

Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 521 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Polens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Polens
konvergensprogram for 2019**

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2019

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-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 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Polen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for Polen² 2019 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Polens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Polens nationale Europa 2020-mål.

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2019) 1020 final.

- (3) Den 26. april 2019 fremlagde Polen sit nationale reformprogram for 2019 og den 29. april 2019 sit konvergensprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for perioden 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013³ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁴.
- (5) Polen er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten. Regeringen forventer i sit konvergensprogram for 2019 en mindre forringelse af den samlede saldo fra et underskud på 0,4 % af BNP i 2018 til 0,6 % af BNP i 2022, med et underskud på 1,7 % af BNP i 2019 og et overskud på 0,2 % af BNP i 2020. Den genberegnete strukturelle saldo vil med et underskud på 1,1 % af BNP komme tæt på den mellemfristede budgetmålsætning, som er blevet fastsat til et strukturelt underskud på 1,0 % af BNP i 2022. Ifølge konvergensprogrammet for 2019 ventes den offentlige gældskvotefald fra 48,9 % af BNP i 2018 til 40,6 % i 2022. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. Samtidig er detaljerne vedrørende nogle af de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de planlagte underskudsmål fra og med 2020, ikke blevet tilstrækkeligt præciseret.
- (6) Det fremgår af konvergensprogrammet for 2019, at Polen har gennemført kompensationsforanstaltninger i forbindelse med tørken, hvis budgetmæssige virkning i 2018 var betydelig. I konvergensprogrammet gives der tilstrækkelig dokumentation for omfanget og arten af de ekstra omkostninger, der budgetteres med. Det kan overvejes at give udgifter i forbindelse med tørke særlig behandling ved brug af "bestemmelsen om usædvanlige begivenheder". Ifølge Kommissionen beløb de ekstra udgifter i forbindelse hermed sig til 0,07 % af BNP i 2018. Disse ekstra udgifter kan være omfattet af bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97, idet den alvorlige tørke udgør en usædvanlig begivenhed, dens virkning for Polens offentlige finanser er betydelig, og holdbarheden sandsynligvis ikke bringes i fare ved en sådan midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Den påkrævede tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2018 er derfor justeret for at tage hensyn til disse ekstra udgifter.
- (7) Den 13. juli 2018 henstillede Rådet, at Polen sikrer, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter⁵ ikke overstiger 4,2 % i 2019, hvilket svarer til en

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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over

årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP. På basis af Kommissionens forårsprognose 2019 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra denne anbefalede tilpasning i 2019.

