



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Polens nationella reformprogram för 2013,
med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram för 2012-2016**

{SWD(2013) 371 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram för 2013,

med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram för 2012-2016

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 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation²,

med beaktande av Europaparlamentets yttranden³,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

- (1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020-strategin, som bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken och som kommer att inriktas på ett antal nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.
- (2) Den 13 juli 2010 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik⁴, vilka tillsammans utgör de så kallade integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.
- (3) Den 29 juni 2012 beslutade stats- och regeringscheferna om en tillväxt- och sysselsättningspakt som är en enhetlig ram för insatser på nationell nivå, EU-nivå och euroområdesnivå. Den innehåller alla tillgängliga medel, instrument och politik. De beslutade om insatser som ska utföras på medlemsstatsnivå och förband sig särskilt att

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 och P7_TA(2013)0053.

⁴ Rådets beslut 2013/208/EU av 22 april 2013.

uppnå målen i strategin Europa 2020 och genomföra de landsspecifika rekommendationerna.

- (4) Den 6 juli 2012 antog rådet en rekommendation om Polens nationella reformprogram för 2011 och avgav sitt yttrande om Polens uppdaterade konvergensprogram för 2011-2015.
- (5) Den 28 november 2012 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten⁵, som markerar inledningen av den europeiska planeringsterminen för samordningen av den ekonomiska politiken 2013. På grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 antog kommissionen den 28 november 2012 också rapporten om varningsmekanismen⁶, i vilken den inte identifierade Polen som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (6) Den 14 mars 2013 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att säkerställa finansiell stabilitet, budgetkonsolidering och tillväxtfrämjande åtgärder. Det betonade behovet att eftersträva differentierad och tillväxtfrämjande budgetkonsolidering, återställa normala lånevillkor i ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, ta itu med arbetslösheten och krisens sociala följdverkningar samt modernisera den offentliga förvaltningen.
- (7) Den 30 april 2013 lade Polen fram sitt konvergensprogram 2013 som omfattar perioden 2012–2016 och även sitt nationella reformprogram för 2013. För beaktande av inbördes samband har båda programmen bedömts samtidigt.
- (8) Under 2011–2012 vidtog Polen betydande konsolideringsåtgärder i linje med rådets rekommendation. Mot bakgrund av den allt sämre globala ekonomiska situationen har emellertid tidsfristen för att komma till rätta med det alltför stora underskottet inte hållits, och mer tid behövs för att korrigera det. Mot bakgrund av bedömningen av konvergensprogrammet i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för programmets beräkningar av de offentliga finanserna är optimistiskt. Framför allt väntas den privata konsumtionen och de privata investeringarna att öka starkare än enligt kommissionen vårprognos 2013, vilket innebär en totalt sett högre tillväxttakt under 2013 (1,5 % i stället för 1,1 %). Målet för programmets budgetstrategi är att få ned underskottet till 3,5 % av BNP senast 2013 (ett år efter den ursprungliga tidsgränsen för förfarandet vid alltför stora underskott, vilken satts till 2102) och nå det medelfristiga budgetmålet (MTO) senast 2016. Enligt konvergensprogrammet kommer emellertid det totala underskottet inte att komma ner under 3 % av BNP förrän 2015. Med tanke på de alltför optimistiska tillväxt- och inkomstprognoserna i programmet anser rådet att den finanspolitiska insats som planeras av myndigheterna inte är förenlig med en faktisk korrigering av det alltför stora underskottet senast 2103, såvida man inte vidtar omfattande ytterligare åtgärder för detta år. Programmet grundar sig på ett optimistiskt scenario och stöds inte tillräckligt av detaljerade åtgärder för att på ett tillförlitligt sätt garantera korrigering av underskottet senast 2014. Det krävs alltså ytterligare insatser baserade på detaljerade åtgärder både för 2013 och 2014. Myndigheterna har inte i tillräcklig grad utnyttjat det tillväxtklimat som rådde före krisen för att reformera strukturen i de offentliga utgifterna och för att prioritera de tillväxtfrämjande inslagen. Programmet bekräftar det tidigare medelfristiga målet på -1 % av BNP, vilket återspeglar stabilitets- och tillväxtpaktens mål. Med utgångspunkt i det (omräknade) strukturella underskottet, beräknas det medelfristiga målet inte uppnås senast 2016

