



Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 341 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2016

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2016

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. 1466/1997 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 konklusioner 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. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁴, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 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 skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Polen 2016⁶ offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Polens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2016) 341 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 og P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 89 final.

landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og Polens fremskridt med opfyldelsen af sine nationale Europa 2020-mål.

- (3) Den 28. april 2016, fremlagde Polen sit nationale reformprogram for 2016 og sit konvergensprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af de foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁷.
- (5) Polen er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit konvergensprogram for 2016 planlægger regeringen en stigning i den samlede saldo fra 2,6 % af BNP i 2015 til 2,9 % af BNP i 2017, hvorefter den falder til 1,3 % af BNP i 2019. Den mellemfristede budgetmålsætning — et strukturelt underskud på 1 % af BNP — ventes ikke nået inden 2019, dvs. den periode, der er omfattet af programmet. Ifølge konvergensprogrammet ventes gældskvoten at stige fra 51,3 % af BNP i 2015 til 52,5 % af BNP i 2017, hvorefter den falder til 50,4 % af BNP i 2019. Det makroøkonomiske scenarie, som ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk i 2016 og efterfølgende optimistisk. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2016 er der risiko for en betydelig afvigelse fra den anbefalede tilpasning i både 2016 og, med uændret politik, i 2017. På grundlag af sin vurdering af konvergensprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 finder Rådet, at der er risiko for, at Polen ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. Der er derfor behov for yderligere foranstaltninger for at sikre overholdelsen af disse bestemmelser i 2016 og 2017.
- (6) Polen er den eneste medlemsstat, som ikke har et fuldgyldigt finansråd og så vidt vides heller ikke har planer om at oprette et. Udover den gældsbremse, der er indbygget i den polske forfatning, indførte Polen i 2013 en udgiftsstabiliseringsregel, der for første gang blev anvendt i 2015-budgettet. Denne regel blev imidlertid ændret i december 2015 for at tage højde for øgede udgifter. Der er på længere sigt en betydelig risiko for manglende holdbarhed i de offentlige finanser på grund af en ugunstig udgangsposition og den forventede stigning i udgifterne til en aldrende befolkning, navnlig på sundhedsområdet. I relation til gældsberedygtighed rummer den forventede stigning i gældsniveauet på mellemlang sigt store finanspolitiske risici.
- (7) Momsindtægterne for 2015 er ifølge prognoserne forblevet på et lavt niveau målt i forhold til BNP, til trods for de foranstaltninger, der allerede er truffet, bl.a. med indførelsen af omvendt betalingspligt og solidarisk hæftelse i virksomheder i følsomme sektorer. Det er vigtigt for den polske regering at få øget momsindtægterne og styrke bekæmpelsen af momssvindler, og den er i færd med at udarbejde en strategi herfor. Den ventes bl.a. at komme til at omfatte nye it-værktøjer til afsløring og bekæmpelse af momssvindler og en reform af skatteforvaltningen. I januar 2017

⁷ COM(2014) 494.

vil der blive indført en lavere grænse for kontantbetalinger mellem virksomheder. Polen står stadigvæk med den udfordring, som en ineffektiv skatteforvaltning i mange år har stillet landet overfor. Den polske opkrævningsomkostningskvote, dvs. de administrative omkostninger pr. opkrævet momsindtægt, er den højeste i EU.

- (8) Polen anvender fortsat reducerede momssatser på en lang række varer og tjenester. Det resulterer i indtægtstab og mindsker momssystemets effektivitet. Erfaringerne har vist, at nedsatte momssatser ikke er noget effektivt socialpolitisk virkemiddel, især fordi de ikke er specifikt rettet mod sårbare husholdninger. De har tendens til snarere at virke som subsidier til velhavende skatteydere. En bedre målretning anses for at kunne opnås via sociale ydelser og indkomstskatten, som er mere velegnede virkemidler til at virkeliggøre omfordelingsmål. Det potentielle indtægtstab for staten på grund af nedsatte momssatser er et af de højeste i EU.
- (9) Trods den seneste tids forbedringer står det polske arbejdsmarked over for store udfordringer – en aldrende arbejdsstyrke, lav produktivitet og et stærkt segmenteret arbejdsmarked. Samtidig er der også mangler i uddannelsessystemet. Selv om uddannelsessystemet er blevet betydeligt forbedret i de seneste år, er det stadigvæk ikke i stand til at udruste eleverne tilstrækkeligt med de tværgående færdigheder, der er brug for på et arbejdsmarked i hastig forandring og i et samfund med behov for innovation. De videregående uddannelsers og forskningens generelt ret lave anseelse har en negativ indvirkning på undervisningens kvalitet. De polske videregående uddannelser er præget af meget begrænset international orientering, både i relation til antallet af udenlandske studerende og deltagelse i internationalt forskningssamarbejde. Den måde, hvorpå de videregående uddannelser finansieres, er ikke tilstrækkeligt fremmede for kvalitet, da den i vid udstrækning er baseret på universiteternes tidligere placering på ranglister og på kvantitative variabler såsom antallet af studerende og akademiske medarbejdere. Ifølge arbejdsgiverne mangler de universitetsuddannede en række tværgående kompetencer såsom problemløsning, kritisk tankegang eller teamwork. Deltagelsen i livslang læring er lav, og erhvervsuddannelserne stemmer ikke overens med markedets behov.
- (10) Selv om udbuddet af og tilgangen til førskoleundervisning er blevet væsentligt øget i de seneste år, er udbuddet af pasningsordninger for små børn stadigvæk et af de laveste i EU. Hvis den obligatoriske skolepligtige alder hæves til syv år, og den obligatoriske førskoleundervisning af femårige afskaffes, vil det sammen med den nye småbørnsydelse kunne få yderligere negative indvirkninger for især kvinders deltagelse i arbejdsmarkedet.
- (11) Til trods for en kraftig stigning i antallet af tidsbegrænsede arbejdskontrakter i 2015 er andelen af tidsbegrænsede ansættelsesforhold i Polen en af de højeste i EU. Polen har for nylig truffet en række foranstaltninger for at sætte ind over for segmenteringen på arbejdsmarkedet. Der er foretaget en ændring af arbejdsmarkedslovgivningen, socialsikringsbidragene i forbindelse med visse civile retlige arbejdskontrakter er blevet forhøjet, og i januar 2017 ventes der indførte en mindstetimeløn for lønmodtagere med civile retlige kontrakter. Der er imidlertid visse elementer i arbejdsmarkedslovgivningen, der afholder mange arbejdsgivere fra at fastansætte folk, og brugen af tidsbegrænsede kontrakter er derfor stadigvæk meget begrænset. Det hænger i langt overvejende grad sammen med de meget komplicerede arbejdsmarkedsregler og de høje implicite omkostninger ved at afskedige folk med disse kontrakter. Der er bl.a. tale om store sagsomkostninger, omkostninger ved langvarige og uvisse tvistbilæggelsesordninger og regler, der beskytter ældre arbejdstagere mod afskedigelse.

