



Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 521 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2019

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2019

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Polen inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2019 för Polen² offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Polen hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2019) 1020 final.

- (3) Den 26 april 2019 lade Polen fram sitt nationella reformprogram för 2019 och den 29 april 2019 sitt konvergensprogram för 2019. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning⁴ beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.
- (5) Polen omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. I sitt konvergensprogram för 2019 planerar regeringen en viss försämring av det samlade saldot från ett underskott på 0,4 % av BNP 2018 till ett underskott på 0,6 % av BNP 2022, med ett underskott på 1,7 % av BNP 2019 och ett överskott på 0,2 % av BNP 2020. Det omräknade strukturella saldot med ett underskott på 1,1 % av BNP kommer att hamna nära det medelfristiga budgetmålet, som är satt till ett strukturellt underskott på 1,0 % av BNP 2022. Enligt konvergensprogrammet för 2019 kommer den offentliga förvaltningens skuldkvot att sjunka från 48,9 % av BNP 2018 till 40,6 % 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Samtidigt har de operativa detaljerna i vissa av åtgärderna som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2020 och framåt inte beskrivits tillräckligt.
- (6) I konvergensprogrammet för 2019 anges att Polen genomförde kompensationsåtgärder i samband med torkan och att budgetkonsekvenserna av dessa under 2018 var betydande. Konvergensprogrammet utgör tillräcklig dokumentation som styrker dessa extra budgetkostnaders art och omfattning. Särskild behandling av utgifter i samband med torkan skulle kunna beaktas vid tillämpning av klausulen om ovanliga händelser. Enligt kommissionen uppgick de berättigade extra utgifterna i samband med detta till 0,07 % av BNP under 2018. Bestämmelserna i artiklarna 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 gör det möjligt att ta hänsyn till dessa extra utgifter, eftersom den ovanligt svåra torkan anses vara en ovanlig händelse som har stor inverkan på Polens offentliga finanser och eftersom hållbarheten inte äventyras av att man tillåter en tillfällig avvikelser från anpassningsbanan för att nå det medelfristiga budgetmålet. Kravet på anpassning mot det medelfristiga budgetmålet 2018 har därför sänkts för att beakta dessa extra kostnader.
- (7) Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Polen att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger⁵ 4,2 % 2019, vilket

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Primära offentliga nettoutgifter omfattar totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel samt icke-diskretionära förändringar i utgifter för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en

motsvarar en årlig strukturell anpassning på minst 0,6 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 finns det en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen under 2019.

- (8) Mot bakgrund av Polens förväntade produktionsgap på 2,0 % av BNP bör den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna inte överstiga 4,4 % under 2020, vilket är i linje med den strukturella anpassning på 0,6 % av BNP som svarar mot stabilitets- och tillväxtpaktens matris över anpassningskrav. Enligt kommissionens vårprognos 2019 och med oförändrad politik finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet 2020. Allmänt sett anser rådet att de nödvändiga åtgärderna bör vidtas från 2019 om Polen ska lyckas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.
- (9) Polen har gjort betydande framsteg med att förbättra efterlevnaden av skatteregler. Landet har samtidigt haft en stark ekonomisk tillväxt, en god arbetsmarknad och andelen anställningsavtal som omfattas av socialförsäkringsavgifter har ökat gradvis. Alla dessa faktorer har bidragit till en ökning av de offentliga inkomsterna. En del av de ökade inkomsterna är cykliska och kan avta när det makroekonomiska läget försämras. Samtidigt har de offentliga utgifterna som andel av BNP ökat de senaste åren. Flera nya utgiftskategorier är permanenta och kan vara svåra att ändra inom den närmaste framtiden. Polens offentliga finanser kommer framgent att utsättas för påfrestningar, särskilt på grund av den åldrande befolkningen. Dessa faktorer förstärker behovet av nya verktyg för bättre förvaltning av utgifter, bland annat regelbunden bedömning av utgifternas ändamålsenlighet och effektivitet. Polen fortsatte arbetet med att förbättra budgetprocessen under 2018, men den övergripande reformen är komplex och kommer att genomföras i etapper under flera år. Även om det finanspolitiska ramverket i allmänhet är starkt och oberoende finanspolitiska institutioners verksamhet omfattar vissa av funktionerna i ett finanspolitiskt råd, är Polen är den enda medlemsstaten som inte har ett oberoende finanspolitiskt råd. Samtidigt som Polen inte gjorde några framsteg när det gäller att begränsa den omfattande användningen av reducerade skattesatser för mervärdesskatt, införde regeringen en reform som har potential att göra skattesatserna mindre komplexa och mindre felbenägna.
- (10) Den genomsnittliga pensionsåldern steg fram till 2017, vilket återspeglar tidigare reformer om minskade möjligheter till förtida pension och en gradvis höjning av den lagstadgade pensionsåldern. Under 2018 ökade den genomsnittliga pensionsåldern för både män och kvinnor, som en följd av sänkningen av den lagstadgade pensionsåldern i slutet av 2017. En fortsatt höjning av den faktiska pensionsåldern är mycket viktigt för deltagandet på arbetsmarknaden och i förlängningen den ekonomiska tillväxten, med tanke på att befolkningen i arbetsför ålder har minskat. Det är också mycket viktigt att se till att framtida pensioner är tillräckliga, att fattigdom för äldre förhindras och att förbättra pensionssystemets finanspolitiska hållbarhet. Sänkningen av den lagstadgade pensionsåldern till 60 för kvinnor och 65 för män under hösten 2017 kommer att få betydande negativa konsekvenser för de framtida pensionsförmånerna och skapar en betydande klyfta mellan män och kvinnor i detta avseende. Befintliga förmånpensionssystem medför finanspolitiska kostnader och minskar arbetstagares rörlighet mellan sektorer. Det särskilda socialförsäkringssystemet för jordbrukare, som subventioneras för en kostnad nära 0,8 % av BNP, hämmar arbetskraftens rörlighet och bidrar till dold arbetslöshet inom jordbruket.

fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan räknas av mot varandra.

- (11) Det gynnsamma makroekonomiska klimatet har bidragit till att den polska arbetsmarknaden har varit stark de senaste åren. Sysselsättningen har fortsatt att öka, medan arbetslösheten efter flera års nedgång har stabiliserats på en historiskt låg nivå på mindre än 4 % under 2018. Arbetskraftsdeltagandet hos vissa grupper, särskilt lågutbildade, personer med funktionsnedsättning och deras omsorgsgivare samt äldre, har varit fortsatt lågt i jämförelse med andra medlemsstater. I det polska sociala trygghetssystemet är incitamenten att arbeta otillräckliga. Barnbidraget har minskat fattigdomen och ojämlikheten, men det har haft en negativ effekt på föräldrars, framför allt kvinnors, deltagande på arbetsmarknaden på grund av dess storlek och utformning. Andelen barn under tre år i formell barnomsorg är fortfarande bland de lägsta i EU. Långvarig vård och omsorg tillhandahålls dessutom mest av familjemedlemmar nästan helt utan institutionellt stöd, vilket hindrar dem från att arbeta. Sänkningen av den lagstadgade pensionsåldern har uppmuntrat en del äldre arbetstagare att gå i pension. Migration från länder utanför EU har bidragit till att möta den ökade efterfrågan på arbetskraft, men det finns tecken på att ett fortsatt inflöde av migrerande arbetstagare kan vara svårt att uppnå.
- (12) Mellan 2015 och 2017 fortsatte Polen att vidta åtgärder för att ta itu med segmenteringen av arbetsmarknaden genom att begränsa möjligheten att missbruka tillfälliga anställningar, öka socialförsäkringsavgifterna för vissa atypiska anställningsformer och införa en minimilön per timme för vissa av dessa anställningsavtal. Även om andelen tidsbegränsade anställningar har minskat sedan 2015, tack vare vidtagna åtgärder och på grund av den brist på arbetskraft som blev allt större under 2018, är den fortfarande bland de högsta i EU. Ytterligare lagändringar för att bemöta detta problem genomfördes inte i och med att reformen av arbetslagstiftningen i slutändan inte genomfördes. Tillräckliga framtida pensioner för egenföretagare och anställda med atypiska anställningsformer framstår som ett potentiellt problem.
- (13) Ett högkvalitativt utbildningssystem med ett livstidsperspektiv som stöds av tillräckliga investeringar skulle kunna vara en avgörande faktor för framtida tillväxtutsikter i Polen. Det är av avgörande betydelse att elever och vuxna ges den kompetens och de färdigheter som krävs för att hitta anställning på en arbetsmarknad i snabb förändring för att stödja både arbetskraftsdeltagandet och ekonomins innovativa kapacitet. Andelen vuxna som deltar i utbildning är mycket lägre än EU-genomsnittet, och yrkesutbildning i företag underutnyttjas. Detta i kombination med vissa svagheter i digital kompetens samt läs- och räknefärdigheter, särskilt bland vuxna och personer utan högre utbildning, hindrar deras anställbarhet. Den otillräckliga kvaliteten på lärarutbildningen och luckorna i lärarnas kompetens har sannolikt en negativ inverkan på utbildningens kvalitet. Det finns också brister i kvalitetssäkringssystemet inom den högre utbildningen. Trots den senaste tidens reformer inom yrkesutbildning och högre utbildning saknas fortfarande en verkningsfull samordning av vuxenutbildningen, och det är inte känt vilken inverkan olika politiska åtgärder inriktade på utbildningens kvalitet och kompetensnivåerna har haft.
- (14) Polens långsiktiga ekonomiska utsikter hänger på utvecklingen av ekonomins innovationsförmåga. Polen rangordnas dock fortfarande lågt när det gäller innovation, i och med att lågteknologiska sektorer utgör en stor del av landets ekonomiska struktur och då det finns stora regionala skillnader i fråga om innovationsresultat. Även om vissa åtgärder har vidtagits för att förbättra samarbetet mellan forskning och näringsliv kvarstår ett flertal finansiella och icke-finansiella hinder. Komplexa administrativa förfaranden och begränsad kompetens hos akademiker när det gäller att förvalta