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

som planerat enligt programmet, eftersom den planerade årliga utvecklingen mot det medelfristiga målet på 0,3 % av BNP (i strukturella termer) under 2015 och 0,7 % av BNP under 2016 inte är tillräcklig. Tillväxttakten för de offentliga utgifterna, med beaktande av diskretionära åtgärder på inkomstsidan, är i linje med stabilitets- och tillväxtpaktens riktmärke under hela programperioden. Ytterligare insatser såväl som ändringar i strukturanpassningens sammansättning kan krävas även under programmets senare år, då utvecklingen mot det medelfristiga målet övervägande bygger på stora nedskärningar av de offentliga investeringarna och inte i tillräcklig utsträckning understöds av detaljerade åtgärder. Den offentliga skulden beräknas ligga kvar på en nivå under 60 % av BNP under hela programperioden. Enligt de nationella myndigheterna beräknas den förbli i stort sett konstant och ligga något över 55,5 % av BNP fram till 2014/2015 (och minska under 2016) medan kommissionen, med hänsyn till de potentiella riskerna för konsolideringsplanerna och de skuldminskande inslagen, beräknar att den kommer att öka till omkring 59 % av BNP under 2014. Skattedisciplinen förblir en central fråga i kampen mot skatteundandragande, något som också kräver en minskad administrativ börda för skattebetalarna och förbättrad effektivitet inom skatteförvaltningen. Om budgetkonsolideringen ska bli framgångsrik är det viktigt att den backas upp av omfattande strukturreformer.

- (9) En låg andel av tillväxtfrämjande utgifter (utbildning, forskning och innovation) och minskande offentliga investeringar hindrar tillväxtutsikterna på längre sikt. Den polska hälso- och sjukvårdssektorn ställs inför kostnadsineffektiviteter och begränsningar vad gäller tillgången till vård, samtidigt som vårdkostnaderna väntas växa betydligt på medellång till lång sikt på grund av en åldrande befolkning och därmed öka bördan för de offentliga finanserna. Systemet skulle kunna förbättras genom att man stärker primärvården och remissystemen och utnyttjar möjligheterna till kostnadseffektivitetsvinster i sjukhusvården.
- (10) Den polska regeringen har ännu inte infört en permanent utgiftsregel som är förenlig med det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS). Polen har inte heller gjort några framsteg vad gäller den medelfristiga planeringen och det har inte skett någon förbättring i samordningen av budgetförfarandet mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn.
- (11) Ungdomsarbetslösheten växer, vilket till stor del beror på att utbildningen inte i tillräcklig grad är anpassad till arbetsmarknadens behov. De reformer av utbildningssystemen som genomförs har till syfte att åtgärda diskrepansen mellan färdigheter och behov, men det finns fortfarande behov för att öka tillgången på lärlingsutbildningar och arbetsplatsbaserad undervisning, att öka samarbetet mellan skolor och arbetsgivare och att förbättra undervisningens kvalitet. Genomförandet av ett ungdomsgarantisystem som bygger på nuvarande ansträngningar, skulle ge unga människor stöd och hjälp att komma in på arbetsmarknaden. Andelen vuxna som deltar i livslångt lärande förblir mycket låg och strategin för livslångt lärande har ännu inte antagits.
- (12) När det gäller den tidiga barnomsorgen har statens ansträngningar koncentrerats på "småbarnsprogrammet". Antalet daghem har därför nästan fördubblats de senaste två åren, men är fortfarande extremt få i relativa termer och svarar inte mot efterfrågan. Polen tog endast små steg för att åtgärda det utbredda utnyttjandet av tidsbegränsade anställningar. Landet har den tredje högsta andelen ofrivilliga visstidsanställningar i EU, särskilt i åldersgruppen 15–24. Medan avtalen om visstidsanställning ofta framhålls som ett sätt för arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden för att senare kunna få ett fast anställningskontrakt, förefaller detta inte gälla för majoriteten

arbetstagare i Polen. I stället verkar det utbredda utnyttjandet av sådana avtal ha ett negativt inflytande på humankapitalets kvalitet och på produktiviteten, då tillfälligt anställda förefaller ha sämre tillgång till yrkesutbildning. Avtalen om visstidsanställning är oftast också förknippade med betydligt lägre löner, vilket leder till att fattigdomsnivån bland förvärvsarbetande är en av de högsta i EU. Dessutom är det mycket vanligt att man utnyttjar temporära civilrättsliga kontrakt med betydligt sämre villkor vad gäller socialt skydd. Enligt den statliga rapporten "Ungdom 2011" är över 50 % av unga arbetstagare anställda på sådana avtal.

