



Brussel, 20.5.2020  
COM(2020) 521 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Polen**

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

### **over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Polen**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid<sup>1</sup>, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 17 december 2019 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse strategie voor duurzame groei en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2020 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is terdege rekening gehouden met de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie geproclameerde Europese pijler van sociale rechten. Op 17 december 2019 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Polen niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (2) Op 26 februari 2020 is het landverslag 2020 voor Polen<sup>2</sup> gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Polen bij de tenuitvoerlegging van de op 9 juli 2019 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen<sup>3</sup> heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Polen in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> SWD(2020) 520 final.

<sup>3</sup> PB C 301 van 5.9.2019, blz. 117.

- (3) Op 11 maart 2020 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie de uitbraak van COVID-19 officieel uitgeroepen tot een wereldwijde pandemie. Deze pandemie vormt een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid en treft burgers, bedrijven en economieën. Zij zet de nationale gezondheidsstelsels onder zware druk, verstoort de mondiale toeleveringsketens, veroorzaakt volatiliteit op de financiële markten en sterke schommelingen in de consumentenvraag, en heeft negatieve gevolgen voor meerdere sectoren. Zij vormt een bedreiging voor de banen en het inkomen van mensen en voor ondernemingen. De pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die nu al ernstige gevolgen heeft in de Europese Unie. Op 13 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling<sup>4</sup> aangenomen waarin wordt opgeroepen tot een gecoördineerde economische aanpak van de crisis door alle actoren op nationaal en Unieniveau.
- (4) Meerdere lidstaten hebben een noodtoestand uitgeroepen of noodmaatregelen getroffen. Elke noodmaatregel moet strikt proportioneel, noodzakelijk en beperkt in de tijd zijn, en moet overeenstemmen met de Europese en internationale normen. Ze moeten onderworpen zijn aan democratisch toezicht en onafhankelijke rechterlijke controle.
- (5) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact<sup>5</sup>. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 stemden de ministers van Financiën van de lidstaten in met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Voor het correctieve deel kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, ook besluiten een herzien begrotingstraject vast te stellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule staat lidstaten toe af te wijken van de budgettaire verplichtingen die normaliter van toepassing zijn en stelt de Commissie en de Raad in staat om de nodige maatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.
- (6) Er is voortdurende actie nodig om de verspreiding van de pandemie te beperken en te beheersen, om de veerkracht van de nationale gezondheidsstelsels te versterken, om de sociaal-economische gevolgen te verzachten door middel van ondersteunende maatregelen voor bedrijven en huishoudens en om te zorgen voor adequate gezondheids- en veiligheidsomstandigheden op de werkplek met het oog op de hervatting van de economische activiteit. De Unie moet ten volle gebruik maken van de verschillende instrumenten waarover zij beschikt om de lidstaten op deze gebieden te ondersteunen. Tegelijkertijd moeten de lidstaten en de Unie samenwerken om de maatregelen voor te bereiden die nodig zijn voor een terugkeer naar een normale werking van onze samenlevingen en economieën en naar duurzame groei, waarin zij

---

<sup>4</sup> COM(2020) 112 final.

<sup>5</sup> COM(2020) 123 final.

onder meer de groene transitie en de digitale transformatie moeten integreren, net als de lessen die uit de crisis worden getrokken.