gemensamma offentlig-privata forsknings- och utvecklingsprojekt utgör fortfarande centrala hinder. Klustren och de formaliserade företagsnäten, särskilt mellan små och medelstora företag och stora företag, har en begränsad roll när det gäller att sprida innovativa lösningar. 2018 års reform av den högre utbildningen förbättrar vissa aspekter av den polska vetenskapliga miljön, men är endast delvis inriktad på viktiga frågor som fragmenteringen av forskningssektorn, forskarnas löner eller den polska vetenskapens internationalisering. Inhemska bruttoutgifter för forskning och utveckling låg kvar på ungefär hälften av unionsgenomsnittet under 2017, med betydande regionala skillnader.

- (15) Hälsoreultatet har fortsatt att förbättras men ligger fortfarande under EU-genomsnittet, då den förväntade livslängden för män är 8,2 år kortare än den för kvinnor, och skillnaden mellan de högst och de lägst utbildade i Polen är 10 år. Låga utgifter och personalbrist påverkar tillgången till och ändamålsenligheten i hälso- och sjukvårdssystemet. Antalet praktiserande läkare och sjuksköterskor i förhållande till befolkningens mängd är bland de lägsta i unionen, då en fjärdedel av vårdpersonalen har passerat pensionsåldern. De icke tillgodosedda vårdbehoven minskade under 2017, men ligger fortfarande bland de högsta i EU och väntetiderna för vissa procedurer har ökat avsevärt sedan 2010. Polen har tagit fram kartor över hälso- och sjukvårdsbehoven, men de har ännu inte kunnat användas som verktyg för att stödja beslut om köp av hälso- och sjukvårdstjänster samt investeringar. Hälso- och sjukvårdssystemet är fortfarande starkt inriktat på sjukhusvård, medan primär- och öppenvården fortfarande är underutvecklad. Systemet för långvarig vård och omsorg är bristfälligt, saknar standardiserade tjänster och ett samlat strategiskt grepp. Merparten av den långsiktiga vården tillhandahålls av anhörigvårdare, ofta familjemedlemmar utan större institutionellt stöd. 2017 uppgick Polens offentliga utgifter för hälso- och sjukvård till totalt 4,7 % av BNP, långt under EU-genomsnittet på 7 % av BNP. Polen planerar att gradvis öka dessa utgifter under de kommande åren. Detta kan dock bli svårt att uppnå med tanke på att de nyligen tillkännagivna planerna på att öka sociala transfereringar till medel- och höginkomsthushåll kommer att begränsa utrymmet i de offentliga finanserna i framtiden.
- (16) Infrastrukturen i Polen har förbättrats avsevärt, men vissa sektorer uppvisar fortfarande stora luckor i förbindelserna. Väginvesteringar som ska genomföras fram till 2024 i enlighet med det nationella vägbyggnadsprogrammet kommer huvudsakligen att koncentreras till östra Polen, vilket innebär att vissa nordliga regioner kommer att ha sämre förbindelser. Det finns fortfarande stora luckor i det transeuropeiska transportnätets järnvägar, och investeringarna i järnvägar fortlöper långsammare än investeringarna i vägar. Dödligheten i trafiken är fortfarande en av de högsta i unionen. Städerna inför allt större utmaningar när det gäller rörlighet, t.ex. trafikstockningar och luftföroreningar som skapas av det ökade antalet personbilar och den stora andelen gamla bilar. Utsläppen av växthusgaser från vägtransporter har ökat kraftigt under de senaste fem åren. De nuvarande incitamenten att använda kollektiva färdmedel med låga utsläpp och aktiva transportsätt är inte tillräckliga för möta utmaningarna. Graden av fast internetanslutning i Polen är fortfarande en av de lägsta i unionen, och ultrasnabbt bredband finns huvudsakligen tillgängligt i stora städer.
- (17) Den polska ekonomin är en av de minst koldioxideffektiva i unionen. Dålig isolering av offentliga och privata byggnader bidrar till ökad energiförbrukning och energifattigdom. Polen har också de mest luftförorenade städerna i unionen, särskilt i de södra och centrala regionerna. Investeringar i högre energieffektivitet, särskilt inom byggnadssektorn, ökad koldioxidsnål och renare energiproduktion samt stöd till