- (8) I lyset af Polens forventede produktionsgab på 2,0 % af BNP bør den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter i 2020 ikke overstige 4,4 % i overensstemmelse med den strukturelle tilpasning på 0,6 % af BNP, som kræves ifølge den tilpasningsmatrix, der er fastlagt efter fælles aftale som led i stabilitets- og vækstpakten. På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2019 er der med en uændret politik risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2020. Rådet er af den generelle opfattelse, at der er behov for foranstaltninger fra 2019 for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten.
- (9) Polen har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at øge overholdelsen af skattereglerne. Samtidig har landet haft en stærk økonomisk vækst, arbejdsmarkedet har været gunstigt, og andelen af arbejdskontrakter med bidragspligt til socialsikring har været gradvist stigende. Alle disse faktorer bidrog til at øge de offentlige indtægter. En del af de øgede indtægter er af cyklisk karakter og kan aftage, hvis de makroøkonomiske forhold forværres. Samtidig er de offentlige udgifter som andel af BNP steget i de seneste år. Flere nye udgiftskategorier er af permanent karakter og vil muligvis ikke let kunne ændres i den nærmeste fremtid. Desuden vil Polens offentlige finanser fremover komme under pres på grund af højere udgifter, navnlig som følge af befolkningens aldring. Disse faktorer forstærker behovet for nye værktøjer til at styrke udgiftsforvaltningen, herunder en regelmæssig vurdering af udgifternes virkning og effektivitet. Polen fortsatte i 2018 arbejdet med at forbedre budgetproceduren, men den overordnede reform er kompleks og vil blive gennemført i faser over en årrække. Selv om de finanspolitiske rammer generelt er stærke, og uafhængige institutioner dækker nogle af de funktioner, der normalt varetages af finansråd, er Polen fortsat den eneste medlemsstat, der ikke har et uafhængigt finansråd. Polen ikke har gjort fremskridt med hensyn til at begrænse den udbredte anvendelse af reducerede merværdiafgiftssatser, men regeringen har iværksat en reform, der kan gøre systemet med reducerede satser mindre komplekst og mindre fejlbehæftet.
- (10) Som følge af tidligere reformer, f.eks. afskaffelse af muligheden for tidlig pensionering og en gradvis forhøjelse af den lovbestemte pensionsalder, steg den gennemsnitlige pensionsalder i årene frem til 2017. I 2018 faldt den gennemsnitlige pensionsalder for både mænd og kvinder, hvilket afspejler nedsættelsen af den lovbestemte pensionsalder i slutningen af 2017. I betragtning af det faldende antal personer i den erhvervsaktive alder er en fortsat stigning i den faktiske pensionsalder afgørende for arbejdsmarkedsdeltagelsen og dermed for den økonomiske vækst. Det er også afgørende at sikre tilstrækkeligheden af fremtidige pensioner, at forebygge fattigdom i alderdommen og dermed også at forbedre pensionssystemets finanspolitiske holdbarhed. Nedsættelsen af den lovbestemte pensionsalder til 60 år for kvinder og 65 år for mænd, som blev vedtaget i efteråret 2017, vil få en betydelig negativ indvirkning på de fremtidige pensionsudbetalinger og skabe en betydelig forskel mellem kønnene med hensyn til pensioner. De eksisterende præferencepensionsordninger indebærer skattemæssige omkostninger og mindsker arbejdskraftens mobilitet mellem forskellige sektorer. Det særlige socialsikringssystem for landbrugere, der støttes med midler svarende til omkring 0,8 % af BNP, hæmmer arbejdskraftens mobilitet og bidrager til skjult arbejdsløshed i landbruget.

en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelse er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden modregnes.

