EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.6.7
SEK(2011) 824 galutinis

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

dėl Lenkijos 2011 m. nacionalinės reformų programos

su Tarybos nuomone

dėl atnaujintos 2011–2014 m. Lenkijos konvergencijos programos

{SEK(2011) 729 galutinis}

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

dėl Lenkijos 2011 m. nacionalinės reformų programos

su Tarybos nuomone

dėl atnaujintos 2011–2014 m. Lenkijos konvergencijos programos

EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 121 straipsnio 2 dalį ir 148 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdama į 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo[1], ypač į jo 9 straipsnio 3 dalį,

atsižvelgdama į Europos Komisijos rekomendaciją[2],

atsižvelgdama į Europos Vadovų Tarybos išvadas,

atsižvelgdama į Užimtumo komiteto nuomonę,

pasikonsultavusi su Ekonomikos ir finansų komitetu,

kadangi:

(1) 2010 m. kovo 26 d. Europos Vadovų Taryba pritarė Europos Komisijos pasiūlymui įgyvendinti naują darbo vietų kūrimo ir augimo strategiją „Europa 2020“, grindžiamą geresniu ekonomikos politikos koordinavimu, ir daugiausia dėmesio skirti toms svarbioms sritims, kuriose reikia imtis veiksmų, kad būtų stiprinamas Europos tvaraus augimo ir konkurencingumo potencialas.

(2) 2010 m. liepos 13 d. Taryba patvirtino rekomendaciją dėl valstybių narių ir Sąjungos bendrųjų ekonominės politikos gairių (2010–2014 m.), o 2010 m. spalio 21 d. – sprendimą dėl valstybių narių užimtumo politikos gairių[3], kurios kartu sudaro integruotas gaires. Į šias integruotas gaires valstybių narių paprašyta atsižvelgti formuojant nacionalinę ekonomikos ir užimtumo politiką.

---

1 OL L 209, 1997 8 2, p. 1.
2 OL C ..., ..., p. ...
3 2011 m. gegužės 19 d. Tarybos sprendimu 2011/308/ES taikytina 2011 m.

(3) 2011 m. sausio 12 d. Komisija patvirtino pirmąją metinę augimo apžvalgą, kuria pradedamas naujas ekonomikos valdymo ES ciklas ir pirmas *ex ante* bei integruoto politikos koordinavimo Europos semestras, numatytas strategijoje „Europa 2020“.

(4) 2011 m. kovo 25 d. Europos Vadovų Taryba patvirtino fiskalinio konsolidavimo ir struktūrinių reformų prioritetus (atsižvelgdama į 2011 m. vasario 15 d. ir kovo 7 d. Tarybos išvadas ir Komisijos metinę augimo apžvalgą). Ji pabrėžė, kad pirmenybę reikia teikti patikimų biudžetų ir fiskalinio tvarumo atkūrimui, nedarbo mažinimui reformuojant darbo rinką ir naujoms ekonomikos augimo skatinimo priemonėms. Ji paprašė, kad valstybės narės šiuos prioritetus įgyvendintų konkrečiomis priemonėmis ir jas įtrauktų į savo stabilumo ar konvergencijos programas ir į nacionalines reformų programas.

(5) 2011 m. kovo 25 d. Europos Vadovų Taryba taip pat paragino valstybes nares, prisijungusias prie pakto „Euro plius“, laiku pranešti apie savo įsipareigojimus, kad juos būtų galima įtraukti į stabilumo arba konvergencijos programas ir nacionalines reformų programas.

(6) 2011 m. balandžio 27 d. Lenkija pateikė 2011 m. atnaujintą 2011–2014 m. konvergencijos programą, o 2011 m. balandžio 29 d. – 2011 m. nacionalinę reformų programą. Siekiant atsižvelgti į abiejų programų sąsają, jos vertintos vienu metu.