- (7) De COVID-19-crisis toont aan hoe flexibel de eengemaakte markt zich kan aanpassen aan buitengewone omstandigheden. Om een vlotte en soepele overgang naar de herstelfase en het vrije verkeer van goederen, diensten en werknemers te waarborgen, moeten uitzonderlijke maatregelen die de werking van de eengemaakte markt belemmeren, worden geschrapt zodra zij niet langer onmisbaar zijn. De huidige crisis toont aan dat er behoefte is aan crisisparaatheidsplannen in de gezondheidssector, met inbegrip van met name verbeterde aankoopstrategieën, gediversifieerde toeleveringsketens en strategische reserves van essentiële goederen. Dat zijn cruciale elementen voor de ontwikkeling van uitgebreidere crisisparaatheidsplannen.
- (8) De wetgever van de Unie heeft de desbetreffende wetgevingskaders<sup>6</sup> reeds gewijzigd om de lidstaten in staat te stellen om alle ongebruikte middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen te benutten, zodat zij de uitzonderlijke gevolgen van de COVID-19-pandemie kunnen aanpakken. Deze wijzigingen leiden tot meer flexibiliteit en vereenvoudigde en gestroomlijnde procedures. Om de druk op de kasstroom te verlichten kunnen lidstaten in het boekjaar 2020-2021 ook gebruikmaken van een medefinancieringspercentage van 100 % uit de begroting van de Unie. Polen wordt aangemoedigd ten volle gebruik te maken van deze mogelijkheden om bijstand te bieden aan de mensen en sectoren die het zwaarst door de problemen worden getroffen.
- (9) Als gevolg van de uiteenlopende specialisatiepatronen zullen de sociaal-economische gevolgen van de pandemie waarschijnlijk ongelijk verdeeld zijn over de regio's. Dat houdt in dat de territoriale verschillen binnen Polen groter zouden kunnen worden. De huidige situatie gaat ook gepaard met het gevaar dat het convergentieproces tussen de lidstaten tijdelijk uiteenvalt, hetgeen gerichte beleidsacties noodzakelijk maakt.
- (10) Op 29 april 2020 heeft Polen zijn nationale hervormingsprogramma 2020 ingediend en op 30 april 2020 zijn convergentieprogramma 2020. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (11) Polen valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact.
- (12) Op 13 juli 2018 heeft de Raad Polen aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven<sup>7</sup> in 2019 niet hoger ligt dan 4,2 %, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. De algehele beoordeling van de Commissie bevestigt een significante afwijking

---

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2020/460 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 508/2014 wat betreft specifieke maatregelen om investeringen in de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten en in andere sectoren van hun economieën vrij te maken als antwoord op de COVID-19-uitbraak (Investeringsinitiatief Coronavirusrespons) (PB L 99 van 31.3.2020, blz. 5) en Verordening (EU) 2020/558 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013 en (EU) nr. 1303/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen naar aanleiding van de uitbraak van Covid- 19 (P L 130 van 24.4.2020, blz. 1)

<sup>7</sup> De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als uitgavenzijde worden uitgevlakt.

van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2019 en over 2018 en 2019 samen. In het licht van de activering van de algemene ontsnappingsclausule zijn verdere stappen in het kader van de significante-afwijkingsprocedure voor Polen echter niet gerechtvaardigd.

