

Bryssel den 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram 2018

med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2018

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram 2018

med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2018

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 politiken¹, särskilt artikel 5.2/artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation²,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner³,

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 22 november 2017 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2018 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Kommissionen tog vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 22 mars 2018. Den 22 november 2017 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det inte angavs att Polen var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2018 för Polen⁴ offentliggjordes den 7 mars 2018. Den innehöll en bedömning av hur väl Polen hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 11 juli 2017, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 och P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

- (3) Den 26 april 2018 lade Polen fram sitt nationella reformprogram och sitt konvergensprogram för 2018. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna beaktas.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁵ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta 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 denna bestämmelse⁶.
- (5) Polen omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. I sitt konvergensprogram för 2018 planerar regeringen en stegvis förbättring av saldot i de offentliga finanserna från ett underskott på 1,7 % av BNP 2017 till 0,7 % av BNP 2021. Det medelfristiga budgetmålet, dvs. ett underskott på 1,0 % av BNP, räknar man inte med att nå fram till 2021, dvs. före konvergensprogrammets slut. Det omräknade strukturella saldot⁷ tyder på ett litet strukturellt underskott på 1,3 % av BNP under 2021. Enligt konvergensprogrammet för 2018 kommer den offentliga skuldkvoten att sjunka från 50,6 % av BNP 2017 till 50,4 % av BNP under 2018 och till 46,0 % fram till 2021. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för de budgetprognoserna är försiktigt under 2018 och realistiskt därefter.
- (6) Den 11 juli 2017 rekommenderade rådet Polen att säkerställa att de primära offentliga nettoutgifternas nominella tillväxt⁸ inte överskrider 3,7 % 2018, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på minst 0,5 % av BNP. Samtidigt kommer bedömningen av budgetplanerna att behöva ta vederbörlig hänsyn till målsättningen att nå en finanspolitisk inriktning som bidrar till att både stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna. Kommissionen har gjort en kvalitativ bedömning av hur stark återhämtningen i Polen är, med vederbörlig hänsyn tagen till hållbarhetsutmaningarna. På grundval av detta kan slutsatsen dras att inga ytterligare aspekter i det avseendet behöver beaktas. Enligt kommissionens vårprognos 2018 finns det en risk för en betydande avvikelse den rekommenderade anpassningen under 2018.
- (7) Mot bakgrund av Polens förväntade produktionsgap på 1,5 % bör de primära offentliga nettoutgifterna inte öka nominellt mer än 4,2 % av BNP under 2019, vilket

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

⁸ De primära 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. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar fördelas över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

är i linje med den strukturella anpassning på 0,6 % som svarar mot kravmatrisen i stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt kommissionens vårprognos 2018 finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2019. Allmänt sett anser rådet att de nödvändiga åtgärderna bör vidtas från 2018 om Lettland ska lyckas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

- (8) På medellång och lång sikt kommer Polen att utsättas för tryck på de offentliga utgifterna på flera områden, särskilt i samband med en åldrande befolkning, vilket kräver nya mekanismer för att bedöma de offentliga utgifternas effektivitet och ändamålsenlighet och för att underlätta en omfördelning av resurser. Mot bakgrund av detta har regeringen börjat arbeta med en reform av budgetprocessen, särskilt för att stärka den medelfristiga budgetramen och 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. I landsrapporten 2018 anser man att Polen inte gjort några framsteg med att begränsa den omfattande användningen av reducerade skattesatser för mervärdesskatt. De polska finansministeriet håller emellertid på att förenkla hur de gällande satserna tilldelas varor och tjänster.
- (9) Den polska arbetsmarknaden har varit stark de senaste åren och sysselsättningen har fortsatt att öka. Arbetskraftsdeltagandet hos vissa grupper, särskilt kvinnor, lågutbildade och äldre, har varit fortsatt låg i jämförelse med andra medlemsstater. Flera politiska åtgärder den senaste tiden har tenderat att sänka incitamentet att arbeta, särskilt för kvinnor och äldre arbetstagare. I det polska sociala trygghetssystemet är incitamenten att börja arbeta otillräckliga. Även om barnbidraget har minskat fattigdomen och ojämlikheten, har det redan haft en negativ effekt på föräldrars, framför allt kvinnors, deltagande på arbetsmarknaden, eftersom dess storlek och begränsade behovsprövning motverkar de incitament för arbete som finns inbyggda i andra sociala förmåner. Andelen barn under tre år i formell barnomsorg är fortfarande bland de lägsta i EU och hindrar ytterligare kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Människor som under lång tid ägnar sig åt vård och omsorg får begränsat stöd vilket hindrar dem från att komma in på arbetsmarknaden. Sänkningen av den lagstadgade pensionsåldern har uppmuntrat en del äldre arbetstagare att gå i pension. Invandringen från länder utanför EU bidrar till att möta den ökade efterfrågan på arbetskraft.
- (10) Ett kompletterande sätt att stödja både arbetskraftsdeltagandet och ekonomins innovativa kapacitet är att ge elever och vuxna rätt kompetens och färdigheter som underlättar anställning på en arbetsmarknad i snabb förändring. Andelen vuxna som deltar i utbildning är mycket lägre än EU-genomsnittet. Detta i kombination med vissa svagheter i digital kompetens samt läs- och räknefärdigheter, särskilt bland vuxna och personer utan högre utbildning, hindrar deras anställbarhet. I vilken utsträckning politiska åtgärder som nyligen införts och som nu planeras, t.ex. förändringar i organisationen av allmän utbildning, yrkesutbildning och högre utbildning, kommer att påverka kompetensnivåerna är ännu inte känt.
- (11) Polen har fortsatt att vidta åtgärder för att ta itu med segmenteringen av arbetsmarknaden genom att begränsa möjligheten att missbruka tillfälliga anställningar, öka socialförsäkringsavgifterna för vissa atypiska anställningsformer och införa en minimilön per timme för vissa av dessa anställningsavtal. Antalet och andelen fasta anställningar har ökat sedan slutet av 2016, men andelen visstidsanställningar är fortfarande bland de högsta i EU. Vissa ytterligare ändringar

av lagstiftningen som är relevanta för tudelningen på arbetsmarknaden skulle kunna inkluderas i den reformerade arbetslagstiftningen. Den sociala tryggheten för egenföretagare och anställda med atypiska anställningsformer framstår som ett potentiellt problem, särskilt när det gäller tillräckliga framtida pensioner. Flera åtgärder har införts sedan 2015 för att förbättra den sociala tryggheten för egenföretagare och anställda med atypiska anställningsformer.