(7) Dėl pasaulinės finansų krizės Lenkijoje susilpnėjo ekonominė veikla ir realiojo BVP augimo rodiklis 2009 m. nukrito iki 1,7 %, tačiau sustojo prieš pat nuosmukį. 2010 m. realusis BVP vėl augo iki 3,8 %, kadangi didelė išorės paklausa paskatino gamybą ir pakeitė atsargų ciklą, o gebanti greitai atsigauti darbo rinka rėmė privataus sektoriaus vartojimą. Nepaisant didėjančio užimtumo, nedarbo lygis nuo 7,1 % 2008 m. pakilo iki 9,6 % 2010 m. Krizė labai paveikė viešuosius finansus. Valdžios sektoriaus deficitas padidėjo nuo 3,7 % BVP 2008 m. iki 7,3 % 2009 m. Nepaisant nedidelio konsolidavimo paketo ir didelio augimo, 2010 m. jis pasiekė 7,9 % BVP. Skolos ir BVP santykis padidėjo nuo 50,9 % 2009 m. iki 55,1 % 2010 m., tačiau vis tiek yra mažesnis už Sutartyje nustatytą 60 % ribą ir Lenkijos konstitucinę „skolos stabdžio“ taisyklę.

(8) Remdamasi atnaujintos konvergencijos programos vertinimu pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97, Taryba mano, kad makroekonominis scenarijus, kuriuo grindžiamos biudžeto projekcijos, yra tikėtinas, nors grindžiamas šiek tiek per daug palankiomis 2012 m. augimo prielaidomis. Programa planuojama iki 2012 m., t. y. iki Tarybos nustatyto termino, sumažinti deficitą, kad jis būtų mažesnis kaip 3 % BVP pamatinė vertė. 2010–2012 m. vidutinė metinė fiskalinių priemonių vertė apskritai atitinka 1,25% BVP, kaip 2009 m. liepos 6 d. rekomendavo Taryba pagal perviršinio deficito procedūrą. Programos laikotarpiu nenumatyta pasiekti vidutinės trukmės tikslą. Dėl pensijų reformos pakeitimo – sumažinti struktūrinį biudžeto deficitą 0,7 % 2011 m. ir dar 0,5 % BVP 2012 m. – pagrindinė biudžeto pozicija nepagerėja, nes tiek pat padidėja ilgalaikiai įsipareigojimai. Biudžeto tikslų vykdymui gresianti rizika krypsta į neigiamą pusę. Visų pirma tiesioginių mokesčių pajamos gali būti mažesnės, nei numatyta, dėl optimistinių mokesčių bazės elastingumo prielaidų; programos projekcijos dėl socialinių įmokų grindžiamos palankiais užimtumo ir darbo užmokesčio augimo scenarijais; o dėl galimo įgyvendinimo vėlavimo ir deficito mažinimo priemonių pokyčių, kurių negali kontroliuoti Vyriausybė, gali vėluoti biudžeto vykdymas.

(9) Lenkijos Vyriausybė įsipareigojo sumažinti valdžios sektoriaus deficitą, kad iki 2012 m. jis būtų mažesnis už 3 % BVP, kaip rekomendavo Taryba, ir ilguoju laikotarpiu užtikrinti viešųjų finansų stabilumą. Šiuo tikslu 2011 m. ji pradėjo vykdyti planą, kuriuo siekiama iš esmės konsoliduoti viešuosius finansus, taikant tiek pajamoms, tiek išlaidoms poveikį darančias priemones, įskaitant didelį viešųjų investicijų išlaidų mažinimą. 2011 m. gegužės 5 d. Vyriausybė priėmė 2012 m. biudžeto projektą. Manoma, kad jis padės toliau smarkiai mažinti deficitą. Be tų priemonių, kurios numatytos 2012 m. biudžeto projekte, dar gali reikėti imtis papildomų priemonių, siekiant laikytis perviršinio deficito panaikinimo 2012 m. termino. Vis dėlto toliau mažinant viešųjų investicijų išlaidas, kiltų pavojus, kad bus apribotas gebėjimas bendrai finansuoti ES finansuojamus investicinius projektus.

