



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

on Poland's 2013 national reform programme

and delivering a Council opinion on Poland's convergence programme for 2012-2016

{SWD(2013) 371 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram 2013

og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2012-2016

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker, som fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.
- (2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker⁴, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.
- (3) Den 29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne en vækst- og beskæftigelsespagt, som udgør en sammenhængende ramme for indsatsen på nationalt plan og på EU-plan samt i euroområdet under anvendelse af alle tilgængelige løftestænger, instrumenter og politikker. De traf beslutning om tiltag, der skal iværksættes af medlemsstaterne, og

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 og P7_TA(2013)0053.

⁴ Rådets afgørelse 2013/208/EU af 22. april 2013.

forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.

- (4) Den 6. juli 2012 vedtog Rådet en henstilling om Polens nationale reformprogram for 2012 og afgav sin udtalelse om Polens opdaterede konvergensprogram for 2011-2015.
- (5) Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker i 2013. Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen ligeledes på basis af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁶, hvori Polen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybdegående undersøgelse.
- (6) Den 14. marts 2013 tilsluttede det Europæiske Råd sig prioriteterne med henblik på sikring af finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og væksthæmmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.
- (7) Den 30. april 2013 forelagde Polen sit konvergensprogram for 2013, der dækker perioden 2012-2016, og sit nationale reformprogram for 2013. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (8) Polen gjorde en betydelig konsolideringsindsats i 2011-2012 i overensstemmelse med Rådets henstilling. På grund af forværringen af den internationale økonomiske situation er fristen for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud blevet overskredet, og der er behov for mere tid til at rette op på det. Baseret på vurderingen af konvergensprogrammet for 2013 i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger i programmet, er optimistisk. Især privatforbruget og private investeringer forventes at stige kraftigere end i Kommissionens prognose fra foråret 2013, hvilket resulterer i en vækstrate, der samlet set er højere (1,5 % overfor 1,1 %). Den budgetstrategi, der er skitseret i programmet, sigter mod at nedbringe underskuddet til 3,5 % af BNP inden udgangen af 2013 (et år senere end den oprindelige frist i forbindelse med proceduren for uforholdsmæssigt store underskud) og at opfylde den mellemfristede budgetmålsætning senest i 2016. I konvergensprogrammet for 2013 er der imidlertid planer om først at bringe det samlede underskud ned under 3 % af BNP i 2015. På baggrund af de meget optimistiske vækstprognoser og indtægtsfremskrivningen i programmet er det Rådets holdning, at de finanspolitiske tiltag, som myndighederne regner med at gennemføre, ikke er tilstrækkelige til reelt at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2013, med mindre der træffes markante yderligere foranstaltninger for at styrke indsatsen i år. Programmet er baseret på et optimistisk scenarie og understøttes ikke af tilstrækkeligt detaljerede foranstaltninger til at sikre en sandsynlig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2014. Der er derfor behov for yderligere tiltag i form af detaljerede foranstaltninger i både 2013 og 2014. Myndighederne udnyttede ikke i tilstrækkelig grad det vækstprægede miljø før krisen til at reformere strukturen i de offentlige udgifter ved at prioritere væksthæmmende foranstaltninger. Programmet bekræfter den forrige mellemfristede budgetmålsætning på -1 % af BNP, som afspejler pagtens målsætning. Set i lyset af det (genberegne)

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

strukturelle underskud, forventes den mellemfristede budgetmålsætning ikke som planlagt i programmet at blive nået i 2016, idet de årlige fremskridt med hensyn til at opfylde målsætningen på 0,3 % af BNP (i strukturelle termer) i 2015 og 0,7 % i 2016 ikke er tilstrækkelige. Vækstraten i de offentlige udgifter, hvori de diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden er indregnet, overholder stabilitets- og vækstpagtens benchmark i hele programperioden. Yderligere tiltag og ændringer i justeringens sammensætning kan blive nødvendige i de sidste år af programmet, eftersom fremskridtet hen imod den mellemfristede budgetmålsætning hovedsageligt er afhængigt af større nedskæringer i udgifterne til offentlige investeringer og ikke i tilstrækkelig grad understøttes af detaljerede foranstaltninger. Den offentlige gæld forventes at holde sig under 60 % af BNP i programperioden. De nationale myndigheder forudser, at gælden i det store og hele forbliver konstant på lidt over 55,5 % af BNP indtil 2014/2015 (og falder i 2016), hvorimod Kommissionen, der har taget højde for potentielle risici i forbindelse med konsolideringsplanerne og gældsnedbringende foranstaltninger, forventer en stigning til ca. 59 % af BNP i 2014. Overholdelse af skattereglerne er fortsat et centralt tema i forbindelse med bekæmpelse af skatteunddragelse og kræver også en reduktion af de administrative byrder, der pålægges skatteyderne, og en mere effektiv skatteforvaltning. For at sikre en vellykket finanspolitisk konsolideringsstrategi er det vigtigt, at den finanspolitiske konsolidering understøttes af omfattende strukturelle reformer.

