

RÅDETS HENSTILLING

af 11. juli 2017

om Polens nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2017

(2017/C 261/20)

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 politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 9, stk. 2, og

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Den 9.–10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 ⁽²⁾ rapporten om varslingsmekanismen, hvori Polen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Polen for 2017 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Polens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Polens nationale Europa 2020-mål.
- (3) Den 28. april 2017 fremlagde Polen sit nationale reformprogram for 2017 og sit konvergensprogram for 2017. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 ⁽³⁾ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

partnerskabsaftale og relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

- (5) Polen er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit konvergensprogram for 2017 har regeringen planlagt en gradvis forbedring af den samlede saldo fra et underskud på 2,4 % af BNP i 2016 til 1,2 % af BNP i 2020. Den mellemfristede budgetmålsætning, som er et strukturelt underskud på 1 % af BNP, forventes ikke opfyldt inden 2020, dvs. inden for programperioden. Ifølge konvergensprogrammet for 2017 ventes den offentlige gældskvotestige fra 54,4 % af BNP i 2016 til 55,3 % i 2017 for derefter at falde til 52,1 % i 2020. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er gunstigt.
- (6) Den 12. juli 2016 henstillede Rådet, at Polen i 2017 gennemfører en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,5 % af BNP hen imod den mellemfristede budgetmålsætning. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2017 er der risiko for nogen afvigelse fra denne anbefalede tilpasning i 2017.
- (7) I 2018 forventes Polen i lyset af sin finanspolitiske situation at foretage yderligere tilpasninger med henblik på sin mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 1 % af BNP. Ifølge den tilpasningsmatrix, der er fastlagt efter fælles aftale som led i stabilitets- og vækstpagten, medfører tilpasningen et krav om en nominal vækst i de primære offentlige nettoudgifter⁽¹⁾, som ikke overstiger 3,7 % i 2018. Dette svarer til en strukturel tilpasning på 0,5 % af BNP. Med en uændret politik er der risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2018. Rådet er af den generelle opfattelse, at Polen skal være parat til at træffe yderligere foranstaltninger i 2017, og at der vil være behov for yderligere foranstaltninger fra 2018 for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. Som fastsat i forordning (EF) nr. 1466/97 bør der i vurderingen af budgetplanerne og resultaterne tages højde for medlemsstatens budgetbalance i lyset af konjunkturf forholdene. Som anført i Kommissionens meddelelse om det europæiske semester 2017, der ledsager disse landespecifikke henstillinger, skal der ved vurdering af 2018-budgetresultaterne tages behørigt hensyn til målet om at opnå en finanspolitisk kurs, der bidrager til både at styrke den aktuelle genopretning og sikre, at Polens offentlige finanser er bæredygtige. I den sammenhæng bemærker Rådet, at Kommissionen agter at foretage en samlet vurdering i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1466/97, navnlig i lyset af konjunkturf forholdene i Polen.
- (8) Af landerapporten for 2017 fremgår det, at der er gjort nogle fremskridt med at forbedre skatteinddrivelsen, eftersom Polen har igangsat en række reformer rettet mod at skærpe skattesystemet. Disses fulde indvirkning på skatteinddrivelsen og omkostningerne til at overholde skattereglerne bør følges tæt. Polen har derimod ikke gjort noget fremskridt med at begrænse den udbredte brug af reducerede momsats, som har en negativ indvirkning på momsindtægterne og ikke er et effektivt socialpolitisk virkemiddel.
- (9) Polen står over for udgiftspres på en række områder, især på dem, der har med befolkningens aldring at gøre. Det er derfor nødvendigt at indføre metoder til at vurdere effektiviteten og udbyttet af offentlige udgifter for at gøre det muligt at omfordele ressourcerne. I den forbindelse har regeringen offentliggjort planer om at styrke budgetproceduren, herunder i særdeleshed i forbindelse med den mellemfristede budgetramme, og om at indarbejde udgiftsanalyser i budgetprocessen. Polen er den eneste medlemsstat, som ikke har et fuldgældigt uafhængigt finansråd og så vidt vides heller ikke har planer om at oprette et, selv om det har uafhængige finanspolitiske institutioner, der dækker nogle af dets funktioner.
- (10) Et fald i antallet af polakker i den erhvervsaktive alder forventes at begrænse vækstpotentialet i de kommende årtier. Det polske arbejdsmarked har klaret sig godt i de seneste år. Beskæftigelsen er fortsat steget, men en række nyligt indførte politiske foranstaltninger risikerer at nedbringe arbejdsmarkedsdeltagelsen, især blandt kvinder, lavtuddannede og ældre. Nedsættelsen af den lovbestemte pensionsalder i slutningen af 2017 forventes at tilskynde ældre erhvervsaktive til at forlade arbejdsstyrken. Det polske socialsikringsystem skaber kun begrænset incitament til at komme i arbejde. Den nye børneydelsesordning forventes at nedbringe fattigdom og ulighed, men den kan have negative konsekvenser for forældres arbejdsmarkedsdeltagelse, primært kvinders. Børneydelsens størrelse og

⁽¹⁾ De offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til Unionens programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden modregnes.

begrænset brug af behovstest betyder, at incitamenter til at tage arbejde, som er indarbejdet i andre sociale ydelser, begrænses. Femåriges pligt til at gå i førskole blev ophævet pr. september 2016, og deltagelsen i formelle børnepasningsordninger for børn under tre år er stadig blandt de laveste i Unionen. På trods af de trufne foranstaltninger er segmenteringen på arbejdsmarkedet fortsat høj, hvilket påvirker produktiviteten og akkumuleringen af menneskelig kapital i negativ retning. Der er fortsat forhindringer for en mere udbredt anvendelse af tidsbegrænsede kontraktansættelser. Lovgivningsudvalget er i gang med at forberede et nyt udkast til individuel og kollektiv arbejdsmarkedsløvgivning. Dette udgør en mulighed for at afhjælpe disse forhindringer.

- (11) Den faktiske gennemsnitlige pensionsalder er steget i de seneste år, men den er fortsat alt for lav. En højere faktisk pensionsalder er afgørende for at sikre økonomisk vækst, at fremtidige pensioner er tilstrækkelige, og at pensionssystemet er finanspolitisk holdbart. Dette modvirkes imidlertid af den nylige beslutning om at sænke den lovbestemte pensionsalder til 60 for kvinder og til 65 for mænd, der kan have en negativ indvirkning på den faktiske pensionsalder. Det dyre særlige socialsikringsystem for landbrugere (KRUS) er en anden grund til lav arbejdskraftsmobilitet og skjult arbejdsløshed i landbrugssektoren.
- (12) Uddannelsessystemet er blevet væsentligt forbedret i løbet af de seneste to årtier, og 15-åriges grundlæggende færdigheder er i dag et godt stykke over EU-gennemsnittet, samtidig med at landet har et af de laveste skolefrafald i Unionen. Dog er der stadig plads til at forbedre den måde, hvorpå eleverne opnår færdigheder, som er nødvendige på et arbejdsmarked i hastig forandring. De kommende ændringer af grundskoleuddannelsen giver anledning til store organisatoriske udfordringer og afkorter den almene uddannelsesperiode, hvilket kan påvirke uddannelseskvaliteten negativt. Der er også blevet annonceret ændringer, som skal tilpasse uddannelser og erhvervsuddannelser til arbejdsmarkedets behov, men det er endnu uvist, om de har potentiale til at afhjælpe de eksisterende problemer. Regeringen har igangsat høringer om reformen af de videregående uddannelser for at forbedre sektorens resultater og dens relevans for arbejdsmarkedet. Polen har en utilstrækkelig deltagelse i voksenuddannelser, og det gennemsnitlige niveau af ældre voksnes grundlæggende færdigheder er lavt, hvilket begrænser deres beskæftigelsesegnethed.
- (13) Svagheder i forbindelse med fysisk planlægning øger den administrative byrde, der er forbundet med behovet for byggetilladelser. Arealudnyttelsesplaner dækker en begrænset del af Polens område, og de har ofte en lav kvalitet. I områder, der ikke er nogen planer for, udstedes byggetilladelser på grundlag af enkeltstående administrative afgørelser om arealudnyttelse, hvilket påfører investorer risiko og usikkerhed. Udkastet til byggelov sigter mod at konsolidere den fysiske planlægningsproces og lette investorers administrative byrde. Reformen giver mulighed for at forbedre disse forhold, afhængigt af lovens endelige udformning og gennemførelse.
- (14) Erhvervs klimaet er generelt gunstigt. Investeringsaktiviteten faldt imidlertid drastisk i 2016 på grund af en reduceret brug af Unionens strukturfonde, som bl.a. skyldtes skiftet fra én programmeringsperiode til den næste og øget usikkerhed blandt private investorer. Erhvervslivets tillid blev desuden påvirket af en stigning i antallet af ændringer i lovgivningen og begrænset offentlig høring i forbindelse med en række vigtige love. Retssikkerhed og tillid til kvaliteten og forudsigeligheden af lovgivningsmæssige, skattemæssige og andre politikker og institutioner er vigtige faktorer, som kunne muliggøre en stigning i investeringsniveauet. Retsstatsprincippet og et uafhængigt retsvæsen er også afgørende i den forbindelse. Det vil øge retssikkerheden, hvis de alvorlige bekymringer vedrørende retsstatsprincippet adresseres. Eftersom regeringen sigter mod at spille en større rolle i økonomien, er det vigtigt at sikre investeringsbeslutningers økonomiske levedygtighed. Der er fortsat en væsentlig reguleringsmæssig byrde på flere områder.
- (15) Vejnettet er blevet udviklet hurtigt takket være finansiering fra Unionen, men antallet af trafikdræbte er stadig blandt de højeste i Unionen, hvilket giver høje sociale omkostninger. På trods af at der er adgang til et væsentligt antal EU-midler, står jernbanesektoren fortsat over for store flaskehalsproblemer i forbindelse med gennemførelsen af projekter. Der er også fortsat udfordringer med at sikre, at jernbaneaktiver får en lang levetid, eftersom der ikke findes noget flerårigt vedligeholdelsesprogram for jernbaneinfrastrukturen.
- (16) Omkring 60 % af Polens anlæg til fossile brændstoffer er mere end 30 år gamle. Der kræves derfor en væsentlig investering på området i de kommende år. I 2016 var landets sammenkobling med EU's elnet blandt de laveste i Unionen. Samtidig med at en væsentlig del af elkapaciteten skal udfases, er der en stigende efterspørgsel efter

