Euró Plusz Paktum keretében tett vállalásokat[5]. Figyelembe vette nemcsak a programok Lengyelország fenntartható költségvetési és társadalmi-gazdasági politikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy összhangban állnak-e az uniós szabályokkal és iránymutatásokkal, tekintve, hogy a jövőbeli nemzeti döntéseknél az uniós szempontok beépítésével kell megerősíteni az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását. A Bizottság véleménye szerint a programok ambiciózus államháztartás-konszolidációs tervet vázolnak fel, és a Bizottság arra bátorítja a kormányt, hogy folytassa a programok végrehajtását, és szükség esetén tegyen pótlólagos intézkedéseket annak érdekében, hogy az államháztartási hiányt 2012-re a GDP 3%-a alá csökkentsék. Az elmúlt évtized eredményeire építve lépéseket kell tenni a foglalkoztatás további növelése érdekében, elsősorban a nyugdíj- és az oktatási rendszer reformjának végrehajtásával, valamint a gyermekgondozási és a gondozásra szorulókat ellátó szolgáltatások javításával. Ezen kívül tovább kell fokozni a nem ár alapú versenyképességet a K+F keret és az üzleti környezet javításával, valamint az infrastrukturális beruházások ösztönzésével.

(19) Ezen értékelés fényében, és figyelembe véve a 2009. július 7-i, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (7) bekezdése szerinti tanácsi ajánlást, a Tanács megvizsgálta Lengyelország 2011. évi aktualizált konvergenciaprogramját; arról alkotott véleményét[6] az alábbi ajánlás, és különösen annak (1) és (2) pontja tükrözi. Figyelembe véve az Európai Tanács 2011. március 25-i következtetéseit, a Tanács megvizsgálta Lengyelország nemzeti reformprogramját,

AJÁNLJA, hogy Lengyelország a 2011–2012 közötti időszakon belül tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

(1) Hajtsa végre a 2012. évi költségvetési törvénytervezetbe foglalt intézkedéseket, és foglaljon ebbe a tervezetbe állandó jellegű pótlólagos intézkedéseket annak érdekében, hogy az államháztartás hiánya 2012-re a GDP 3 %-a alá csökkenjen. Minimalizálja a jövőben a növekedésserkentő kiadási tételek csökkentését, különös tekintettel az uniós alapok társfinanszírozására, és eközben biztosítson megfelelő haladást a középtávú célkitűzések megvalósításához.

(2) Fogadjon el jogszabályokat annak érdekében, hogy a kiadásokra vonatkozó állandó szabályt lehessen bevezetni 2013-ra. Ennek a szabálynak megfelelően széles költségvetési aggregátumokon kell alapulnia, és teljes mértékben összeegyeztethetőnek kell lennie a számlák európai rendszerével. Ezen felül hozzon

[5] SEC(2011) 729.

[6] Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (3) bekezdése szerint.

intézkedéseket a különböző kormányzati szintek, valamint az éves költségvetési eljárások közötti koordinációs mechanizmusok középtávon történő megerősítésére.

(3) Emelje meg a törvényes nyugdíjkorhatárt az egyenruhás testületek vonatkozásában, tegyen további lépéseket a tényleges nyugdíjkorhatár emelésére, és kösse azt a várható élettartamhoz. Készítsen ütemtervet a mezőgazdasági termelők társadalombiztosítási alapjához (KRUS) való hozzájárulásokra vonatkozó szabályok módosításához az egyéni jövedelmek megfelelőbb figyelembevétele érdekében.

(4) Hajtsa végre az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó javasolt stratégiát, javítsa a szakmai gyakorlat, valamint az idősebb és alacsonyan képzett munkavállalóknak szóló szakképzési és oktatási programok lehetőségeit. Erősítse meg a tudomány és az ipar közti kapcsolatokat a „Tudásra építünk” program („Budujemy na Wiedzy”) végrehajtásával; hajtsa végre a „Partnerség a tudásért” című felsőoktatási reformprogramot („Partnerstwo dla Wiedzy”) annak érdekében, hogy az oktatási kínálat jobban illeszkedjen a munkaerőpiac szükségleteihez.

(5) Fokozza a nők munkaerő-piaci részvételét olyan intézkedések útján, amelyek stabil finanszírozást biztosítanak az iskolát megelőző gyermekgondozási rendszerek számára, hogy nőjön a 3 év alatti gyermekek formális intézményekbe való beiratkozásának aránya.

(6) Tegyen intézkedéseket az energiatermelési kapacitásokba való beruházások egyensúlyának visszaállítására az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák ösztönzése, valamint a határokon átnyúló villamosenergia-hálózatok összeköttetéseinek további fejlesztése érdekében; dolgozzon ki többéves tervet a vasúti infrastruktúrába történő beruházások számára, valamint hajtsa végre a vasúti szállítási tervet.

(7) Dolgozzon ki ütemtervet a szerződések érvényesítésére vonatkozó jogi eljárások egyszerűsítésére; vizsgálja felül az építésre és az övezetekre vonatkozó jogszabályokat a fellebbezési eljárások egyszerűsítése és az adminisztratív eljárások felgyorsítása érdekében.

Kelt Brüsszelben,

a Tanács részéről
az elnök