



Bruxelles, den 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2018

og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2018

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2018

og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2018

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 5, stk. 2, og 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 22. november 2017 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2018 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 22. marts 2018 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 22. november 2017 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Polen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

(2) Den 7. marts 2018 blev landerapporten for Polen 2018⁴ offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Polens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 11. juli 2017, opfølgningen på de

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 og P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Polens nationale Europa 2020-mål.

- (3) Den 26. april 2018 fremlagde Polen sit nationale reformprogram for 2018 og sit konvergensprogram for 2018. 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁵ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt 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 den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁶.
- (5) Polen er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit konvergensprogram for 2018 forventer regeringen en gradvis forbedring af den samlede saldo fra et underskud på 1,7 % af BNP i 2017 til 0,7 % af BNP i 2021. Den mellemfristede budgetmålsætning, dvs. et strukturelt underskud på 1,0 % af BNP, forventes ikke at blive opfyldt inden 2021, som er konvergensprogrammets tidshorisont. Den genberegnete strukturelle saldo⁷ peger i retning af et underskud på 1,3 % af BNP i 2021. Ifølge konvergensprogrammet for 2018 ventes den offentlige gældskvotest at falde fra 50,6 % af BNP i 2017 til 50,4 % af BNP i 2018 og til 46,0 % af BNP i 2021. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er forsigtigt for 2018 og realistisk derefter.
- (6) Den 11. juli 2017 henstillede Rådet, at Polen sikrer, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter⁸ ikke overstiger 3,7 % i 2018, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,5 % af BNP. Samtidig blev det påpeget, at man i vurderingen af budgetplanerne og budgetresultaterne er nødt til at tage behørigt hensyn til målet om at opnå en finanspolitisk kurs, som bidrager til både at styrke den igangværende genopretning og sikre, at de offentlige finanser er holdbare. Kommissionen har foretaget en kvalitativ vurdering af robustheden af de økonomiske forhold i Polen, idet der samtidig blev taget behørigt hensyn til landets udfordringer for så vidt angår holdbarheden. På det grundlag konkluderes det, at det ikke er nødvendigt at tage yderligere elementer i betragtning. På basis af Kommissionens

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

⁸ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelse er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden er modregnet.

forårsprognose 2018 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra denne anbefalede tilpasning i 2018.

- (7) I lyset af Polens forventede produktionsgab på 1,5 % bør den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter i 2019 ikke overstige 4,2 % i overensstemmelse med den strukturelle tilpasning på 0,6 % af BNP, som kræves ifølge matrixen under stabilitets- og vækstpagten. På basis af Kommissionens forårsprognose 2018 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2019. Rådet er af den generelle opfattelse, at der fra 2018 bør træffes de nødvendige foranstaltninger for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.
- (8) På mellemlang og lang sigt vil Polen stå over for udgiftspres på flere områder, navnlig på områder, der har med befolkningens aldring at gøre; der er derfor behov for nye metoder til at vurdere virkningen og effektiviteten af de offentlige udgifter og for at lette en omfordeling af ressourcerne. I den forbindelse har regeringen indledt arbejdet med at reformere budgetproceduren, navnlig for at styrke den mellemfristede budgetramme og indarbejde udgiftsanalyser i budgetproceduren. Polen er den eneste medlemsstat, som ikke har et fuldgyldigt uafhængigt finansråd og har så vidt vides heller ikke planer om at oprette et, selv om landet har uafhængige finanspolitiske institutioner, der dækker nogle af de funktioner, der normalt varetages af finanspolitiske råd. Af landerapporten for 2018 fremgår det, at Polen ikke har gjort fremskridt med hensyn til at begrænse den omfattende brug af nedsatte momssatser. Det polske finansministerium arbejder imidlertid på at forenkle den måde, hvorpå de gældende satser pålægges varer og tjenesteydelser.
- (9) Det polske arbejdsmarked har klaret sig godt i de seneste år, og beskæftigelsesfrekvensen er fortsat steget. Visse gruppers deltagelse i arbejdsstyrken, navnlig kvinder, lavtuddannede og ældre mennesker, er imidlertid fortsat lav i sammenligning med andre medlemsstater. Flere nylige politiske foranstaltninger har mindsket incitamentet til at arbejde, især for kvinder og ældre. Det polske socialsikringsystem skaber ikke tilstrækkelige incitamenter til at tage arbejde. Selv om børneydelsen har mindsket fattigdom og ulighed, har den allerede haft en negativ virkning på forældres, især kvinders, deltagelse på arbejdsmarkedet, da dens størrelse og den begrænsede brug af behovstest betyder, at incitamenter til at tage arbejde, som er indarbejdet i andre sociale ydelser, begrænses. Desuden er antallet af børn under tre år, der er indskrevet i formelle børnepasningsordninger, fortsat blandt de laveste i EU, hvilket er en yderligere hæmsko for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Personer med omsorgsforpligtelser modtager kun begrænset støtte, hvilket forhindrer dem i at komme ind på arbejdsmarkedet. Nedsættelsen af den lovbestemte pensionsalder har tilskyndet nogle ældre erhvervsaktive til at forlade arbejdsstyrken. Migration fra lande uden for EU bidrager til at imødekomme den øgede efterspørgsel efter arbejdskraft.
- (10) Herudover kan både deltagelsen i arbejdsstyrken og innovationskapaciteten i økonomien fremmes ved at give elever og voksne passende færdigheder og kompetencer, der støtter beskæftigelsen på et arbejdsmarked under hastig forandring. Voksnes deltagelse i uddannelse og videreuddannelse ligger langt under EU-gennemsnittet. Kombineret med visse svagheder i digitale færdigheder samt læse-, skrive- og regnefærdigheder, især blandt voksne uden videregående uddannelse, er dette en hindring for deres beskæftigelsesegnethed. I hvilket omfang nyligt indførte og planlagte politiske foranstaltninger, såsom ændringer i tilrettelæggelsen af almen uddannelse, erhvervsuddannelse og højere uddannelse, vil få en indvirkning på kvalifikationsniveauet, er endnu uvist.