minskade utsläpp från transporter skulle minska beroendet av fossila bränslen och begränsa luftföroreningarna, samtidigt som de sociala kostnaderna skulle minska och livskvaliteten höjas. Den nuvarande lagstiftningsmiljön, bland annat lagen om lagring av gas, lagen om frysning av elpriser och förordningar om landbaserade vindkraftparker, kan hämma investeringarna på el- och gasmarknaderna och påverka konkurrenskraften inom Polens energisektor och energiintensiva industrier på lång sikt.

- (18) Den nya och reviderade lagstiftningens kvalitet och ett stabilt och förutsägbart affärsklimat är mycket viktigt för att upprätthålla gynnsamma ekonomiska villkor och stödja ökade privata investeringar. Det instabila regelverket och andra hinder för företagens expansion inverkar negativt på investeringarnas verksamhet och produktivitet. Skapandet av en ändamålsenlig dialog med alla berörda parter skulle bidra till att förbättra lagstiftningens kvalitet och – genom att minska antalet revideringar som krävs – bidra positivt till företagsklimatets stabilitet. En starkt roll för samråd med arbetsmarknadens parter och offentliga samråd – genom att ge tillräcklig tid för samråd, ta del av berörda parter synpunkter i större utsträckning och minska antalet lagar som undantas från samråd – skulle i hög grad bidra till att minska den administrativa bördan från frekventa lagändringar, öka investeringarna och främja en hållbar ekonomisk tillväxt på lång sikt. Kommissionen anser att det fortfarande finns en risk för allvarliga överträdelser av rättstatsprincipen i Polen och att situationen håller på att förvärras, eftersom många av de ifrågasatta åtgärderna håller på att genomföras och konsolideras. Dessa frågor behandlas för närvarande i Europeiska unionens domstol mot bakgrund av artikel 7 i EU-fördraget. Rättslig säkerhet samt förtroende för kvalitet och förutsägbarhet när det gäller regelverk, beskattning, politik och institutioner är viktiga faktorer för investeringsklimatet.
- (19) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt på de områden som anges i bilaga D till landsrapporten⁶. Polen skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader.
- (20) De senaste åren har den statliga rollen utökats kraftigt inom bank-, försäkrings- och energisektorerna. Ett ökat statligt ägande innebär en ny utmaning för konkurrensen och ramen för tillsyn och styrning. Kvaliteten på styrningen, tillsynsmyndigheternas oberoende och övervakning blir därför allt viktigare med tanke på potentiella intressekonflikter och starkare kopplingar mellan finanssektorn och staten.
- (21) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2019, och dess yttrande⁷ återspeglas särskilt i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa att de primära offentliga nettoutgifternas nominella ökning inte överstiger 4,4 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Vidta ytterligare åtgärder för att förbättra effektiviteten i de offentliga utgifterna, även genom att förbättra budgetprocessen.
2. Säkerställa tillräckliga framtida pensionsförmåner och ett hållbart pensionssystem genom att vidta åtgärder för att öka den faktiska pensionsåldern och genom att reformera pensionssystemen. Öka deltagandet på arbetsmarknaden, bland annat genom att förbättra tillgången till barnomsorg och långvarig vård och omsorg samt

⁶ SWD(2019) 1020 final.

⁷ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

genom att undanröja återstående hinder för mer permanenta anställningsformer. Gynna utbildning av hög kvalitet och kompetens som är relevant på arbetsmarknaden, särskilt genom vuxenutbildning.

3. Stärka ekonomins innovationskapacitet, bland annat genom att stödja forskningsinstitutioner och ett närmare samarbete med näringslivet. Fokusera den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på innovation, transporter, särskilt när det gäller hållbarhet, digital infrastruktur och energiinfrastruktur, hälso- och sjukvård samt renare energi, med beaktande av regionala skillnader. Förbättra regelverket, särskilt genom att stärka rollen för samråd med arbetsmarknadens parter och offentliga samråd i lagstiftningsprocessen.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande