

RÅDETS REKOMMENDATION**av den 11 juli 2017****om Polens nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2017**

(2017/C 261/20)

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 politiken ⁽¹⁾, 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 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 ⁽²⁾, rapporten om förvarningsmekanismen, där Polen konstaterades vara en av de medlemsstater som inte skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2017 för Polen offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Polen hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (3) Den 28 april 2017 lade Polen fram sitt nationella reformprogram för 2017 och sitt konvergensprogram för samma år. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ⁽³⁾ får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁽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).

rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen.

- (5) Polen omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt konvergensprogrammet för 2017 planerar regeringen en gradvis förbättring av budgetsaldot från ett underskott på 2,4 % av BNP för 2016 till 1,2 % av BNP för 2020. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1 % av BNP – förväntas inte nås fram till 2020, dvs. under programtiden. Enligt konvergensprogrammet för 2017 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 54,4 % av BNP 2016 till 55,3 % av BNP 2017, innan den sjunker till 52,1 % 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för de här budgetprognoserna är gynnsamt.
- (6) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Polen att åstadkomma en årlig finanspolitisk korrigerings på 0,5 % av BNP på väg mot det medelfristiga budgetmålet. Enligt kommissionens vårprognos 2017 finns det risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen 2017.
- (7) Under 2018 väntas Polen mot bakgrund av den finanspolitiska situationen ytterligare närma sig det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1 % av BNP. Enligt den överenskomna anpassningsmatrisen inom stabilitets- och tillväxtpakten innebär denna anpassning att de primära offentliga nettoutgifternas nominella tillväxttakt⁽¹⁾ får vara högst 3,7 % 2018. Det skulle motsvara en strukturell anpassning på 0,5 % av BNP. Om politiken ligger fast finns det risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2018. Rådet anser överlag att Polen måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder 2017, och att ytterligare åtgärder kommer att krävas från 2018, för att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I enlighet med förordning (EG) nr 1466/97 bör man emellertid vid bedömningen av budgetplanerna och utfallet ta hänsyn till medlemsstatens budgetsaldo med beaktande av konjunktursvängningarna. Enligt kommissionens meddelande om 2017 års europeiska planeringstermin som åtföljer dessa landsspecifika rekommendationer måste man vid bedömningen av 2018 års utfall av budgeten vederbörligen beakta målet om en finanspolitisk inriktning som bidrar till att både stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Polens offentliga finanser. I detta avseende noterar rådet att kommissionen avser att göra en samlad bedömning i enlighet med förordning (EG) nr 1466/97, i synnerhet mot bakgrund av Polens konjunkturläge.
- (8) I 2017 års landsrapport konstaterades att vissa framsteg hade gjorts när det gäller förbättrad skatteuppbörd, då Polen genomfört en rad reformer som syftar till att skärpa skattesystemet. Reformernas påverkan på skatteuppbörd och kostnader för efterlevnad av skattelagstiftningen bör bevakas noga. Däremot gjordes inga framsteg när det gäller att begränsa den utbredda tillämpningen av sänkta momsatsar, som påverkar momsintäkterna negativt och inte är ett effektivt socialpolitiskt instrument.
- (9) Polen står inför utgiftstryck på flera områden, särskilt områden med anknytning till den åldrande befolkningen. Därför måste mekanismer införas för att bedöma hur effektiva och ändamålsenliga de offentliga utgifterna är när det gäller omfördelning av resurser. Mot bakgrund av detta har regeringen tillkännagivit planer om att stärka budgetprocessen, särskilt avseende den medelfristiga budgetramen och när det gäller att integrera utgiftsoversyner i budgetprocessen. Polen är den enda medlemsstaten som inte har ett fullvärdigt oberoende finanspolitiskt råd och som inte heller har några kända planer på att inrätta ett sådant. Det finns dock oberoende finanspolitiska institutioner vilkas verksamhet omfattar vissa av funktionerna i ett finanspolitiskt råd.
- (10) Befolkningen i arbetsför ålder väntas minska i Polen, vilket begränsar tillväxtpotentialen under de kommande årtiondena. Den polska arbetsmarknaden har varit stark de senaste åren. Sysselsättningsgraden fortsätter att öka, men flera politiska åtgärder som vidtagits nyligen kan komma att minska arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland kvinnor, lågutbildade och äldre. Sänkningen av den lagstadgade pensionsåldern i slutet av 2017 väntas uppmuntra en del äldre arbetstagare att gå i pension. I det polska sociala trygghetssystemet är incitamenten att börja arbeta begränsade. Det nya barnbidraget väntas minska fattigdomen och ojämlikheten, men det kan också påverka

⁽¹⁾ De offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationell fast bruttoinvestering är utjämnad över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

arbetskraftsdeltagandet bland föräldrar, huvudsakligen kvinnor, negativt. Barnbidragets storlek och inkomstprövningen motverkar de arbetsincitament som ingår i andra sociala förmåner. Sedan september 2016 är det inte längre obligatoriskt för femåringar att gå i förskola och andelen barn under tre i formell barnomsorg är bland den lägsta i unionen. Trots åtgärder är arbetsmarknaden fortsatt starkt segmenterad, med negativa effekter på produktiviteten och uppbyggnaden av humankapitalet. Det finns fortfarande hinder för en större användning av tillsvidareanställningar. Kodifieringskommittén tar nu fram nya utkast till individuell och kollektiv arbetslagstiftning. Detta är ett tillfälle att undanröja hindren.