- (13) In haar convergentieprogramma 2020 voorziet de regering dat het nominale saldo zal verslechteren van een tekort van 0,7 % van het bbp in 2019 tot een tekort van 8,4 % van het bbp in 2020. In 2020 zal de overheidsschuldquote, na een daling tot 46,0 % van het bbp in 2019, naar verwachting stijgen tot 55,2 %. De macro-economische en budgettaire vooruitzichten worden beïnvloed door de grote onzekerheid als gevolg van de COVID-19-pandemie.
- (14) Als reactie op de COVID-19-pandemie en als onderdeel van een gecoördineerde Unie-aanpak heeft Polen begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van het gezondheidsstelsel te vergroten, de pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Volgens het convergentieprogramma 2020 belopen deze begrotingsmaatregelen 3,2 % van het bbp en omvatten zij onder meer toelagen voor zelfstandigen en werknemers met een atypische arbeidsovereenkomst, vrijstellingen van sociale bijdragen voor ondernemingen (die moeten door de overheid moeten worden betaald) en loonsubsidies voor bepaalde ondernemingen. Daarnaast heeft Polen maatregelen aangekondigd die, ook al hebben zij geen rechtstreekse gevolgen voor de begroting, toch zullen bijdragen tot de ondersteuning van de liquiditeit van ondernemingen, zoals garanties op leningen voor ondernemingen. Het budgettaire effect van de in het convergentieprogramma vastgestelde begrotingsmaatregelen wijkt af door voornamelijk de behandeling van de leningen aan ondernemingen. In overeenstemming met de aankondigingen van de autoriteiten is de prognose van de Commissie gebaseerd op de veronderstelling dat leningen ter waarde van ongeveer 2¾ procentpunten van het bbp zullen worden omgezet in subsidies en dus in 2020 als uitgaven zullen worden geboekt. Over het algemeen zijn de door Polen genomen maatregelen in overeenstemming met de richtsnoeren uit de mededeling van de Commissie over een gecoördineerde economische respons op de uitbraak van COVID-19. De volledige uitvoering van deze maatregelen, gevolgd door een heroriëntering van het begrotingsbeleid naar het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties als de economische omstandigheden dat toelaten, zal bijdragen tot het behoud van budgettaire houdbaarheid op middellange termijn.
- (15) Op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie bij ongewijzigd beleid wordt het overheidssaldo van Polen geraamd op -9,5 % van het bbp in 2020 en -3,8 % in 2021. De overheidsschuldquote zal naar verwachting onder 60 % van het bbp blijven in 2020 en 2021.
- (16) Op 20 mei 2020 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag een verslag opgesteld wegens de verwachte overschrijding door Polen van de tekortdrempel van 3 % van het bbp in 2020. Al bij al wijst de analyse erop dat het tekortcriterium zoals omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 niet vervuld is.
- (17) De uitbraak van COVID-19 heeft Polen in een nieuwe sociale en economische toestand gebracht. Voor het eerst in bijna drie decennia wordt voor 2020 een recessie verwacht. Volgens de door de regering verstrekte gegevens is de impact van de pandemie op de volksgezondheid wel vrij laag, onder meer door een snelle goedkeuring van ongekende maatregelen zoals strikte quarantaine en social distancing.

Tot nu toe zijn de meest negatieve gevolgen waargenomen in de dienstensector (inclusief vervoer, detail- en groothandel en vrije tijd) en in de maakindustrie als gevolg van onderbrekingen in de toeleveringsketens. Om de economische impact van de opgelegde beperkingen te compenseren, heeft de regering een reeks maatregelen gelanceerd ten belope van ongeveer 9 % van het bbp (tekortverhogende en liquiditeitsmaatregelen samen), met inbegrip van EU-financiering. Dit wordt ook ondersteund door de maatregelen voor liquiditeitsverstrekking van de Nationale Bank van Polen. De steun van de regering is gericht op het stabiliseren van de economie op korte termijn door de inkomens van werknemers te ondersteunen, financiering te verstrekken aan bedrijven die kampen met een daling van de inkomsten, de veerkracht en het reactievermogen van de gezondheidssector te versterken, en het financiële stelsel te versterken. Het omvat ook een investeringsprogramma ter ondersteuning van het economisch herstel op middellange termijn. Er is veel vraag naar beleidsrespons, via onder meer vrijstellingen van sociale bijdragen, voordelen voor werknemers in ondernemingen die hun activiteiten opschorten, en toegang tot leningen voor micro-ondernemingen. Verwacht wordt dat de COVID-19-pandemie zal bijdragen aan de daling van het bbp met 4,3 % in 2020, die gevolgd zal worden door een herstel met 4,1 % in 2021.