- (12) Der er store budgetudgifter forbundet med de særlige sektorspecifikke socialsikringsordninger, især de stærkt subsidierede pensionssystemer for landmænd og minearbejdere, og de kan være med til at gøre arbejdskraften mindre mobil. Antallet af forsikrede i de særlige socialsikringsordninger for landmænd har været langsomt faldende siden 2007, og regeringen forventer, at der i 2019 vil være 1,18 millioner forsikrede, mens antallet af landmænd, der modtager pensionsydelse, frem til 2018 formentlig vil stige yderligere fra de nuværende 1,229 millioner. Siden 2011 har statsbudgettets udgifter til KRUS-ordningen for landmændene konstant tegnet sig for 1 % af BNP. Landmændene er ikke underlagt nogen generel skattepligt eller regnskabspligt, og KRUS-ordningen er præget af lav selvfinansiering. I 2014 var der 1,382 millioner landbrug i Polen, hvoraf de 52 % var på under 5 ha (GUS). Minearbejdere er fritaget fra det almindelige offentlige pensionssystem, der er bidragsdefineret, og nyder godt af et præferencesystem med multiplikatorcoefficients, hvis årlige omkostninger for de offentlige finanser udgør over 0,5 % af BNP. De ugunstige demografiske udsigter har allerede givet sig udslag i fald i befolkningen i den erhvervsaktive alder. Det er derfor meget vigtigt at opretholde den positive tendens i beskæftigelsen, især af ældre arbejdstagere, også af hensyn til det offentlige pensionssystemets bæredygtighed og tilstrækkelighed. Selv om den faktiske gennemsnitlige pensionsalder er steget i de seneste år, ligger den stadigvæk langt under den lovbestemte pensionsalder. En højere faktisk pensionsalder har derfor afgørende betydning for socialt tilstrækkelige pensioner og stabile offentlige finanser i fremtiden samt for øget deltagelse i arbejdsmarkedet.
- (13) Til trods for betydelige investeringer i de seneste år er transport-, energi- og kommunikationsnettene stadigvæk præget af flaskehalse og mangler. Investeringsaktiviteten hæmmes af barrierer, der beror på den måde, hvorpå den offentlige forvaltning, skattesystemet og forsknings-, udviklings- og innovationsmiljøet fungerer, samt den tid det kan tage at håndhæve kontrakter. Svagheder i ledelses- og forvaltningskapacitet kan have negative indvirkning på rettidig gennemførelse af investeringsprojekter i jernbanesektoren og andre infrastrukturprojekter i transport-, energi- og telesektoren. Den polske økonomi er stadigvæk energi- og kulstofintensiv, og der er store potentielle gevinster at hente ved at forbedre energieffektiviteten. De polske kraftværker er aldrende og stærkt afhængige af kul. Elektricitetsnettene er ikke i tilstrækkelig grad forbundet med nabolandene. Den støtteordning for vedvarende energi, der efter planerne skulle træde i kraft pr. 1. januar 2016, er blevet forsinket, hvilket har skabt investeringsusikkerhed. De vigtigste investeringshæmmende faktorer er den utilstrækkelige og ustabile fysiske planlægning, især på lokalt plan, og den overregulering og mangel på konsekvens i regulering og forvaltning, der hæmmer udstedelsen af byggetilladelser.
- (14) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Polens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Polen i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Polen, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1, 2 og 3 nedenfor.

(15) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået konvergensprogrammet, og Rådets udtalelse⁸ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Polen i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Opnå en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,5 % af BNP henimod den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og 2017. Styrke de finanspolitiske rammer, især ved at indføre et uafhængigt finansråd. Forbedre skatteopkrævningen ved at sikre bedre overholdelse af momsreglerne og indskrænke den udbredte brug af nedsatte momssatser.
2. Sikre bæredygtighed og tilstrækkelighed i pensionssystemet og øget arbejdsmarkedsdeltagelse ved at starte med at reformere præferencepensionsordningerne, fjerne hindringer for mere permanente ansættelsesformer og forbedre uddannelsernes relevans for arbejdsmarkedet.
3. Tage skridt til at fjerne hindringer for investeringer i transport-, bygge- og energiinfrastrukturer og sikre en mere dækkende fysisk planlægning på lokalt plan.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*

⁸ I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.