



Bruxelles, den 2.6.2014
COM(2014) 422 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2014

og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2014

{SWD(2014) 422 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2014

og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2014

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-Kommissionen²,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusionerne 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 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for beskæftigelse og vækst, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker, som fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.
- (2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.
- (3) Den 29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne en vækst- og beskæftigelsespagt, som udgør en sammenhængende ramme for indsatsen på

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 422 final.

³ P7_TA(2014)0128 og P7_TA(2014)0129.

nationalt plan og på EU-plan samt i euroområdet under anvendelse af alle tilgængelige løftestænger, instrumenter og politikker. De traf beslutning om tiltag, der skal iværksættes af medlemsstaterne, og forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.

- (4) Den 9. juli 2013 vedtog Rådet en henstilling om Polens nationale reformprogram for 2013 og afgav sin udtalelse om Polens opdaterede konvergensprogram for 2012-2016.
- (5) Den 13. november 2013 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁴, som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker i 2014. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁵, hvori Polen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybdegående undersøgelse.
- (6) Den 20. december 2013 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne med henblik på sikring af finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og væksthæmmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.
- (7) Den 24. april 2014 afleverede Polen sit nationale reformprogram for 2014 og den 30. april 2014 sit konvergensprogram for 2014. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (8) Den budgetstrategi, der er skitseret i konvergensprogrammet for 2014, sigter mod at bringe underskuddet ned under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP inden udgangen af 2015 og mod at opfylde den mellemfristede målsætning senest i 2018. Den mellemfristede målsætning er mere stram (-1 % af BNP i strukturelle termer), end vækst- og stabilitetspagten forlanger. Målet for det samlede underskud i konvergensprogrammet for 2014 er i overensstemmelse med en rettidig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Derudover er den (genberegnete) strukturelle justering i 2014 i overensstemmelse med Rådets henstilling som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, men den ligger under den påkrævede forbedring i 2015. I årene efter den planlagte korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud ligger det planlagte (genberegnete) årlige fremskridt mod den mellemfristede målsætning under kravet i stabilitets- og vækstpagten. Programmets målsætninger er derfor delvist i overensstemmelse med kravene i stabilitets- og vækstpagten. Den offentlige gæld forventes at holde sig under 60 % af BNP i programperioden. De polske myndigheder forventer, at gælden vil falde drastisk fra 57,1 % af BNP i 2013 til 49,5 % i 2014, hovedsageligt som følge af den enkeltstående overførsel af pensionsmidler, og at den vil forblive på dette niveau i 2015. Det makroøkonomiske scenarie der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i programmet er realistisk for 2014 og optimistisk for 2015, hvor der forventes en real BNP-vækst på 3,8 %, hvilket er højere end de 3,4 % i Kommissionens forårsprognose fra 2014. Baseret på vurderingen af konvergensprogrammet i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 og Kommissionens prognose er Rådet af den opfattelse, at Polen holder sig under det loft for underskuddet, som Rådet har henstillet til for 2014, men at der er risiko for ikke at

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

opnå den holdbare korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2015, og at der efterfølgende vil blive afvejet fra den nødvendige tilpasningssti i retning af den mellemfristede målsætning.