- (12) Den genomsnittliga pensionsåldern har stigit de senaste åren, vilket avspeglar tidigare reformer, t.ex. minskade möjligheterna till förtidspension och en gradvis höjning av den lagstadgade pensionsåldern. En fortsatt höjning av den genomsnittliga pensionsåldern är avgörande för den ekonomiska tillväxten på medellång sikt och för ett tillräckligt pensionssystem som är hållbart för de offentliga finanserna. Den sänkning av den lagstadgade pensionsåldern till 60 år för kvinnor och 65 för män är dock ett steg i motsatt riktning. Pensionsåldern för domare, både män och kvinnor, ändrades till 65, vilket överensstämmer med kommissionens krav. Det särskilda socialförsäkringssystemet för jordbrukare som subventioneras för en kostnad nära 1 % av BNP, är en av orsakerna till låg rörlighet för arbetskraften och en dold arbetslöshet inom jordbruket.
- (13) Bättre tillgång till hälso- och sjukvård och ökad effektivitet inom vården behövs för att förbättra hälsoresultaten i Polen. Självupplevda icke tillgodosedda behov av läkarvård är bland de högsta i EU, och väntetiderna för vissa ingrepp är särskilt långa. Antalet sjukhusplatser är relativt hög men inte optimalt fördelade geografiskt. Öppenvård och primärvård är i allmänhet underutvecklad, med läkare som har incitament att hänvisa utredningar och behandlingar till specialister. Att ta itu med dessa frågor är särskilt problematiskt, då den offentliga finansieringen och antalet läkare och sjuksköterskor i vissa specialiseringar i Polen ligger långt under EU-genomsnittet. Under 2017 gjordes vissa insatser för att fördela vårdresurser mer effektivt, men resultatet av detta har ännu inte visat sig.
- (14) Att öka ekonomins kapacitet för innovation är strategiskt för att Polen ska kunna röra sig uppåt i den globala värdekedjan och ha fortsatta möjligheter att förbättra levnadsstandarden. Detta kräver politiska åtgärder på många områden i en successiv process under flera år. De viktigaste relevanta politikområdena inbegriper ökat förtroende för regelverken, incitament för näringslivet att satsa på forskning och utveckling, en starkare vetenskaplig bas även genom reformer av den högre utbildningen, och ett starkt kunskapsflöden samt ett nära samarbete mellan näringsliv och forskningsinstitutioner. Det senare handlar om att erbjuda gynnsamma villkor för kommersialisering av forskning som utvecklas och stöds av offentlig finansiering. Flera politiska åtgärder har redan vidtagits på dessa områden och regeringen planerar nu flera.
- (15) De snabba förändringarna i regelverket och den begränsade användningen av offentliga och sociala samråd om en rad viktiga lagar påverkar lagstiftningens kvalitet och ökar osäkerheten för företagen. Att garantera rättsstatsprincipen och ett oberoende domstolsväsen är också nödvändigt i det här sammanhanget. Kommissionen drog slutsatsen att de införda ändringarna av rättsväsendet utgör en klar risk för ett allvarligt åsidosättande av rättsstatsprincipen. Rättslig säkerhet samt förtroende för kvalitet och förutsägbarhet när det gäller regelverk, beskattning, politik och institutioner är viktiga faktorer för att öka investeringarna. Ordentliga konsekvensbedömningar, både i förväg och efteråt, samt väl utformade och genomförda sociala och offentliga samråd kan bidra till att förbättra lagstiftningens kvalitet, begränsa behovet av efterföljande ändringar och på så sätt göra regleringen mer förutsägbar. Detta kan även bidra till att

begränsa negativa sidoeffekter av nya lagar på kort sikt, t.ex. den tillfälligt ökade administrativa bördan till följd av ändrade skatteregler.

- (16) Vägnätet har utvecklats snabbt tack vare EU-medel men dödligheten i trafiken är fortfarande en av de högsta i EU. Dessutom står städer inför allt större utmaningar när det gäller rörlighet, t.ex. trafikstockningar och luftföroreningar som skapas av det ökade antalet personbilar och den stora andelen gamla bilar. De nuvarande incitamenten att använda kollektiva färdmedel med låga utsläpp och aktiva transportsätt är inte tillräckliga för möta utmaningarna. Genomförandet av EU:s samfinansierade järnvägsprojekt har fortfarande stora flaskhalsar, huvudsakligen på grund av den begränsade kapaciteten inom byggsektorn och de institutionella bristerna hos förvaltaren av järnvägsinfrastruktur. Fortfarande saknas strategisk diskussion om den långsiktiga utvecklingen av transportnäten inom alla transportsätt efter 2023, där deras olika roller borde fastställas tydligt.
- (17) Kommissionen har inom ramen för 2018 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Polens ekonomiska politik och redogjort för den i 2018 års landsrapport. Den har även bedömt konvergensprogrammet 2018, det nationella reformprogrammet 2018 samt uppföljningen av de rekommendationer Polen har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens 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 2018, och dess yttrande⁹ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att 2018 och 2019 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa att de primära offentliga nettoutgifternas nominella tillväxt inte överskrider 4,2 % 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Förbättra effektiviteten i de offentliga utgifterna, även genom att förbättra budgetprocessen.
2. Öka deltagandet på arbetsmarknaden, även genom att förbättra tillgången till barnomsorg och genom att gynna kompetens som är relevant på arbetsmarknaden, särskilt genom vuxenutbildning, och genom att undanröja återstående hinder för mer permanenta anställningsformer. Säkerställa hållbara och tillräckliga pensionssystem genom att vidta åtgärder för att öka den faktiska pensionsåldern och genom att reformera pensionssystemen.
3. Stärka ekonomins innovationskapacitet, även genom att stödja närmare samarbete mellan näringsliv och forskningsinstitutioner. Förbättra regelverket, särskilt genom att säkerställa effektiva offentliga och sociala samråd i lagstiftningsprocessen.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

⁹ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.