- (11) Polen har truffet yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af segmenteringen af arbejdsmarkedet, gennem hvilke muligheden for misbrug af tidsbegrænsede ansættelser begrænses, bidragene til socialsikring for visse atypiske arbejdskontrakter øges, og der indføres en mindstetimeløn for nogle af disse kontrakter. Selv om antallet og andelen af tidsbegrænsede kontrakter er steget siden slutningen af 2016, er andelen af tidsbegrænsede kontrakter fortsat blandt de højeste i EU. Nogle yderligere lovgivningsmæssige ændringer af relevans for det todelte arbejdsmarked kan blive medtaget i den nyudformede arbejdslovgivning. Social sikring for selvstændige og arbejdstagere med visse atypiske kontrakter udgør et potentielt problem, navnlig i forhold til tilstrækkeligheden af deres fremtidige pensioner. Siden 2015 er der truffet en række foranstaltninger til forbedring af den sociale sikring for selvstændige erhvervsdrivende og arbejdstagere med atypiske kontrakter.
- (12) Som følge af tidligere reformer, f.eks. afskaffelse af muligheden for tidlig pensionering og en gradvis forhøjelse af den lovbestemte pensionsalder, er sidstnævnte i de seneste år steget. En yderligere forhøjelse af den gennemsnitlige pensionsalder er afgørende for den økonomiske vækst på mellemlang sigt og for at sikre pensionssystemets tilstrækkelighed og bæredygtighed. Den seneste nedsættelse af den lovbestemte pensionsalder til 60 år for kvinder og 65 år for mænd er imidlertid et skridt i den modsatte retning. Fastsættelsen af pensionsalderen for mandlige og kvindelige dommere, der er ansat ved de almindelige domstole, til 65 er derimod i overensstemmelse med Kommissionens anmodning. Det særlige socialsikringsystem for landbrugere, der støttes med midler svarende til næsten 1 % af BNP, er en af årsagerne til den lave arbejdskraftsmobilitet og skjulte arbejdsløshed i landbruget.
- (13) For at forbedre resultaterne på sundhedsområdet i Polen er en bedre adgang til sundhedspleje og en forøgelse af effektiviteten af denne nødvendig. De selverklærede udækkede behov for lægebehandling er blandt de højeste i EU, og ventetiderne for visse indgreb er relativt lange. Antallet af hospitalssenge er relativt højt og ikke optimalt fordelt geografisk. Ambulant behandling og primær sundhedspleje er generelt underudviklet, og læger har incitamentet til at henvise patienter til undersøgelser og behandling hos specialister. Håndtering af disse problemer udgør en særlig udfordring, da omfanget af den offentlige finansiering og antallet af læger og sygeplejersker inden for visse specialeområder i Polen ligger et godt stykke under EU-gennemsnittet. I 2017 blev der gjort en vis indsats for at fordele ressourcerne mere effektivt, men virkningerne af disse foranstaltninger er endnu ikke synlige.
- (14) En forøgelse af innovationskapaciteten i økonomien er af afgørende betydning for, at Polen kan bevæge sig opad i den globale værdikæde, således at der opstår yderligere potentiale til at forbedre levestandarden. Det kræver politiske tiltag på mange fronter i en gradvis proces over flere år. De vigtigste politikområder i den forbindelse er at opbygge tillid til de lovgivningsmæssige rammer, at skabe incitamentet med henblik på virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling samt at styrke det videnskabelige grundlag, bl.a. gennem reformer af de videregående uddannelser og fremme af en omfattende overførsel af viden og et tæt samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner. Dette omfatter også at sikre gunstige betingelser for en kommerciel udnyttelse af de forskningsresultater, der er fremmet og støttet med offentlige midler. På disse områder er der allerede gennemført en række politiske foranstaltninger, og regeringen har planlagt flere andre.
- (15) De hurtige lovgivningsmæssige ændringer og den begrænsede afholdelse af høringer af offentligheden og af arbejdsmarkedets parter om en række centrale love influerer negativt på kvaliteten af lovgivningen og øger usikkerheden for virksomhederne.