elektricitet, og det bidrager til, at der er ringe udsigt til at kunne sikre en tilstrækkelig elproduktion. Der er risiko for, at de bindende nationale 2020-mål for vedvarende energi ikke nås. Efter idriftsættelsen af LNG-terminalen har Polen forbedret sin gasforsyningsikkerhed væsentligt. Landet har også udviklet sit transmissions- og distributionsnet til naturgas. Imidlertid er arbejdet på de regionalt vigtige gassammenkoblingspunkter ikke skredet frem efter planen.

- (17) Som led i det europæiske semester 2017 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Polens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet konvergensprogrammet for 2017, det nationale reformprogram for 2017 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Polen i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Polen, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (18) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået konvergensprogrammet for 2017, og dets holdning ⁽¹⁾ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Polen i 2017 og 2018 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Gøre en betydelig finanspolitisk indsats i 2018, der stemmer overens med bestemmelserne under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, under hensyntagen til behovet for at styrke det igangværende opsving og sikre de offentlige financers holdbarhed i Polen. Tage skridt til at forbedre effektiviteten af de offentlige udgifter og begrænse brugen af reducerede momssatser.
2. Tage skridt til at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, i særdeleshed blandt kvinder, lavtuddannede og ældre, bl.a. ved at fremme opnåelse af nødvendige færdigheder og fjerne forhindringer for mere permanente ansættelseskontrakter. Sikre pensionssystemets bæredygtighed og tilstrækkelighed ved at træffe foranstaltninger, som skal øge den faktiske pensionsalder, og ved at påbegynde reformer af præferencepensionsordningerne.
3. Træffe foranstaltninger til at fjerne investeringsbarrierer, navnlig inden for transportsektoren.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. juli 2017.

På Rådets vegne

T. TÖNISTE

Formand

⁽¹⁾ I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.