- (11) De gunstige makroøkonomiske forhold har bidraget til, at det polske arbejdsmarked i de seneste år har klaret sig godt. Beskæftigelsesfrekvensen er fortsat med at stige, mens arbejdsløsheden efter flere års fald har stabiliseret sig på et historisk lavt niveau på under 4 % i 2018. Visse gruppers deltagelse i arbejdsstyrken, navnlig lavtuddannede, personer med handicap og deres plejere samt ældre mennesker, er imidlertid fortsat lav i sammenligning med andre medlemsstater. Det polske socialsikringssystem skaber ikke tilstrækkelige incitamenter til at tage arbejde. Børneydelsen har mindsket fattigdom og ulighed, men har på grund af dens størrelse og udformning haft en negativ indvirkning på forældres, især kvinders, deltagelse på arbejdsmarkedet. Andelen af børn under tre år, der er indskrevet i formelle børnepasningsordninger, er fortsat blandt de laveste i EU. Desuden varetages langtidspleje hovedsagelig af familiemedlemmer, næsten uden støtte fra institutioner, hvilket forhindrer plejere i at arbejde. Nedsættelsen af den lovbestemte pensionsalder har tilskyndet nogle ældre erhvervsaktive til at forlade arbejdsstyrken. Migration fra lande uden for EU har bidraget til at imødekomme den øgede efterspørgsel efter arbejdskraft, men der er tegn på, at det kan være vanskeligt at opnå en fortsat tilstrømning af vandrende arbejdstagere.
- (12) Mellem 2015 og 2017 traf Polen yderligere foranstaltninger mod segmenteringen af arbejdsmarkedet ved at begrænse muligheden for misbrug af tidsbegrænsede ansættelser, øge bidragene til socialsikring for visse atypiske arbejdskontrakter, og indføre en mindstetimeløn for nogle af disse kontrakter. Selv om andelen af tidsbegrænsede kontrakter som følge af de trufne foranstaltninger og manglen på arbejdskraft har været faldende siden 2015, og denne udvikling tog fart i 2018, er denne andel stadig blandt de højeste i EU. Der blev ikke foretaget yderligere lovgivningsmæssige ændringer til håndtering af denne udfordring, da reformen af arbejdsloven i sidste ende ikke blev gennemført. Tilstrækkeligheden af fremtidige pensioner for selvstændige og arbejdstagere med visse atypiske kontrakter udgør et potentielt problem.
- (13) Et uddannelsessystem af høj kvalitet baseret på livslang læring og opkvalificering, der støttes af tilstrækkelige investeringer, kan være en afgørende faktor for bedre fremtidige vækstudsigter i Polen. Det er afgørende, at befolkningen får de nødvendige færdigheder og kompetencer til at finde beskæftigelse på et arbejdsmarked under hastig forandring, hvis både deltagelsen i arbejdsstyrken og innovationskapaciteten i økonomien skal fremmes. Andelen af voksne, der deltager i uddannelse, ligger langt under EU-gennemsnittet, og erhvervsuddannelse i virksomheder benyttes ikke i tilstrækkeligt omfang. Kombineret med visse svagheder i digitale færdigheder samt læse-, skrive- og regnefærdigheder, især blandt voksne uden videregående uddannelse, begrænser dette deres beskæftigelsesegnethed. Læreruddannelsernes utilstrækkelige kvalitet og mangler i lærernes færdigheder kan forventes at få en negativ indvirkning på kvaliteten af uddannelse. Der er også svagheder i kvalitetssikringssystemet i de videregående uddannelser. På trods af de seneste reformer af erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser mangler der stadig en effektiv koordinering af voksenuddannelsen, og det er ikke klart, hvilken indvirkning forskellige politiske foranstaltninger har på kvaliteten af den udbudte uddannelse og kvalifikationsniveauerne.
- (14) De langsigtede økonomiske udsigter for Polen afhænger af, hvordan innovationskapaciteten i økonomien udvikler sig. Polen rangerer imidlertid stadig lavt hvad angår innovation, idet lavteknologiske sektorer udgør en betydelig del af landets økonomiske struktur, og der er betydelige regionale forskelle med hensyn til

innovationsresultater. Der er truffet visse foranstaltninger for at forbedre samarbejdet mellem den videnskabelige verden og erhvervslivet, men der er stadig en række økonomiske og ikkeøkonomiske hindringer. Navnlig udgør komplekse administrative procedurer og akademikers begrænsede kvalifikationer inden for styring af fælles offentlig-private forsknings- og udviklingsprojekter stadig store hindringer. Klynger og formaliserede virksomhedsnetværk, navnlig mellem små og mellemstore virksomheder og store virksomheder, spiller kun en begrænset rolle med hensyn til udbredelsen af innovative løsninger. Reformen af de videregående uddannelser i 2018 har forbedret visse aspekter af det polske videnskabelige miljø, men tager kun delvist fat på vigtige spørgsmål som f.eks. fragmenteringen af forskningssektoren, forskernes lønninger og internationaliseringen af den polske videnskab. De nationale bruttoudgifter til forskning og udvikling var i 2017 fortsat ca. 50 % lavere end EU-gennemsnittet, men med betydelige regionale forskelle.