- (9) For at sikre en vellykket finanspolitisk konsolideringsstrategi er det vigtigt, at den finanspolitiske konsolidering understøttes af omfattende strukturelle reformer. De langsigtede vækstudsigter påvirkes negativt af den lave andel af vækstfremmende udgifter (uddannelse, forskning og innovation). Udgifternes til sundhedsvæsenet forventes at vokse betydeligt på mellemlangt og langt sigt på grund af den aldrende befolkning. Belastningen af de offentlige finanser kan mindskes og adgangen til sundhedsydelser forbedres ved at styrke den primære sundhedstjeneste og henvisningsordningerne og udnytte potentialet for effektivitetsgevinster inden for sygehusbehandlingen. Lav overholdelse af skattereglerne er fortsat et problem, især med hensyn til skatteforvaltningens effektivitet og omfanget af de administrative byrder, der pålægges skatteyderne. Polen har et omfattende system af nedsatte momssatser, hvilket har medført det største momsgebyr i EU. Det fører til tab af indtægter og øgede omkostninger i forbindelse med overholdelse af skattereglerne. Energibeskatningens niveau er relativt lavt. Der er tidligere blevet iværksat tiltag for at forbedre de finanspolitiske rammer i Polen. Det ville imidlertid være gavnligt, hvis der blev oprettet et fuldt udbygget og uafhængigt finansråd med ansvar for ex-ante-kontrol af overholdelsen af finanspolitiske regler, en vurdering af makroøkonomiske og budgetmæssige prognoser og en analyse af de offentlige finansers langsigtede holdbarhed samt en ex-post-vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske regler.
- (10) Ungdomsarbejdsløsheden er gradvist steget det seneste år, hvilket delvis skyldes den utilstrækkelige tilpasning af uddannelserne til arbejdsmarkedets behov samt den voksende andel af unge, der ikke er under uddannelse eller i arbejde. På trods af en vedvarende indsats for at reformere erhvervsuddannelsessystemet er der behov for at øge adgangen til praktikpladser og uddannelse på arbejdspladsen af høj kvalitet, styrke samarbejdet mellem skoler og arbejdsgivere og nå ud til de unge, der ikke er registreret hos arbejdsformidlingen, i overensstemmelse med målsætningerne i en ungdomsgaranti. Tilpasningen af færdigheder til arbejdsmarkedets krav er ligeledes meget vigtig i forbindelse med livslang læring, som det fortsat er få, der benytter sig af, og det gælder især ældre arbejdstagere, hvis kompetencer ofte er forældede. Arbejdsmarkedet er fortsat opdelt på grund af den omfattende brug af tidsbegrænsede ansættelser, herunder civilretlige kontrakter. Hyppigheden af tidsbegrænsede kontrakter er især høj blandt unge. Tidsbegrænsede kontrakter fremhæves ofte som en måde, hvorpå arbejdsløse kan få adgang til arbejdsmarkedet med henblik på siden at overgå til fastansættelse, men dette synes ikke at være tilfældet for flertallet af arbejdstagerne i Polen, eftersom overgangen mellem tidsbegrænset og fast ansættelse er begrænset, hvilket påvirker produktiviteten og arbejdskraftens kvalitet negativt.
- (11) Kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse er fortsat lav. Polen har truffet adskillige foranstaltninger med henblik på at øge antallet af kvinder i beskæftigelse, herunder at øge udbuddet af småbørnspasningsordninger (vuggestuer) og den offentlige finansiering af børnehaver for at opmuntre forældre til at placere deres børn i førskoleuddannelsesstilbuddene. Ikke desto mindre er mulighederne for at gøre brug af vuggestuer stadig begrænset, især i landområder, og der er fortsat forskelle i adgangen til førskoleuddannelse. Arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt ældre arbejdstagere er fortsat lav i Polen. Mulighederne for tidlig tilbagetrækning er blevet reduceret markant, men der bør gøres en yderligere indsats for at øge ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed og arbejdslivets effektive varighed. En reform

af de særlige pensionssystemer for minearbejdere og landbrugere udgør stadig en udfordring. Landbrugerordningen (KRUS) ansporer små landbrugere til at blive i sektoren, hvilket fører til skjult arbejdsløshed i landområderne og stimulerer den sorte økonomi. Minearbejdere har fortsat privilegier med hensyn til pensionsrettigheder og den beskæftigelsesperiode, der berettiger til pension. Begge pensionsordninger hæmmer arbejdskraftens mobilitet mellem sektorer og geografiske områder.

- (12) Polen er blandt de lande med de laveste udgifter til forskning og udvikling, og er blandt dem, der klarer sig dårligst, når man ser på bredere indikatorer for innovationsevne. Især de private investeringer i forskning og udvikling er lave. De lave investeringer i forskning og udvikling falder sammen med virksomhedernes begrænsede aktivitet inden for forskning og innovation og et erhvervsklima, der ikke er tilstrækkelig innovationsvenligt. Det polske system for innovationsstøtte har ikke været kendetegnet ved risikovillighed, idet der hovedsageligt er blevet uddelt bevillinger til teknologioptagelse og teknologioverførsel, uden at det har haft stor virkning i forhold til at skabe reel innovation. De eksisterende skatteincitamenter for forskning og udvikling fremmer ikke effektivt forskning og udvikling internt i den private sektor og anvendes kun af store virksomheder. Polske virksomheder har i vidt omfang begrænset sig til at optage teknologi. Denne strategi har sikret produktivitetsevner og økonomisk vækst, men der er nu behov for, at Polen overgår til en mere indenlandsk orienteret og innovationsbaseret model. Det er fortsat en udfordring at få øget polske virksomheders innovationskapacitet, forbedre samarbejdet mellem videnskab og erhvervsliv og udvikle målrettede instrumenter, der er tilpasset hele innovationscyklussen.
- (13) Der er stadig meget store potentielle gevinster ved at forbedre energieffektiviteten i alle sektorer i Polens økonomi, og disse gevinster vil kunne fremme vækst, forbedre konkurrenceevnen og reducere landets energifafhængighed. Landet har en aldrende energiproduktionskapacitet, og det indenlandske elforsyningsnet er stadig overbelastet, men projekter, der skal skabe bedre sammenkoblingskapacitet med nabomedlemsstaterne er godt på vej. Hovedproblemet på markedet for naturgas er fortsat den manglende spredning og konkurrence.
- (14) Polens underudviklede transport- og bredbåndsinfrastruktur udgør fortsat en afgørende flaskehals for vækst. Der er især behov for betydelige investeringer i det nedslidte jernbanenet for at øge jernbanesektorens konkurrenceevne og opnå en bedre balance mellem vej- og jernbanetransport. Det er kun ca. en tredjedel af det anvendte jernbanenets ca. 20 000 km, der er i god teknisk stand. Der er fortsat problemer med at gennemføre jernbaneprojekter rettidigt. Anvendelsen af ressourcer kan effektiviseres ved at forbedre håndteringen af affald.
- (15) Håndhævelsen af kontrakter tager lang tid i Polen, og proceduren for at opnå byggetilladelser er lang og besværlig. Omkostningerne ved overholdelse af skattereglerne er høje, hvilket udgør et stort problem i erhvervsmiljøet. Polen har gjort betydelige fremskridt med at gennemføre en ambitiøs reform, der skal skabe bedre adgang til lovregulerede erhverv.
- (16) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Polens økonomiske politik. Den har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Polen, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er