- (9) De langsigtede vækstudsigter påvirkes negativt af den lave andel af vækstfremmende udgifter (uddannelse, forskning og innovation) og faldende offentlige investeringer. Der er begrænsninger i adgangen til pleje og lav omkostningseffektivitet i Polens sundhedssektor, samtidig med at sundhedsudgifterne forventes at vokse betragteligt på mellemlang og langt sigt på grund af en aldrende befolkning, hvilket øger presset på de offentlige finanser. Systemet kan forbedres ved at styrke den primære sundhedstjeneste og henvisningsordningerne og udnytte potentialet for effektivitetsgevinster inden for sygehusbehandlingen.
- (10) Den polske regering har endnu ikke gennemført en permanent udgiftsregel, der er i overensstemmelse med det europæiske nationalregnskabssystem (ESA). Polen har heller ikke gjort fremskridt med hensyn til mellemfristet planlægning og forbedring af koordineringen mellem forskellige regeringsniveauer i budgetlægningsprocessen.
- (11) Ungdomsarbejdsløsheden vokser, hvilket hovedsageligt skyldes utilstrækkelig tilpasning af uddannelsesresultaterne med arbejdsmarkedets behov. Hensigten med de gennemførte reformer af uddannelsessystemet er at løse problemet med manglende overensstemmelse mellem kompetencer og jobs, men der er stadig behov for at øge udbuddet af praktikpladser og uddannelse på arbejdspladsen, styrke samarbejdet mellem skoler og arbejdsgivere og forbedre undervisningskvaliteten. Indførelse af en ungdomsgaranti, som bygger videre på de nuværende tiltag, vil kunne bidrage til at få unge mennesker i arbejde. Andelen af voksne, som deltager i livslang læring, er fortsat meget lav, og strategien for livslang læring mangler stadig at blive vedtaget.
- (12) Med hensyn til småbørnspasning har regeringens indsats været koncentreret om at gennemføre dens småbørnsprogram. Antallet af vuggestuer er som følge heraf næsten blevet fordoblet de seneste to år, men relativt set er antallet fortsat ekstremt lavt, og efterspørgslen kan ikke efterkommes. Polen har kun taget små skridt med hensyn til at gøre noget ved den omfattende brug af vikararbejde. Landet har den højeste andel af ufrivilligt tidsbegrænsede ansættelser i EU, især inden for aldersgruppen 15-24 år. Selvom tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ofte fremhæves som en måde, hvorpå arbejdsløse kan få adgang til arbejdsmarkedet med henblik på senere fastansættelse,

forekommer dette ikke at være tilfældet for flertallet af arbejdstagerne i Polen. I stedet synes den omfattende brug af sådanne kontrakter at have en negativ virkning på de menneskelige ressourcer og produktiviteten, eftersom midlertidigt ansatte ofte har en mere begrænset adgang til erhvervsuddannelse. De lønmæssige konsekvenser af tidsbegrænsede kontrakter er også relativt omfattende, hvilket har medført en af de højeste andele af fattige blandt personer i beskæftigelse i EU. Derudover er brugen af civile retlige kontrakter, der løbende fornys, og som indebærer betydeligt reduceret ret til social sikring, vidt udbredt. Ifølge regeringens rapport om ungdommen i 2011 er over 50 % af de unge arbejdstagere ansat på sådanne kontrakter.