- (15) Der er sket en fortsat forbedring af resultaterne på sundhedsområdet, men de ligger stadig under EU-gennemsnittet, idet den forventede levealder for mænd er 8,2 år kortere end for kvinder, mens forskellen mellem de polakker, der har det højeste og det laveste uddannelsesniveau, er 10 år. Adgangen til og effektiviteten af sundhedssystemet påvirkes af lave budgetter og mangel på personale. Antallet af praktiserende læger og sygeplejersker i forhold til befolkningens størrelse er blandt de laveste i Unionen, og en fjerdedel af lægepersonalet har allerede overskredet pensionsalderen. De udækkede behov for lægehjælp faldt i 2017, men er fortsat blandt de højeste i EU, og ventetiderne til visse behandlinger er steget betydeligt siden 2010. Polen har udarbejdet oversigter over behovet for sundhedsydelser, men de er endnu ikke blevet anvendt ved beslutninger om indkøb af sundhedstjenesteydelser og investeringer. Sundhedssystemet er fortsat i alt for stort omfang hospitalsbaseret, og både den primære sundhedspleje og den ambulante sundhedspleje er fortsat underudviklet. Langtidsplejesystemet er svagt, idet det mangler standardiserede ydelser og en sammenhængende strategisk tilgang. Hovedparten af langtidsplejen varetages af uformelle plejere, ofte familiemedlemmer, og med kun ringe støtte fra institutioner. I 2017 udgjorde Polens offentlige udgifter til sundhedsvæsenet i alt 4,7 % af BNP, hvilket er et godt stykke under EU-gennemsnittet på 7 % af BNP. Der er planer om gradvist at øge disse udgifter i de kommende år. Dette kan imidlertid blive vanskeligt at nå, da de nyligt bebudede planer om at øge de sociale overførsler til mellem- og højindkomsthushold vil begrænse det finanspolitiske råderum i fremtiden.
- (16) Infrastrukturen i Polen er forbedret betydeligt, men i nogle sektorer er der fortsat problemer med manglende forbindelser. De investeringer i vejnettet, der efter det nationale vejanlægsprogram skal gennemføres senest i 2024, vil hovedsagelig være koncentreret i den østlige del af Polen, hvorved visse nordlige regioner vil få relativt mindre gode forbindelser. Der er stadig store huller i det transeuropæiske transportnet, og investeringerne i jernbaner går langsommere end investeringerne i veje. Antallet af trafikdræbte er fortsat blandt de højeste i Unionen. Byerne står over for stadig større udfordringer i forbindelse med mobilitet, f.eks. i form af trafiktrængsel og luftforurening som følge af det voksende antal personbiler og den store andel af gamle køretøjer. Drivhusgasemissionerne fra vejtransporten er steget kraftigt i de seneste fem år. De nuværende incitamenter til at benytte offentlig transport, transport med lav emission og aktive transportformer er ikke tilstrækkelige til at håndtere disse udfordringer. Adgangen til fast internetforbindelse i Polen er fortsat blandt de laveste i Unionen, og adgangen til ultrahurtigt bredbånd er stort set begrænset til storbyerne.