(10) Daugelį metų Lenkija stiprino savo fiskalinę sistemą. Vis dėlto, šaliai siekiant vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu užtikrinti viešųjų finansų tvarumą, neatrodo, kad dabartinės fiskalinės taisyklės ir vidutinės trukmės programavimo procedūros užtikrintų pakankamą biudžeto proceso skaidrumą, įvairių Vyriausybės lygių veiksmų koordinavimo paskatas ir lankstumą, siekiant panaikinti makroekonominį šoką ir disbalansus. Fiskalinės taisyklės taip pat turėtų būti grindžiamos pakankamai bendrais biudžeto suvestiniais rodikliais ir turėtų visiškai atitikti Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemą (ESA95). Remiantis dabartine politika, grėsmę ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui, kurią lemia gyventojų senėjimas, galima vertinti kaip vidutinę.

(11) Nors Vyriausybė daugeliui gavėjų panaikino specialias ankstyvas pensijas, specialūs, statutiniams valstybės tarnautojams ir kalnakasiams taikomi ankstyvo išėjimo į pensiją susitarimai išlieka, o įstatymais reglamentuojamas moterų pensinis amžius yra mažesnis nei vyrų. Todėl faktinis pensinis amžius vis dar yra mažas. Be to, labai smarkiai subsidijuojamų ūkininkų socialiniame draudimo fonde (KRUS) numatyta nedaug paskatų ūkininkams palikti sektorių – taip lėtinamas ekonomikos restruktūrizavimas ir trukdoma augti produktyvumui.

(12) Švietimo ir mokymo sistema nėra iki galo pritaikyta darbo rinkos poreikiams. Nepaisant to, kad labai padaugėjo tretinį mokslą baigusių asmenų, užimtumą neigiamai veikia įgūdžių ir darbo vietų neatitikimas. Aukštojo mokslo sistema nėra tinkamai susieta su verslo ir užimtumo aplinka. Suaugusiųjų (ypač vyresnio amžiaus ir žemos kvalifikacijos darbuotojai), dalyvaujančių mokyme ir profesiniame rengime, dalis lieka labai maža.

(13) Moksliniams tyrimams ir plėtrai (MTP) Lenkijoje skiriama mažai viešųjų išlaidų, o privataus sektoriaus išlaidos, vienos mažiausių ES, mažai kompensuoja padėtį. Be to, privataus sektoriaus išlaidos pastaraisiais metais mažėjo, nes privačiame sektoriuje trūksta pakankamų investavimo paskatų. Greičiausiai tai taps pagrindine vidutinės trukmės ir ilgalaikio ekonominio augimo kliūtimi. MTP sistema nėra integruota, nes universitetai, mokslinių tyrimų institutai ir pramonės sektorius yra tik silpnai tarpusavyje susiję.

(14) Mažą moterų dalyvavimą darbo rinkoje iš dalies lemia vaikų ir išlaikomų šeimos narių priežiūros paslaugų stoka. Vaikų iki trejų metų, kuriems Lenkijoje oficialiai teikiamos priežiūros paslaugos, skaičius yra daug mažesnis už ES vidurkį. Nors vyresnių vaikų skaičius tokias paslaugas teikiančiose įstaigose per pastaruosius kelerius metus padidėjo, jis vis tiek mažas. Daugeliu atvejų jauni tėvai gali dirbti tik tuomet, jeigu

vaikus prižiūri giminaičiai. Be to, dėl priežiūros paslaugų stokos mažėja vyresnio amžiaus moterų darbo jėgos potencialas, visų pirma dėl to, kad jos išeina iš darbo arba anksčiau išeina į pensiją, kad galėtų prižiūrėti anūkus arba kitus išlaikomus šeimos narius.

(15) Nepakankamai išvystyta tinklų infrastruktūra trukdo verslui ir užsienio investicijoms, o dėl nepakankamai išvystytos transporto infrastruktūros didėja regionų skirtumai. Energetikos infrastruktūra sparčiai sensta ir jau pasiekė pajėgumų ribą. Be to, ją reikia smarkiai koreguoti, kad ji atitiktų klimato kaitos mažinimo politikos reikalavimus. Nors Lenkijos geležinkelių sistema yra trečia pagal dydį Europoje, dėl pasenusios infrastruktūros ir riedmenų ji negali tinkamai patenkinti ekonominės veiklos plėtros poreikių.