- (18) De COVID-19-pandemie maakte het noodzakelijk om ongekende maatregelen in te voeren in het gezondheidszorgstelsel. Er werden aanzienlijke uitgaven gedaan, onder meer voor de aankoop van materiaal en uitrusting voor de gezondheidszorg, voor het verhogen van de capaciteit van ziekenhuizen en laboratoria, en voor het versterken van de personele capaciteit. Er moeten extra middelen worden toegewezen om andere investeringen en diensten op het vlak van gezondheid die werden uitgesteld of een andere bestemming kregen, te compenseren. Vóór de uitbraak van COVID-19 bedroegen de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg 4,8 % van het bbp, dus onder het EU-gemiddelde van 7 % van het bbp in 2018. In combinatie met de suboptimale toewijzing van middelen hindert dit de werking van het gezondheidsstelsel en de toegang ertoe. In 2018 bedroeg het aandeel van de Poolse bevolking dat melding maakt van onvervulde behoeften aan medische onderzoeken 4,2 %, wat aanzienlijk hoger is dan de 2 % op het niveau van de Unie. Het aantal praktiserende artsen en verpleegkundigen in verhouding tot de bevolkingsomvang behoort tot de laagste in de Unie en het aantal gezondheidswerkers is ongelijk verdeeld over het land. Openbare gezondheidszorg, e-gezondheid en eerstelijnszorg, die van cruciaal belang zijn voor betere preventie en toegang en om het systeem bestand te maken tegen toekomstige problemen, blijven onderontwikkeld. De pandemie heeft gevolgen gehad voor de faciliteiten voor langdurige zorg, waar heel wat van de bewoners tot een risicogroep behoren.
- (19) De COVID-19-pandemie zal een aanzienlijke impact hebben op de arbeidsmarkt en de daling van de werkloosheid van de laatste jaren omkeren. Het werkloosheidscijfer zal naar verwachting toenemen van 3,3 % in 2019 tot ongeveer 7,5 % in 2020, om zich in 2021 lichtjes te herstellen tot 5,3 %. Deze gevolgen voor de korte termijn dreigen op middellange termijn structureel te worden, met name voor kwetsbare groepen. Het stelsel voor tijdelijke werktijdverkorting kan een doeltreffend instrument zijn om banen te behouden, als ondernemingen genoeg stimulansen krijgen om er gebruik van te maken. Tegelijkertijd en ondanks de gunstige ontwikkelingen die zich vóór de COVID-19-crisis voordeden, is de arbeidsmarktparticipatie van bepaalde groepen, met name van laaggeschoolden, personen met een handicap en degenen die voor hen zorgen, en ouderen, laag gebleven. Migratie uit niet-EU-landen heeft geholpen bij het oplossen van de tekorten aan arbeidskrachten, maar het kan moeilijk worden om een

aanhoudende instroom van arbeidsmigranten te verwezenlijken, gezien de beperkingen op het gebied van grenscontroles. Daarom kan de uitbreiding van flexibele werkregelingen zoals werken op afstand en flexibele werktijdregelingen, met name in het kader van permanente vormen van werkgelegenheid, helpen bij het reageren op de crisis en voor groepen met lagere activiteitsgraden een hulp zijn om een vaste baan te vinden. Ook de veerkracht van de arbeidsmarkt bij toekomstige periodes van neergang zou hierdoor worden verbeterd.