- (17) Den polske økonomi er blandt de mindst CO₂-effektive i Unionen. Den dårlige isolering af offentlige og private bygninger fører til et højere energiforbrug og energifattigdom. Polen er desuden det land i Unionen, hvor luftforureningen i byer er størst, navnlig i landets sydlige og centrale regioner. Investeringer i højere energieffektivitet, navnlig i byggesektoren, en forøgelse af andelen af kulstoffattig og renere energiproduktion samt støtte til reducere af emissioner fra transport kan mindske afhængigheden af fossile brændstoffer, begrænse luftforureningen og samtidig mindske de sociale omkostninger og forbedre livskvaliteten. De nuværende lovgivningsrammer, herunder loven om opbygning af gaslagre, loven om fastfrysning af elektricitetspriser samt reglerne for landbaserede vindmølleparker kan være en hindring for investeringerne i el- og gasmarkederne og påvirke den polske energisektors og de energiintensive industriers konkurrenceevne på lang sigt.
- (18) For at opretholde gunstige økonomiske vilkår og støtte stigningen i private investeringer er kvaliteten af ny og ændret lovgivning og et stabilt og forudsigeligt erhvervsklima af stor betydning. De ustabile lovgivningsmæssige rammer og andre hindringer for virksomhedernes ekspansion påvirker investeringsaktiviteterne og produktiviteten negativt. Etablering af en effektiv dialog med alle interessenter ville bidrage til at forbedre kvaliteten af lovgivningen og – i og med at behovet for revisioner begrænses – bidrage positivt til stabiliteten i erhvervsklimaet. Derfor ville en styrkelse af høringen af arbejdsmarkedets parter og offentlige høringer — ved at sikre tilstrækkelig tid til høringer, tage mere hensyn til interessenternes høringsbidrag og begrænse antallet af love, der er fritaget for høringer, til et minimum — i væsentlig grad bidrage til at mindske den administrative byrde i forbindelse med hyppige ændringer i lovgivningen, øge investeringerne og fremme en bæredygtig økonomisk vækst på lang sigt. Det er Kommissionens opfattelse, at der stadig er risiko for en alvorlig overtrædelse af retsstatsprincippet i Polen, og at situationen forværres, da mange af de anfægtede foranstaltninger er ved at blive gennemført og konsolideret. Disse bekymringer er genstand for verserende sager for Den Europæiske Unions Domstol og i sammenhæng med artikel 7 i TEU. Retssikkerheden og tillid til kvaliteten og forudsigeligheden af politik og institutioner, navnlig inden for lovgivning og skat, er vigtige faktorer for investeringsklimaet.
- (19) Programmeringen af EU's midler for perioden 2021-2027 kan være med til at afhjælpe nogle af de problemer, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten⁶. Dette ville gøre det muligt for Polen at optimere anvendelsen af disse midler i relation til de indkredsede sektorer, idet der tages hensyn til regionale forskelle.
- (20) I de seneste år er statens rolle stærkt udvidet i sektorerne bank og forsikring samt energi. Den øgede grad af statsligt ejerskab udgør en ny udfordring for konkurrencen, lovrammerne og de styringsmæssige rammer. Kvaliteten af styringen og regulerings- og tilsynsmyndighedernes uafhængighed bliver derfor stadig vigtigere i lyset af potentielt modstridende interesser og de tættere forbindelser mellem den finansielle sektor og staten.
- (21) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået konvergensprogrammet for 2019, og dets holdning⁷ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

⁶ SWD(2019) 1020 final.

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

HENSTILLER, at Polen i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. sikre, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 4,4 % i 2020, hvilket svarer til en årlig strukturtilpasning på 0,6 % af BNP, tage yderligere skridt til at forbedre effektiviteten af de offentlige udgifter, bl.a. gennem en forbedring af budgetproceduren
2. sikre tilstrækkeligheden af fremtidige pensionsydelser og pensionssystemets holdbarhed ved at træffe foranstaltninger, der skal øge den faktiske pensionsalder, og ved at reformere præferencepensionsordningerne, træffe foranstaltninger til at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, bl.a. ved at forbedre adgangen til børnepasning og langtidspleje og ved at fjerne de resterende hindringer for mere permanente ansættelsesformer, fremme uddannelse af høj kvalitet og færdigheder med relevans for arbejdsmarkedet, navnlig gennem voksenuddannelse
3. styrke innovationskapaciteten i økonomien, bl.a. ved at støtte forskningsinstitutioner og et tættere samarbejde mellem disse og erhvervslivet, målrette investeringstiltagene inden for den økonomiske politik mod innovation, transport (navnlig dens bæredygtighed), digital infrastruktur, energiinfrastruktur, sundhedspleje og renere energi, idet der tages hensyn til de regionale forskelle, forbedre de lovgivningsmæssige rammer, navnlig ved at styrke den rolle, som høringer af arbejdsmarkedets parter og offentlige høringer spiller i lovgivningsprocessen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*