- (13) Polens ældre arbejdstagere har en lav erhvervsfrekvens. Selvom mulighederne for tidlig tilbagetrækning er blevet begrænset betydeligt, og der er blevet gennemført en generel pensionsreform, findes der stadig en særlig pensionsordning for minearbejdere. Derudover ansporer socialsikringssystemet for landbrugere (KRUS) små landbrugere til at forblive i landbrugssektoren, hvilket hovedsageligt skyldes, at de enkelte landbrugeres indtægter ikke spores korrekt i systemet. Det resulterer i skjult arbejdsløshed i landområder, hvilket udgør en hæmsko for produktivitetsvækst og for arbejdstagernes mobilitet inden for regioner og sektorer.
- (14) Polen er blandt de lande med de laveste udgifter til forskning og udvikling, og er et af de lande, der klarer sig dårligst, når man ser på bredere indikatorer for innovationsevne. Den overordnede andel af udgifter til forskning og udvikling i Polen, som lå på 0,77 % af BNP i 2011, var blandt de laveste i EU. Især de private udgifter til forskning og udvikling er lave (0,2 % af BNP i 2011). Polske virksomheder har i vidt omfang holdt sig til teknologioptagelse, dvs. anvendelse af allerede eksisterende teknologier via faste kapitalinvesteringer. Denne strategi har sikret produktivtetsgevinster og økonomisk vækst, men der er nu behov for, at Polen overgår til en indenlandsk og innovationsbaseret model. Via reformer af forskningssystemet og det højere uddannelsessystem er der igangsat en større omstrukturering, som vil kunne føre til øget samarbejdet mellem forskning og erhvervsliv. Der er endnu ingen tilgængelig evaluering af disse reformer. Der er behov for en mere helhedsorienteret tilgang med henblik på at koordinere indsatsen inden for forsknings-, innovations- og industripolitikken og sikre, at de rette instrumenter er til rådighed til at understøtte innovationscyklussen.
- (15) Der er stadig meget store potentielle gevinster ved at forbedre energieffektiviteten i alle sektorer i Polens økonomi, især ved at isolere bygninger, og sådanne gevinster kan skabe vækst. Det indenlandske elforsyningsnet er stadig overbelastet, men der er planer på vej om at skabe kapacitet til sammenkobling med nabomarkedene. Konkurrencen på gasmarkedet hæmmes stadig af en række faktorer, især af at udfasningen af prisreguleringen endnu ikke er gennemført, at den største spiller på markedet har en markedsandel på ca. 97 % på detail- og engrosmarkedet, og at 90 % af den importerede naturgas kommer fra Rusland.
- (16) På trods af visse fremskridt udgør Polens underudviklede transportinfrastruktur fortsat en afgørende flaskehals for vækst. Der er gjort fremskridt med hensyn til større vejinfrastrukturprojekter, men investeringerne i jernbaneprojekter er stadig meget forsinkede. Nedslidt jernbaneinfrastruktur kræver betydelige og voksende investeringer, eftersom kun 36 % af det anvendte jernbanenets ca. 20 000 km er i en god teknisk stand. På trods af de seneste tiltag er Polen fortsat betydeligt bagud i forhold til andre medlemsstater, når det drejer sig om at udnytte vækstpotentialet indenfor informations- og kommunikationsteknologier (ikt). Udbredelsen af

fastnetbredbånd er den laveste i EU, både nationalt og for landområder. Investeringerne i vandveje er fortsat utilstrækkelige.

- (17) Polens offentlige forvaltning præsterer under EU-gennemsnittet. Blandt de vigtigste problemer er gennemsigtighed, skattesystemets kompleksitet og omkostningerne ved overholdelse af reglerne, den tiltagende varighed af behandlingen af civil- og handelsretlige sager, langvarige insolvensprocedurer og lav inddrivelsesprocent. Anvendelsen af e-forvaltning i den offentlige forvaltning er ligeledes fortsat under EU-gennemsnittet. Polen har igangsat en reform for at skabe lettere adgang til lovregulerede erhverv, og denne reform er forsinket i forhold til den oprindeligt meddelte tidsplan.
- (18) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Polens økonomiske politik. Den har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Polen, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke Den Europæiske Unions samlede økonomiske styring, ved at der fra EU-niveau gives input til kommende nationale beslutninger. Kommissionens henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-7 nedenfor.
- (19) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Polens konvergensprogram, og Rådets udtalelse⁷ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Polen i perioden 2013-2014 træffer følgende foranstaltninger med henblik på at:

1. styrke og gennemføre budgetstrategien for 2013 og videre frem, hvilket bør understøttes af tilstrækkeligt specifikke foranstaltninger for både 2013 og 2014, således at en bæredygtig og rettidig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud sikres senest i 2014, og den finanspolitiske indsats, der er specificeret i Rådets henstillinger i henhold til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, gennemføres. En holdbar korrektion af de finanspolitiske ubalancer kræver troværdig gennemførelse af ambitiøse strukturreformer, hvilket vil øge tilpasningskapaciteten og styrke vækst- og jobpotentialet. Fortsætte den strukturelle tilpasningsindsats, efter at det uforholdsmæssigt store underskud er blevet korrigeret, således at Polen bliver i stand til at opfylde den mellemfristede budgetmålsætning i 2016. Forbedre de offentlige finansers kvalitet ved at minimere besparelserne i vækstfremmende investeringer, foretage en revurdering af den offentlige udgiftspolitik for bedre at målrette sociale politikker og øge omkostningseffektiviteten af sundhedsudgifterne. Øge overholdelsen af skattereglerne, især ved at øge effektiviteten i skatteforvaltningen
2. sikre vedtagelsen af en permanent udgiftsregel i 2013, der er i overensstemmelse med det europæiske nationalregnskabssystems regler. Træffe foranstaltninger med henblik på at styrke årlige og mellemfristede budgetkoordineringsmekanismer mellem forskellige regeringsniveauer
3. styrke indsatsen for at mindske ungdomsarbejdsløsheden, f.eks. via en ungdomsgaranti, øge udbuddet af praktikpladser og uddannelse på arbejdspladsen, styrke samarbejdet mellem skoler og arbejdsgivere og forbedre kvaliteten af undervisningen. Gennemføre den foreslåede strategi for livslang læring. Bekæmpe fattigdom blandt personer i beskæftigelse og arbejdsmarkedssegmentering via en

⁷ I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

lettere overgang fra tidsbegrænset til permanent ansættelse og ved at begrænse den alt for omfattende anvendelse af civilretlige kontrakter

4. fortsætte indsatsen for at øge kvinders erhvervsfrekvens, især ved at investere i småbørnspasningsordninger og førskoleundervisning af høj kvalitet til rimelige priser og ved at sikre stabil finansiering og kvalificeret personale. Træffe foranstaltninger til at reformere landbrugernes socialsikringsordning KRUS med henblik på at forbedre arbejdstagernes mobilitet inden for forskellige sektorer. Udfase det særlige pensionssystem for minearbejdere med henblik på at integrere dem i den almindelige ordning. Understøtte den generelle pensionsreform med foranstaltninger til fremme af ansættelse af ældre arbejdstagere med henblik at hæve alderen for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet
5. træffe yderligere foranstaltninger til at sikre et innovationsvenligt erhvervmiljø ved at styrke sammenhængen mellem forsknings-, innovations- og industripolitikken, udvikle yderligere kreditinstrumenter og skatteincitamenten og gøre eksisterende instrumenter mere målrettede i forhold til de forskellige trin i innovationscyklussen
6. forny og udvide energiproduktionskapaciteten og forbedre effektiviteten i hele energikæden. Fremskynde udviklingen og udvidelsen af elforsyningsnettet, herunder sammenkoblinger på tværs af grænserne, og fjerne hindringerne for handel med elektricitet på tværs af grænserne. Øge konkurrencen i gassektoren ved at udfase prisreguleringen. Styrke jernbanetilsynsmyndighedens rolle og ressourcer og sikre en effektiv gennemførelse af jernbaneprojekter uden yderligere forsinkelser. Fremskynde tiltag til at udbrede bredbåndsdekningen Forbedre forvaltningen af affald og vandressourcer.
7. træffe yderligere foranstaltninger til at forbedre erhvervmiljøet ved at forenkle kontrakthåndhævelsen og kravene til byggetilladelser og reducere omkostningerne til overholdelse af skattereglerne. Vedtage og gennemføre den planlagte liberalisering af adgangen til liberale tjenesteydelser.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*