- (20) Om de sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te verzachten, de sociale cohesie te behouden en het economische herstel te ondersteunen, zijn aanzienlijke vangnetten nodig. In de afgelopen jaren heeft Polen een uitgebreid programma van sociale overdrachten opgezet, met inbegrip van de universele kinderbijslag en de aanvullende eenmalige uitkering die jaarlijks aan de gepensioneerden wordt betaald, met een waarde van bijna 2,5 % van het bbp per jaar. Deze maatregelen zijn niet aan voorwaarden inzake het vermogen verbonden en kunnen doelgerichter worden gemaakt. Tegelijkertijd is de dekking van sociale uitkeringen voor mensen met de laagste inkomens laag. De grootste toename van de extreme armoede die in 2019 uit de gezinsbudgetenquête naar voren kwam, werd waargenomen voor mensen of gezinnen die van een uitkering (andere dan pensioenen en invaliditeitspensioenen) leven, wat wijst op zwakke punten in het socialezekerheidsstelsel. Bovendien bieden niet alle soorten arbeidsovereenkomsten toegang tot sociale bescherming zoals adequate werkloosheidsuitkeringen, moederschapsuitkeringen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Hierdoor worden sommige werknemers die door de noodmaatregelen worden getroffen, kwetsbaarder en dreigen zij in armoede te vervallen. Bovendien ligt het niveau van de minimuminkomens onder het gemiddelde van de Unie.
- (21) De plotselinge opschorting van de lessen op school op alle onderwijsniveaus heeft het onderwijssysteem voor problemen gesteld bij het aanbieden van afstandsonderwijs. Om te voorkomen dat de ongelijkheid toeneemt moeten alle lerenden, met name die uit kansarme groepen, toegang hebben tot afstandsonderwijs. Maar in 2018 beschikten bijna 330 000 leerlingen in hun gezin niet over een computer met internettoegang. Een aanzienlijk deel van de leraren beschikt niet over de nodige vaardigheden om digitaal leren aan te bieden. Tegelijk hebben heel wat ouders moeite om digitaal leren en thuisonderwijs te ondersteunen. Om een aantal van deze problemen aan te pakken en de kwaliteit te waarborgen, moeten de maatregelen om scholen en leraren uit te rusten met digitale infrastructuur en leermaterialen voor onlinelesgeven, worden voortgezet. De COVID-19-crisis toont het algemene structurele probleem aan van het lage niveau van digitale vaardigheden, aangezien bijna de helft van de volwassen bevolking niet beschikt over digitale basisvaardigheden en de participatie van volwassenen in onderwijs in het algemeen aanzienlijk lager is dan het Uniegemiddelde. De recente hervormingen in het beroepsonderwijs hebben onvoldoende werkgevers ertoe aangezet om deel te nemen, waardoor het systeem van leren op de werkplek onderbenut blijft. Dat er een tekort aan leerkrachten ontstaat, wijst erop dat dat het beroep van leerkracht aantrekkelijker moet worden gemaakt.
- (22) De COVID-19-uitbraak heeft ernstige gevolgen gehad voor de arbeidsomstandigheden van ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen en micro-ondernemingen. Werken op afstand mogelijk maken is een uitdaging, en slechts een tiende van de Poolse ondernemingen is in voldoende mate gedigitaliseerd om een snelle aanpassing aan nieuwe omstandigheden mogelijk te maken. Een van de belangrijkste obstakels voor de digitalisering van kleine en middelgrote

ondernemingen is dat eigenaars, managers en werknemers te weinig digitale vaardigheden hebben. Het gebruik van digitale technologieën in het openbaar bestuur is van cruciaal belang om de verlening van de overheidsdiensten te waarborgen en de maatregelen aan te sturen die nodig zijn voor het toezicht op en de beheersing van de crisis. Daarnaast leiden doeltreffende digitale openbare diensten tot een vermindering van onnodige regelgeving en administratieve rompslomp, wat in de herstelfase van cruciaal belang kan zijn.