(16) Lenkijos verslo aplinkos kokybė ir viešojo administravimo veiksmingumas yra prasti. Palyginti su kitomis šalimis, Lenkija patiria tam tikrų sunkumų, susijusių su mokesčių surinkimu, įmonių įsteigimu ir jų uždarymu, sutarčių vykdymo užtikrinimu ir turto registravimu. Bendrovėms trukdo ilgos licencijų ir leidimų gavimo procedūros. Tokie teisiniai veiksmai, kaip sutarčių vykdymo užtikrinimas ir statybos leidimų gavimas, yra susiję su pakankamai daug procedūrų ir visas procesas trunka labai ilgai.

(17) Lenkija prisiėmė tam tikrų įsipareigojimų pagal paktą „Euro plius“[4]. Kiek tai susiję su fiskaliniais klausimais, Lenkija prisiima įsipareigojimus dėl dabartinės skolos ir laikinos išlaidų taisyklės, dėl naujų teisės aktų, kuriais būtų ribojamas vietos valdžios deficito santykis, paskelbimo ir dėl nuolatinės išlaidų taisyklės įvedimo. Siekiant padidinti finansinį stabilumą, priemonėmis siekiama veiksmingesnio reguliavimo ir bankų sektoriaus priežiūros. Užimtumo priemonėmis daugiausia dėmesio skiriama moterų ir vyresnio amžiaus darbuotojų dalyvavimui darbo rinkoje, taip pat verslo ir švietimo ryšių stiprinimo reformoms. Konkurencingumo priemonėmis daugiausia dėmesio skiriama švietimo ir mokslo sektoriui, transporto ir plačiajuosčio ryšio infrastruktūros vystymui bei verslo aplinkos gerinimo priemonėms. Šiais įsipareigojimais atsižvelgiama į keturias pakto sritis, o daugiausia – į konvergencijos programoje ir nacionalinėje reformų programoje nurodytą darbotvarkę. Keletas svarbių politinių uždavinių lieka neišspręsti (pvz., mažas vyresnio amžiaus darbuotojų dalyvavimo lygis) arba išspęsti tik iš dalies (pvz., verslo administravimo gerinimas). Įsipareigojimai pagal paktą „Euro plius“ buvo įvertinti ir į juos atsižvelgta rengiant rekomendacijas.

(18) Komisija įvertino konvergencijos programą ir nacionalinę reformų programą, taip pat įsipareigojimus pagal paktą „Euro plius“[5]. Komisija įvertino ne tik jų svarbą tvariai fiskalinei ir socialinei bei ekonominei Lenkijos politikai, bet ir tai, kaip laikomasi ES taisyklių ir gairių, nes būtina stiprinti bendrą Europos Sąjungos ekonomikos valdymą, ES priemonėmis prisidedant prie būsimų nacionalinių sprendimų. Komisija mano, kad šiose programose pateiktas ambicingas viešųjų finansų konsolidavimo planas, ir ragina Vyriausybę pradėti jį vykdyti, taip pat, jeigu reikia, imtis papildomų priemonių, siekiant sumažinti valdžios sektoriaus deficitą, kad iki 2012 m. jis būtų mažesnis už 3 % BVP. Remiantis praėjusio dešimtmečio rezultatais, reikėtų imtis veiksmų, siekiant

---

[4] Daugiau informacijos apie įsipareigojimus, prisiimtus pagal paktą „Euro plius“, galima rasti dokumente SEC(2011) 729.

[5] SEC(2011) 729.

toliau didinti užimtumą, daugiausia vykdant pensijų ir švietimo reformas, taip pat gerinant vaikų ir išlaikomų šeimos narių priežiūros paslaugas. Be to, reikėtų toliau didinti ne kainomis grindžiamą konkurenciją, tobulinant MTP sistemą bei verslo aplinką ir skatinant infrastruktūros investicijas.