behov for at styrke Unionens samlede økonomiske styring, ved at der fra EU-plan gives input til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger som led i det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-6 nedenfor.

- (17) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Polens konvergensprogram, og Rådets udtalelse⁶ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Polen i perioden 2014-2015 træffer følgende foranstaltninger med henblik på at:

1. Styrke budgetstrategien med henblik på at sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2015 ved at gennemføre den strukturelle tilpasning, der er beskrevet i Rådets henstilling som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Forfølge en årlig strukturel tilpasning på 0,5 % af BNP som benchmark efter korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, og indtil den mellemlistede målsætning er opnået. En holdbar korrektion af de finanspolitiske ubalancer kræver en troværdig gennemførelse af ambitiøse strukturelle reformer for at øge tilpasningsevnen og sætte skub i væksten og beskæftigelsen. I den forbindelse minimere nedskæringerne i væksthæmmende investeringer, bedre målrettede socialpolitikker og udgifternes omkostningseffektivitet samt den overordnede effektivitet i sundhedssektoren, udvide skattegrundlaget ved at søge at finde en løsning på problemet med det omfattende system af nedsatte momssatser og forbedre overholdelsen af skattereglerne, især ved at øge skatteforvaltningens effektivitet. Oprette uafhængigt finansråd.
2. Styrke indsatsen for at reducere ungdomsarbejdsløsheden, især ved at øge uddannelsernes relevans for arbejdsmarkedet og øge tilgængeligheden af praktikpladser og uddannelse på arbejdspladsen samt ved at styrke indsatsen i overfor unge, der ikke er registreret hos arbejdsformidlingen, og samarbejdet mellem skoler og arbejdsgivere i overensstemmelse med målsætningerne i en ungdomsgaranti. Øge voksnes deltagelse i livslang læring med henblik på at tilpasse kompetenceudbuddet til efterspørgslen. Bekæmpe arbejdsmarkedets opdeling via en større indsats for at sikre en lettere overgang fra tidsbegrænset til fast ansættelse og via begrænsning af den alt for omfattende anvendelse af civilretlige kontrakter.
3. Fortsætte indsatsen for at øge kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse, især ved at tage yderligere skridt til at øge udbuddet af småbørnspasningsordninger og førskoleundervisning til rimelige priser og sikre stabil finansiering. Integrere landbrugerne i det almindelige pensionssystem ved at fremskynde oprettelsen af et system til vurdering og registrering af landbrugernes indkomster. Udfase det særlige pensionssystem for minearbejdere med henblik på at integrere dem i den almindelige ordning. Understøtte den generelle pensionsreform via en større indsats for at øge beskæftigelsesegnheden blandt ældre arbejdstagere med henblik på at hæve tilbagetrækningsalderen.
4. Øge effektiviteten af de skatteincitamenter, der skal fremme forskning og udvikling i den private sektor, som en del af indsatsen for at styrke sammenhængen mellem forskning, innovation og erhvervs politik og gøre eksisterende instrumenter mere målrettede i forhold til de forskellige trin i innovationscyklussen.

⁶ I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

5. Forny og udvide energiproduktionskapaciteten og forbedre effektiviteten i hele energikæden. Fremskynde udviklingen og udvidelsen af elforsyningsnettet, herunder sammenkoblinger på tværs af grænserne til nabomedlemsstater og udvikle sammenkørlingslinjen med Litauen. Sikre effektiv gennemførelse af jernbaneinvesteringsprojekter uden yderligere forsinkelser og forbedre den administrative kapacitet i denne sektor. Fremskynde tiltag til at udbrede bredbåndsdækningen. Forbedre håndteringen af affald.
6. Træffe yderligere foranstaltninger til at forbedre erhvervsmiljøet ved at forenkle kontrakthåndhævelsen og kravene til byggetilladelser. Styrke indsatsen for at reducere omkostningerne og tidsforbruget i forbindelse med overholdelse af skattereglerne. Gennemføre den igangværende reform med henblik på lettelse af adgangen til lovregulerede erhverv.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*