- (11) Den genomsnittliga faktiska pensionsåldern har stigit under de senaste åren, men den är fortfarande alltför låg. En högre faktisk pensionsålder är nödvändig för att ekonomin ska växa, pensionerna räcka och pensionssystemet bli finanspolitiskt hållbart. Det nyligen fattade beslutet om att sänka den lagstadgade pensionsåldern till 60 för kvinnor och 65 för män går emellertid i motsatt riktning och kan komma att påverka den faktiska pensionsåldern negativt. Det kostsamma socialförsäkringssystemet för jordbrukare (KRUS) är en annan orsak till låg rörlighet på arbetsmarknaden och dold arbetslöshet inom jordbruket.
- (12) Utbildningssystemet har förbättrats avsevärt under de två senaste årtiondena. Femtonåringarnas baskunskaper är tydligt bättre än unionsgenomsnittet och andelen unga med högst grundskoleutbildning är en av de lägsta i EU. Det finns dock fortfarande utrymme att förbättra elevernas kompetens så att den anpassas till en arbetsmarknad i snabb förändring. De kommande förändringarna inom grund- och gymnasieskola innebär stora organisatoriska utmaningar och en kortare skolgång vilket kan påverka utbildningens kvalitet negativt. Ytterligare förändringar för att anpassa skola och yrkesutbildning till arbetsmarknadens behov har också aviserats, men i vilken utsträckning de kommer att åtgärda nuvarande brister återstår att se. Regeringen har inlett ett samråd om en reform av den högre utbildningen för att förbättra resultaten inom sektorn och dess relevans för arbetsmarknaden. Deltagandet i vuxenutbildning är otillräckligt i Polen och nivån på baskunskaperna hos äldre vuxna är i genomsnitt låg, vilket försämrar deras anställbarhet.
- (13) Brister i den fysiska planeringen ökar den administrativa bördan vid ansökan om bygglov. Markanvändningsplanerna omfattar en begränsad del av Polens territorium och är ofta av låg kvalitet. I områden utan markanvändningsplaner beviljas bygglov på grundval av enstaka administrativa beslut om markexploatering, vilket skapar risker och osäkerhet för investerare. Utkastet till bygglagstiftning syftar till att konsolidera processerna för fysisk planering och lätta på investerarnas administrativa börd. Reformen är en möjlighet att förbättra situationen, beroende på den slutgiltiga versionen av lagen och dess genomförande.
- (14) Företagsklimatet är allmänt gynnsamt. Under 2016 minskade emellertid investeringarna avsevärt på grund av att unionens strukturfonder utnyttjades mindre, vilket berodde på övergången mellan programperioder som ökade osäkerheten bland privata investerare. Vidare påverkades näringslivets förtroende av det ökade antalet regeländringar och den begränsade omfattningen av offentliga samråd när det gäller en rad viktiga lagar. Rättslig säkerhet samt förtroende för kvalitet och förutsägbarhet när det gäller regelverk, beskattning, politik och institutioner är viktiga faktorer för att öka investeringarna. Rättsstatsprincipen och ett oberoende domstolsväsen är också nödvändiga i det här sammanhanget. Att ta itu med allvarliga frågor som rör rättsstatsprincipen kommer att bidra till att förbättra rättssäkerheten. När regeringen strävar efter att öka sin roll i ekonomin är det viktigt att säkerställa att investeringsbeslut är hållbara. På flera områden är regleringarna fortfarande betungande.
- (15) Vagnätet har utvecklats snabbt tack vare unionsmedel men dödligheten i trafiken är fortfarande en av de högsta i unionen, vilket ger höga sociala kostnader. Trots att det finns omfattande unionsmedel står järnvägssektorn fortsatt inför stora hinder vid genomförande av projekt. Att säkerställa att järnväganläggningar får en lång livslängd fortsätter att vara en utmaning, då det saknas ett flerårigt program för underhåll av järnvägsinfrastruktur.
- (16) Ca 60 % av kapaciteten hos Polens anläggningar för fossila bränslen är äldre än 30 år. De kommer därför att kräva avsevärda investeringar under de kommande åren. Under 2016 var elnätens sammankopplingsnivå den lägsta i EU. Detta, i kombination med att ett avsevärt antal anläggningar ska läggas ned och att efterfrågan på el ökar, bidrar till

dåliga utsikter för en tillräcklig kraftförsörjning. Det finns en risk för att de bindande nationella 2020-målen för förnybar energi inte kan uppnås. Efter att ha anlagt en terminal för flytande naturgas har Polen avsevärt förbättrat försörjningstryggheten vad avser gas. Polen har också utvecklat sitt nationella gasöverförings- och gasdistributionsnät. Arbetet på regionalt viktiga gasförbindelseledningar har dock inte framskridit enligt planeringen.

- (17) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2017 gjort en omfattande analys av Polens ekonomiska politik och redogjort för den i 2017 års landsrapport. Den har även bedömt konvergensprogrammet för 2017, det nationella reformprogrammet för 2017 samt uppföljningen av de rekommendationer Polen har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Polen utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (18) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2017, och dess yttrande ⁽¹⁾ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att under 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Göra väsentliga finanspolitiska insatser under 2018 som är förenliga med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, med beaktande av behovet av att förstärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Polens offentliga finanser. Förbättra de offentliga utgifternas effektivitet och begränsa tillämpningen av sänkta momssatser.
2. Öka deltagandet på arbetsmarknaden, särskilt för kvinnor och äldre, även genom att gynna lämplig kompetens och undanröja hinder för mer varaktiga anställningsformer. Säkerställa ett hållbart och tillräckligt pensionssystem genom att vidta åtgärder för att höja den faktiska pensionsåldern och genom att inleda en reform av pensionssystemet.
3. Undanröja hinder för investeringar, särskilt inom transportsektorn.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÖNISTE

Ordförande

⁽¹⁾ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.