

AANBEVELING VAN DE RAAD**van 14 juli 2015****over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Polen, met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Polen**

(2015/C 272/24)

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 begrotings-situaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ⁽¹⁾, 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 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid. De strategie spijst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 14 juli 2015 op voorstel van de Commissie een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie vastgesteld, en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten ⁽²⁾. Deze vormen samen de „geïntegreerde richtsnoeren” en de lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid rekening daarmee te houden.
- (3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling ⁽³⁾ over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Polen vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma voor 2014 van Polen uitgebracht.
- (4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁾ het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin Polen niet werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, intensiveren van structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.⁽²⁾ Gehandhaafd bij Besluit 2014/322/EU van de Raad van 6 mei 2014 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2014 (PB L 165 van 4.6.2014, blz. 49).⁽³⁾ Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2014 over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Polen, met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Polen (PB C 247 van 29.7.2014, blz. 97).⁽⁴⁾ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

- (6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Polen gepubliceerd. In het landenverslag werden de vorderingen beoordeeld die Polen bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt.
- (7) Op 29 april 2015 heeft Polen zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en op 30 april zijn convergentieprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (8) Polen is momenteel aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact onderworpen na de beëindiging van de buitensporigtekortprocedure in juni 2015 ⁽¹⁾. Volgens haar convergentieprogramma 2015 is de regering van plan het nominale tekort geleidelijk terug te dringen van 3,2 % van het bbp tot 2,7 % van het bbp in 2015 en dan verder tot 1,2 % van het bbp in 2018. Op grond van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie kan het buitensporig tekort worden geacht al in 2014 te zijn gecorrigeerd, één jaar eerder dan de vastgestelde termijn, in aanmerking nemende dat de overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp verklaard wordt door de netto begrotingskosten van de hervorming van het pensioenstelsel. Volgens het convergentieprogramma is de regering van plan om de middellangetermijndoelstelling — een structureel tekort van 1 % van het bbp — in 2019 te bereiken. De regering is voornemens om de overheidsschuldquote, nadat deze in 2015 met 51,7 % een hoogtepunt heeft bereikt, in 2018 terug te dringen tot 49,1 %. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt is voor 2015 plausibel en voor 2016 optimistisch. Op basis van een algehele evaluatie zal Polen naar verwachting voldoen aan de vereiste aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling in 2015 aangezien de netto-uitgavengroei onder de benchmark blijft. De maatregelen om vanaf 2016 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen zijn nog niet voldoende gespecificeerd. In het licht van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie bestaat het gevaar dat enigszins wordt afgeweken van de voorgeschreven aanpassing in 2016 aangezien de structurele aanpassing achterblijft bij dat wat is vereist. Daarom zullen in 2016 meer maatregelen nodig zijn. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van mening dat Polen waarschijnlijk grotendeels aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. De belastinginkomsten zouden vergroot kunnen worden door het ruime gebruik dat thans van lagere btw-tarieven wordt gemaakt, terug te schroeven en door de efficiëntie van de belastingdienst te vergroten.
- (9) Het zou het begrotingskader van Polen ten goede komen wanneer er een onafhankelijk orgaan, als zelfstandige instelling of binnen een bestaande instelling, werd opgericht met als taak zowel voor- als achteraf de inachtneming van de begrotingsregels te beoordelen, macro-economische en begrotingsprognoses te evalueren en de duurzaamheid op langere termijn van de openbare financiën te analyseren.
- (10) Polen heeft de hervorming van het pensioenstelsel van 1999 eind 2013 teruggedraaid. Hoewel het teruggedraaien van de hervorming van het pensioenstelsel van 1999 op korte termijn de begroting enigszins ontlast, verbetert dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn niet, aangezien de voordelen op korte termijn van hogere sociale bijdragen en lagere rentebetalingen teniet zullen worden gedaan door de hogere pensioenuitkeringen uit de publieke pensioenpijler in de toekomst. Al met al houdt het teruggedraaien van de hervorming van het pensioenstelsel van 1999 op de lange termijn een aantal gevaren voor de Poolse overheidsfinanciën in.
- (11) De privileges op het gebied van de sociale zekerheid die mijnwerkers en landbouwers genieten, blijven de beroeps-mobiliteit belemmeren en brengen aanzienlijke kosten met zich mee voor de overheidsfinanciën. Deze preferentiële regelingen weerhouden mensen ervan naar productievere sectoren over te stappen, veroorzaken verborgen werkloosheid en worden, vanwege de lage bijdragen, door de belastingplichtigen zwaar gesubsidieerd. In 2014 was 11,5 % van de beroepsbevolking werkzaam in de Poolse landbouwsector, meer dan twee keer zoveel als het EU-gemiddelde, terwijl deze sector maar goed is voor 3,3 % van de nationale bruto toegevoegde waarde. Overheidssubsidies voor het socialezekerheidsstelsel voor landbouwers bedragen bijna 1 % van het bbp en die voor de pensioenen van mijnwerkers 0,5 % van het bbp. De koppeling tussen bijdragen en uitkeringen is zwak en bijdragen zijn over het algemeen gebaseerd op een vast tarief. Landbouwers met hoge inkomsten kunnen niet systematisch van het stelsel worden uitgesloten, zodat het stelsel vatbaar is voor misbruik. De invoering van een systeem voor de registratie en evaluatie van de inkomsten van landbouwers zou een onmisbare eerste stap vormen op de weg naar een hervorming van het socialezekerheidsstelsel voor landbouwers.
- (12) Er is nog steeds sprake van segmentatie van de landbouwmarkt in Polen. Het aantal tijdelijke contracten is het hoogste van de Unie, terwijl het overgangpercentage van tijdelijk naar vast werk laag is en de loonkloof nergens in de Unie hoger is. Rigide ontslagregels, lange gerechtelijke procedures alsook andere verplichtingen voor werkgevers werken het gebruik van arbeidscontracten voor bepaalde tijd en atypische arbeidscontracten in de hand. Verder leiden de als hoog ervaren kosten van onder de arbeidswetgeving vallende contracten tot een buitensporig gebruik van civielrechtelijke contracten (umowy cywilnoprawne), die aantrekkelijk voor werkgevers zijn omdat daarvoor lagere socialezekerheidsbijdragen gelden. Het hoge percentage contracten van dit type, dat wil zeggen contracten waarvoor lagere bijdragen gelden, kan echter de kwaliteit van de werkgelegenheid verminderen, vooral voor jonge werknemers. De jeugdwerkloosheid is hoog, deels vanwege de discrepantie tussen