- (23) Om de impact van de crisis te beperken biedt de Poolse regering aanzienlijke liquiditeitssteun via garanties, leningen en voorwaardelijke subsidies aan getroffen ondernemingen, met de nadruk op kleine en middelgrote ondernemingen en micro-ondernemingen. De maatregelen van de regering worden ondersteund door de Nationale Bank van Polen, onder meer via het aankoopprogramma voor staatsobligaties op de secundaire markt en aanzienlijke renteverlagingen. Doeltreffende en snelle uitvoering van deze maatregelen, ook door intermediairs, is van essentieel belang om het bedrijfsleven te helpen bij de uitoefening van hun activiteiten en om het herstel te vergemakkelijken. Bij het ontwerpen en uitvoeren van deze maatregelen moet rekening worden gehouden met de veerkracht van de banksector en moet de stabiliteit van het financiële stelsel worden bewaakt. Uitstel van betaling voor belastingen en sociale bijdragen mogelijk maken kan helpen om de cashflow bij getroffen ondernemingen te verbeteren, net als snellere contractuele betalingen door de overheid.
- (24) Om het economisch herstel te bevorderen, zal het van belang zijn om mature publieke investeringsprojecten te vervroegen en particuliere investeringen te bevorderen, onder meer door relevante hervormingen. Dat de Poolse economie koolstofintensief is en de luchtkwaliteit tot de laagste in de Unie behoort, roept ernstige vragen op het gebied van milieu en gezondheid op. Er moeten dus absoluut maatregelen worden gepland en goedgekeurd die gericht zijn op de tijdige overgang naar schone energie overeenkomstig de Europese Green Deal en het nationale energie- en klimaatplan. Hoewel de uitrol van glasvezel in Polen boven het EU-gemiddelde ligt en aanzienlijke vooruitgang is geboekt met supersnelle en mobiele breedband in de afgelopen jaren, is Polen nog ver verwijderd van zijn streefdoelen voor connectiviteit. Het herstel zou verder kunnen worden ondersteund door aanzienlijke investeringen in duurzame vervoersinfrastructuur om de connectiviteit tussen perifere gebieden en centra van economische activiteit te verbeteren. Polen zal zich in toenemende mate op wetenschap en innovatie baseren om te zorgen voor duurzame economische groei en concurrentievermogen op lange termijn. De algemene uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling ten opzichte van het bbp blijven onder het EU-gemiddelde en ondanks de zichtbare vooruitgang in veel onderdelen van de beleidsmix van het innovatie-ecosysteem van het land, blijft de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven een belangrijke hinderpaal op de Poolse weg naar sterkere innovatie. De programmering van het fonds voor een rechtvaardige transitie voor de periode 2021-2027 zou Polen kunnen helpen bij een aantal uitdagingen van de transitie naar een klimaatneutrale economie, met name op de gebieden die in bijlage D bij het landverslag worden vermeld<sup>8</sup>. Zo zou Polen optimaal gebruik kunnen maken van dat fonds.
- (25) Een stabiel en voorspelbaar ondernemingsklimaat en een positief investeringsklimaat spelen een belangrijke rol in het economisch herstel na een pandemie. De

---

<sup>8</sup> SWD(2020) 520 final.



onafhankelijkheid, efficiëntie en kwaliteit van het rechtsstelsel zijn in dit verband essentiële onderdelen. Rechtszekerheid, met inbegrip van toegang tot onafhankelijke rechtbanken, en vertrouwen in de kwaliteit en voorspelbaarheid van regelgeving en instellingen, zijn eveneens cruciale factoren voor de werking van de eengemaakte markt en voor het vrijwaren van de positie van Polen in de Europese toeleveringsketens na een pandemie. Naast de reeds lang bestaande punten van zorg over de rechtsstaat in Polen die de Commissie aan de orde heeft gesteld - en waarvan een aantal reeds is behandeld in de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie - roepen recente ontwikkelingen verdere bezorgdheid op omdat zij de werking van de Poolse rechtsorde en de rechtsorde van de Unie in gevaar brengen.