(19) Atsižvelgdama į šį vertinimą, taip pat į 2009 m. liepos 7 d. Tarybos rekomendaciją pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 7 dalį, Taryba išnagrinėjo 2011 m. atnaujintą Lenkijos konvergencijos programą ir nuomonę[6] pateikė visų pirma rekomendacijos 1 ir 2 punktuose. Atsižvelgdama į 2011 m. kovo 25 d. Europos Vadovų Tarybos išvadas, Taryba išnagrinėjo Lenkijos nacionalinę reformų programą,

REKOMENDUOJA Lenkijai 2011–2012 m. imtis šių veiksmų:

(1) Įgyvendinti 2012 m. biudžeto įstatymo projekte nurodytas priemones ir įtraukti papildomų nuolatinių priemonių, siekiant sumažinti valdžios sektoriaus deficitą, kad 2012 m. jis būtų mažesnis nei 3 % BVP. Ateityje riboti iki minimumo augimo skatinimo išlaidų mažinimą, ypač kai tai susiję su bendro finansavimo su ES lėšomis, kartu užtikrinant tinkamą pažangą, siekiant vidutinės trukmės tikslo.

(2) Priimti teisės aktą, siekiant iki 2013 m. įvesti nuolatinę išlaidų taisyklę. Ši taisyklė turėtų būti grindžiama pakankamai bendrais biudžeto suvestiniais rodikliais ir turėtų visiškai atitikti Europos sąskaitų sistemą. Be to, imtis veiksmų, siekiant tobulinti įvairių Vyriausybės lygių veiksmų koordinavimo priemones vidutinės trukmės laikotarpiu ir vykstant metinei biudžeto procedūrai.

(3) Kaip planuota, padidinti statutinių valstybės tarnautojų pensinį amžių, toliau didinti faktinį pensinį amžių ir jį susieti su tikėtina gyvenimo trukme. Nustatyti tvarkaraštį, pagal kurį, siekiant geriau atsižvelgti į individualias pajamas, bus keičiamos ūkininkų įnašų į socialinio draudimo fondą (KRUS) taisyklės.

(4) Įgyvendinti pasiūlytą mokymosi visą gyvenimą strategiją, tobulinti gamybinę praktiką ir vyresnio amžiaus bei žemos kvalifikacijos darbuotojams skirtas profesinio rengimo ir mokymo programas. Stiprinti mokslo įstaigų ir pramonės įmonių ryšius, įgyvendinant programą „Mūsų pagrindas – žinios“ („Budujemy na Wiedzy“); vykdyti aukštojo mokslo reformos programą „Žinių partnerystė“ („Partnerstwo dla Wiedzy“), siekiant geriau pritaikyti švietimo sistemą darbo rinkos poreikiams.

(5) Didinti moterų dalyvavimą darbo rinkoje, imantis priemonių, kuriomis būtų užtikrintas stabilus ikimokyklinės vaikų priežiūros paslaugų finansavimas ir didinamas vaikų iki trejų metų skaičius tokias paslaugas teikiančiose įstaigose.

(6) Imtis priemonių, siekiant peržiūrėti paskatas, kad jos būtų skiriamos investicijoms į energijos gamybos pajėgumus, skatinant naudoti mažo anglies dioksido kiekio technologijas, ir toliau plėtoti tarpvalstybinius elektros tinklus; plėtoti daugiametį investicijų į geležinkelių infrastruktūrą planą ir vykdyti pagrindinį geležinkelių transporto planą.

[6] Numatyta Tarybos reglamento (EB) Nr. 1466/97 9 straipsnio 3 dalyje.

(7) Nustatyti tvarkaraštį, pagal kurį būtų paprastinamos sutarčių vykdymo užtikrinimo procedūros; peržiūrėti statybų ir skirstymo į zonas teisės aktus, siekiant supaprastinti apeliacijos procedūras ir paspartinti administracines procedūras.

Priimta

Tarybos vardu
Pirmininkas