⁽¹⁾ Besluit 2015/1026/EU van de Raad van 19 juni 2015 tot intrekking van Besluit 2009/589/EU betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Polen (PB L 163 van 30.6.2015, blz. 37).

de kwalificaties en de vaardigheden van kandidaten enerzijds en de behoeften van de arbeidsmarkt anderzijds. Er zou dus gestreefd moeten blijven worden naar een hervorming van het stelsel van beroepsonderwijs en -opleiding en naar een toename van de thans geringe deelname aan een leven lang leren. De participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt blijft laag. Om daaraan iets te doen, heeft Polen de mogelijkheden voor voorschools onderwijs vergroot, maar het behoort nog steeds tot de lidstaten die het slechtst presteren wat de beschikbaarheid van opvang voor de jongste kinderen betreft.

- (13) De spoorwegsector gaat gebukt onder hoge toegangsheffingen en ontoereikende nationale financiering. Procedures voor het ontwikkelen en uitvoeren van projecten zijn vaak lang en omslachtig als gevolg van het regelgevings- en administratief klimaat. De recente wetswijzigingen kunnen weliswaar een positief effect op het spoorwegvervoer hebben, maar zij hebben waarschijnlijk geen invloed op de investeringsprojecten die in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn gestart. In de periode 2014-2020 zal de EU-financiering voor de spoorwegsector echter aanzienlijk worden verhoogd.
- (14) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Polen verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma 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 budgettair en sociaaleconomisch beleid in Polen, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.
- (15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma onderzocht en zijn advies ⁽¹⁾ daarover is met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Polen in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. Zowel in 2015 als in 2016 de correctie van het buitensporig tekort voortzetten en een budgettaire aanpassing van 0,5 % van het bbp in de richting van de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn. Een onafhankelijke begrotingsraad op te richten. De belastinggrondslag verbreden, met name door het gebruik van het wijdverbreid stelsel van verlaagde btw-tarieven in te perken.
2. Een begin maken met het proces van gelijkschakeling van de pensioenregelingen voor landbouwers en mijnwerkers met die voor andere werknemers en een tijdspad vaststellen voor de geleidelijke volledige gelijkschakeling; een systeem invoeren voor de evaluatie en registratie van de inkomens van landbouwers.
3. Maatregelen nemen om het buitensporig gebruik van tijdelijke en civielrechtelijke contracten op de arbeidsmarkt terug te dringen.
4. Belemmeringen voor investeringen in spoorwegprojecten wegnemen.

Gedaan te Brussel, 14 juli 2015.

Voor de Raad
De voorzitter
P. GRAMEGNA

⁽¹⁾ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.