- (13) När det gäller äldre arbetstagare är sysselsättningsgraden låg i Polen. Möjligheterna till tidig pensionering har skurits ned betydligt och det har skett en allmän pensionsreform, men gruvarbetare har fortfarande rätt till ett särskilt pensionssystem. Dessutom skapar det sociala trygghetssystemet för jordbrukare (KRUS) incitament för småjordbrukare att stanna inom jordbrukssektorn, framför allt eftersom enskilda jordbruksinkomster inte kan spåras ordentligt i systemet. Detta resulterar i en dold arbetslöshet på landsbygden, som håller tillbaka produktivitetstillväxten och arbetskraftens regionala rörlighet och rörligheten mellan sektorer.
- (14) Polen är bland de EU-länder som har lägst utgifter för forskning och utveckling, och har bland de sämsta resultaten med hänsyn till de bredare innovationsindikatorerna. FoU-utgifternas totala andel av BNP i Polen (0,77 % 2011) var bland de lägsta i EU. De privata FoU-utgifterna är särskilt låga (0,2 % av BNP under 2011). De polska företagen har i hög grad inriktat sig på redan existerande teknologi genom investeringar i anläggningstillgångar. Detta visade sig leda till produktivitetsvinster och ekonomisk tillväxt, men vad Polen nu behöver är en övergång till en mer inhemsk innovationsbaserad modell. Reformen av forskningssystemet och det högre utbildningssystemet var inledningen på en övergripande omstrukturering för att få till stånd ett samarbete mellan forskning och näringsliv. Ingen utvärdering av reformerna finns ännu tillgänglig. Det krävs snarare ett helhetsperspektiv för att nå samverkan mellan ansträngningarna inom forsknings-, innovations- och industripolitiken, och för att se till att det finns lämpliga verktyg som stöder hela innovationscykeln.
- (15) Mycket stora vinster kan fortfarande göras på förbättringar av energieffektiviteten inom alla sektorer i Polens ekonomi, särskilt genom isolering av byggnader – sådana vinster kan stödja tillväxten. Det inhemska elnätet är fortfarande överbelastat, men det finns framskridna planer på att skapa ökad kapacitet genom sammanlänkning med omgivande marknader. Konkurrensen på gasmarknaden hindras fortfarande av en rad faktorer, och bland annat måste utfasningen av de reglerade priserna avslutas; den etablerade operatören har en marknadsandel på omkring 97 % av slutkunds- och grossistmarknaderna, och 90 % av naturgasimporten kommer från Ryssland.
- (16) Trots vissa framsteg är Polens transportinfrastruktur underutvecklad och förblir en stor flaskhals när det gäller tillväxt. De stora infrastrukturprojekten går framåt, men järnvägsinvesteringsprojekten släpar till stor del efter. Den nedgångna järnvägsinfrastrukturen kräver omfattande och växande investeringar eftersom endast 36 % av de omkring 20 000 km järnväglinjer som är i bruk är i gott tekniskt skick. Trots den senaste tidens ansträngningar ligger Polen fortfarande rejält efter övriga medlemsstater när det gäller att ta tillvara tillväxtpotentialen hos informations- och kommunikationstekniken (IKT). Den fasta bredbandstäckningen är den lägsta i EU, både på nationell nivå och på landsbygden. Investeringarna i vattennäten har förblivit otillräckliga.

- (17) Den offentliga förvaltningens resultat ligger under EU-genomsnittet. De viktigaste problemen rör öppenhet och insyn, skattesystemets komplexitet och efterlevnadskostnaderna, den ökande genomsnittliga tidsåtgången för förfaranden i privaträttsliga ärenden samt långa insolvensförfaranden och låga återvinningsnivåer. Utnyttjandet av e-förvaltning inom den offentliga förvaltningen ligger fortfarande under EU-genomsnittet. Polen har inlett en reform för att göra det lättare att få tillträde till reglerade yrken, men reformen ligger efter den tidsplan som först annonserades.
- (18) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen genomfört en omfattande analys av Polens ekonomiska politik. Den har bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet. Den har beaktat inte bara programmens relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Polen utan även i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i Europeiska unionen genom att beakta synpunkter på EU-nivå när framtida nationella beslut fattas. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen avspeglas i rekommendationerna 1 till 7 nedan.
- (19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet bedömt konvergensprogrammet, och dess yttrande⁷ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att vidta följande åtgärder under perioden 2013-2014:

1. Stärka och genomföra den finanspolitiska strategin för 2013 och åren därefter, understödd av tillräckligt detaljerade åtgärder för både 2013 och 2014, i syfte att garantera att det alltför stora underskottet korrigeras på ett hållbart sätt senast 2014 och att den finanspolitiska ansträngning som anges i rådet rekommendation inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott uppnås. För en hållbar korrigerings av de finanspolitiska obalanserna krävs ett tillförlitligt genomförande av långtgående strukturreformer, vilket skulle öka anpassningskapaciteten och ge en skjuts åt potentiell tillväxt och sysselsättning. Efter korrigeringen av det alltför stora underskottet, fortsätta den strukturanpassning som kommer att göra det möjligt för Polen att uppnå det medelfristiga målet senast 2016. Med sikte på att förbättra de offentliga finansernas kvalitet, minimera nedskärningar av tillväxtfrämjande investeringar, omvärdera utgiftspolitiken, göra socialpolitiken bättre riktad samt öka kostnadseffektiviteten och utgifternas ändamålsenlighet inom hälso- och sjukvårdssektorn. Förbättra skattedisciplinen, särskilt genom att öka effektiviteten inom skatteförvaltningen.
2. Säkra införandet av en permanent utgiftsregel under 2013, som är förenlig med det europeiska nationalräkenskapssystemets regler. Vidta åtgärder för att stärka mekanismerna för samordning mellan de olika nivåerna inom den offentliga sektorn i samband med det årliga budgetförfarandet och budgetförfarandet på medellång sikt.
3. Stärka ansträngningarna för att minska ungdomsarbetslösheten, till exempel genom en ungdomsgaranti, och öka tillgången på lärlingsutbildningar och arbetsplatsbaserad undervisning genom att stärka samarbetet mellan skolor och arbetsgivare och genom att förbättra undervisningens kvalitet. Anta den föreslagna strategin för livslångt lärande. Bekämpa fattigdomen bland förvärvsarbetande och segmenteringen av arbetsmarknaden genom att underlätta övergången från visstids- till fast anställning och genom att minska det överdrivna utnyttjandet av civilrättsliga kontrakt.

⁷ Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

4. Fortsätta ansträngningarna att öka sysselsättningsgraden för kvinnor, särskilt genom att investera i ekonomiskt överkomlig barnomsorg och förskoleverksamhet av hög kvalitet och genom att garantera stabil finansiering och kvalificerad personal. I syfte att förbättra arbetskraftens rörlighet mellan olika sektorer, vidta permanenta åtgärder för att reformera jordbrukarnas sociala trygghetssystem KRUS. Gradvis avveckla det särskilda pensionssystemet för gruvarbetare, så att de integreras i det allmänna systemet. Stärka den allmänna pensionsreformen med åtgärder som främjar anställbarheten för äldre arbetstagare, i syfte att höja pensionsåldern.
5. Vidta ytterligare åtgärder för att skapa ett innovationsvänligt företagsklimat genom att stärka förbindelserna mellan forsknings-, innovations- och industripolitik, genom att vidareutveckla rullande instrument och skatteincitament samt genom att bättre inrikta redan existerande instrument på de olika delarna av innovationscykeln.
6. Förnya och utvidga energiproduktionskapaciteten och förbättra effektiviteten i hela energikedjan. Påskynda och utvidga utvecklingen av elnätet, inbegripet gränsöverskridande sammanlänknings-, samt undanröja hindren för elutbyte över gränserna. Stärka konkurrensen inom gassektorn genom att gradvis avveckla reglerade priser. Öka anslagen till tillsynsorganet för järnvägsmarknaden och stärka organets roll samt säkerställa att järnvägsinvesteringsprojekt genomförs ändamålsenligt och utan ytterligare fördröjning. Påskynda ansträngningarna att öka bredbandstäckningen. Förbättra avfalls- och vattenförvaltningen.
7. Ta ytterligare steg för att förbättra företagsmiljön genom att göra det enklare att kontrollera efterlevnaden av kontrakt och lätta på kraven för bygglov och genom att minska kostnaderna för att efterleva skattelagstiftningen. Anta och genomföra den planerade avregleringen av tillträdet till reglerade yrken.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*