Sikring af retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed er også afgørende i den forbindelse. Kommissionen konkluderede, at de vedtagne ændringer af retssystemet udgør en klar risiko for en alvorlig krænkelse af retsstatsprincippet. Retssikkerhed og tillid til kvaliteten og forudsigeligheden af politik og institutioner, navnlig inden for lovgivning og skat, er vigtige faktorer, der kan muliggøre en stigning i investeringsniveauet. Grundige forudgående og efterfølgende konsekvensanalyser og afholdelse af veltilrettelagte høringer af arbejdsmarkedets parter og offentligheden kan bidrage til at forbedre kvaliteten af lovgivningen, begrænse behovet for efterfølgende ændringer og derved gøre de lovgivningsmæssige rammer mere forudsigelige. Dette kan også bidrage til at begrænse eventuelle negative bivirkninger af nye love på kort sigt, f.eks. en midlertidig forøgelse af de administrative byrder som følge af en ændring i skattereglerne.

- (16) Vejnettet er takket være EU-finansiering blevet udviklet hurtigt, men antallet af trafikdræbte er stadig blandt de højeste i EU. Desuden står byerne over for stadig større udfordringer i forbindelse med mobilitet, f.eks. i form af trafiktrængsel og luftforurening som følge af det voksende antal personbiler og den store andel af gamle køretøjer. De nuværende incitamenter til at benytte offentlig transport, transport med lave emissioner og aktive transportformer er ikke tilstrækkelige til at klare disse udfordringer. Gennemførelsen af EU-medfinansierede jernbaneprojekter står fortsat over for store flaskehalsproblemer, hovedsagelig som følge af den begrænsede kapacitet i byggesektoren og jernbaneinfrastrukturforvalterens institutionelle svagheder. Der mangler stadig strategiske overvejelser om, hvordan den langsigtede udvikling af transportnettene for alle transportformer skal forløbe i perioden efter 2023, og hvordan transportformernes opgaver klart skal defineres og tildeles.
- (17) Som led i det europæiske semester 2018 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Polens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2018. Den har også vurderet konvergensprogrammet 2018 og det nationale reformprogram 2018 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 Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (18) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Polens konvergensprogram for 2018, og dets holdning⁹ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

HENSTILLER, at Polen i 2018 og 2019 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 4,2 % i 2019, hvilket svarer til en årlig strukturtilpasning på 0,6 % af BNP. Tage skridt til at forbedre effektiviteten af de offentlige udgifter, bl.a. gennem en forbedring af budgetproceduren.
2. Tage skridt til at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, bl.a. ved at forbedre adgangen til børnepasning og ved at fremme arbejdsmarkedsrelevante færdigheder, navnlig gennem voksenuddannelse, og fjerne de resterende hindringer for mere permanente ansættelsesformer. Sikre pensionssystemets bæredygtighed og tilstrækkelighed ved at træffe foranstaltninger, der skal øge den faktiske pensionsalder, og ved at reformere præferencepensionsordningerne.

⁹ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

3. Styrke innovationskapaciteten i økonomien, bl.a. ved at støtte et tættere samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner. Forbedre de lovgivningsmæssige rammer, navnlig ved at sikre effektive høringer af offentligheden og arbejdsmarkedets parter i lovgivningsprocessen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*