- (26) Een gezond en stabiel regelgevingsklimaat vormt de basis voor de ondersteuning van economische groei en particuliere investeringen. Dat openbare en sociale partners niet terdege worden geraadpleegd, heeft een negatief effect op de stabiliteit en de robuustheid van het ondernemingsklimaat en op de kwaliteit van de wetgeving. Voor de wetsontwerpen van de Raad van Ministers werden openbare raadplegingen verplicht, maar voor voorstellen die alternatieve wegen volgen, bijvoorbeeld indiening door de leden van het Parlement, worden zij niet uitgevoerd of zijn zij niet verplicht. Deze inconsistentie heeft een nadelige invloed op de kwaliteit van de uiteindelijke wetgeving. Bovendien is de kwaliteit van de sociale dialoog de afgelopen jaren verslechterd, met name omdat er tijdens de beleidsvorming niet of slechts heel kort wordt overlegd. Zorgen voor voldoende tijd voor overleg, verbetering van het gebruik van de standpunten van belanghebbenden over wetten en beleidsdocumenten, en beperking van het aantal wetten waarover geen overleg moet plaatsvinden, zou de betrokkenheid van de sociale partners vergroten en de kwaliteit van het wetgevingsproces helpen verbeteren. De Raad voor het sociaal overleg vormt een institutioneel kader voor een tripartiete sociale dialoog. De in april 2020 vastgestelde wettelijke bepalingen verzwakken echter de autonomie van de sociale partners in de Raad voor sociaal overleg en vormen een bedreiging voor de doeltreffendheid van de sociale dialoog in het land.
- (27) Terwijl de huidige aanbevelingen gericht zijn op het aanpakken van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie en het bevorderen van het economisch herstel, hadden de landspecifieke aanbevelingen 2019 die de Raad op 9 juli 2019 heeft aangenomen, ook betrekking op hervormingen die essentieel zijn om uitdagingen op middellange tot lange termijn aan te pakken. Deze aanbevelingen zijn nog steeds relevant en zullen gedurende de jaarlijkse cyclus van het Europees semester gemonitord blijven worden. Dat geldt ook voor aanbevelingen betreffende investeringsgerelateerd economisch beleid. Met die aanbevelingen moet rekening worden gehouden bij de strategische programmering van de financiering van het cohesiebeleid na 2020, ook wat betreft de maatregelen ter verzachting van de huidige crisis en de exitstrategieën.
- (28) Het Europees semester biedt het kader voor de voortdurende coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in de Unie, dat kan bijdragen tot een duurzame economie. De lidstaten hebben in hun nationale hervormingsprogramma's 2020 de stand van zaken opgemaakt over de voortgang bij de uitvoering van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (SDG's). Door onderstaande aanbevelingen volledig uit te voeren zal Polen bijdragen aan de vooruitgang in de richting van de duurzameontwikkelingsdoelen en aan de gemeenschappelijke inspanning om in de Unie te komen tot concurrerende duurzaamheid.

- (29) In de context van het Europees Semester 2020 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Polen verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2020. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma 2020 als het nationale hervormingsprogramma 2020 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Polen zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Polen, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (30) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma 2020 onderzocht en zijn advies<sup>9</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Polen in 2020 en 2021 de volgende actie onderneemt:

1. Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. De veerkracht, toegankelijkheid en doeltreffendheid van het gezondheidsstelsel verbeteren, onder meer door voldoende middelen beschikbaar te stellen en de invoering van e-gezondheidsdiensten te versnellen.
2. De impact van de crisis op de werkgelegenheid beperken, met name door regelingen voor flexibel werken en werktijdverkorting te verbeteren. De sociale uitkeringen doelgerichter maken en zorgen dat degenen die ze nodig hebben, er ook toegang toe hebben. Digitale vaardigheden verbeteren. De digitale transformatie van bedrijven en overheidsdiensten verder bevorderen.
3. Inspanningen om de toegang tot financiering en liquiditeit voor bedrijven te waarborgen, voortzetten. Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. Investerings toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op het gebied van digitale infrastructuur, het schoon en efficiënt produceren en gebruiken van energie, en duurzaam vervoer, om zo bij te dragen tot een geleidelijke decarbonisatie van de economie, ook in de steenkoolregio's.
4. Het investeringsklimaat versterken, met name door de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Zorgen voor doeltreffende openbare raadplegingen en betrokkenheid van de sociale partners bij de beleidsvorming.

---

<sup>9</sup> Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*