



Brussel, 13 juni 2016
(OR. en)

9224/16

ECOFIN 464
UEM 210
SOC 328
EMPL 224
COMPET 298
ENV 343
EDUC 199
RECH 190
ENER 206
JAI 454

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9138/15 ECOFIN 429 UEM 179 SOC 293 EMPL 189 COMPET 266 ENV 310 EDUC 166 RECH 158 ENER 171 JAI 416 - COM(2016) 341 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2016 van Polen

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd en is gebaseerd op het voorstel van de Commissie COM(2016) 341 final.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2016 van Polen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17 en 18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad² ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Polen niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zou worden onderworpen.
- (2) Het landverslag 2016 voor Polen is op 26 februari 2016 gepubliceerd. Daarin werden de vorderingen beoordeeld die Polen heeft gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de op 14 juli 2015 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen, alsmede de vooruitgang die de lidstaat in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (3) Op 28 april 2016 heeft Polen zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn convergentieprogramma 2016 ingediend. Om rekening te kunnen houden met de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

² Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad³ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nader toegelicht hoe zij deze bepaling zal toepassen, in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur.
- (5) Polen valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar convergentieprogramma 2016 gaat de regering uit van een stijging van het nominale tekort van 2,6 % van het bbp in 2015 tot 2,9 % van het bbp in 2017, voordat het in 2019 daalt tot 1,3 % van het bbp. De begrotingsdoelstelling op middellange termijn – een structureel tekort van 1 % van het bbp – wordt naar verwachting niet bereikt tegen 2019, de periode waarop het programma betrekking heeft. Volgens het convergentieprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting toenemen van 51,3 % van het bbp in 2015 tot 52,5 % van het bbp in 2017, voordat zij daalt tot 50,4 % van het bbp in 2019. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel in 2016 en gunstig nadien. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie bestaat het risico op een grote afwijking van de aanbevolen begrotingsaanpassing in 2016 en ook, bij ongewijzigd beleid, in 2017. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie, is de Raad van oordeel dat het risico bestaat dat Polen niet zal voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Daarom zullen verdere maatregelen nodig zijn om de naleving in 2016 en 2017 te garanderen.

³ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

- (6) Polen is de enige lidstaat zonder volwaardige en onafhankelijke begrotingsraad en zonder gekende plannen om er een op te richten, al heeft het wel onafhankelijke begrotingsinstanties die sommige van die werkzaamheden uitvoeren. Naast de in de Poolse grondwet vastgelegde schuldrem heeft Polen in 2013 een regel voor het stabiliseren van de uitgaven ingevoerd, die voor de eerste maal volledig werd toegepast in de begroting 2015. De regel is in december 2015 echter gewijzigd en laat hogere uitgaven toe, in het bijzonder in het huidige klimaat van lage inflatie. Er bestaan aanzienlijke risico's voor de houdbaarheid van de begroting op langere termijn ten gevolge van een ongunstige budgettaire uitgangspositie en de verwachte stijging van de kosten van de vergrijzing, voornamelijk in verband met de uitgaven voor gezondheidszorg. Uit het oogpunt van de houdbaarheid van de schuldpositie zijn de risico's op middellange termijn hoog vanwege de verwachte stijging van de schuldenlast.
- (7) De btw-inkomsten voor 2015 zijn naar verwachting laag gebleven uitgedrukt als aandeel van het bbp, ondanks de tot nu toe genomen maatregelen zoals de verleggingsregeling en de gezamenlijke aansprakelijkheid van ondernemingen in gevoelige sectoren. Meer btw innen en btw-fraude bestrijden vormen prioriteiten voor de regering en in dit verband wordt een strategie voorbereid. Verwacht wordt dat ook maatregelen worden genomen zoals nieuwe IT-instrumenten voor opsporing en bestrijding van btw-fraude en de hervorming van de belastingdiensten. Een lagere grens voor contante betalingen tussen ondernemingen zal in januari 2017 worden ingevoerd. Polen heeft nog steeds af te rekenen met het al lang bestaande probleem van een inefficiënte belastingadministratie. Het inningskostenpercentage, dat wil zeggen de administratieve kosten per netto geïnde belastingopbrengst, is het hoogste in de Unie.
- (8) Polen blijft verlaagde btw-tarieven toepassen op een groot aantal goederen en diensten. Dit leidt tot inkomstenverlies en vermindert de doelmatigheid van het btw-stelsel. Uit informatie blijkt dat verlaagde btw-tarieven geen doeltreffend instrument voor sociaal beleid zijn, vooral omdat zij niet specifiek afgestemd zijn op kwetsbare huishoudens. Zij lijken aanzienlijke subsidies voor rijke belastingbetalers op te leveren. Aangenomen wordt dat sociale uitkeringen en inkomstenbelasting beter afgestemd zijn en derhalve beter geschikt zijn om doelstellingen inzake herverdeling na te streven. De potentiële inkomstenverliezen als gevolg van verlaagde btw-tarieven en facultatieve vrijstellingen behoren tot de hoogste in de Unie.

- (9) Ondanks recente verbeteringen staat de Poolse arbeidsmarkt voor grote uitdagingen – een verouderende arbeidsbevolking, lage productiviteit en sterke segmentatie van de arbeidsmarkt. Dit is verder gekoppeld aan tekortkomingen in het onderwijsstelsel. Alhoewel het onderwijs de jongste jaren aanzienlijk verbeterd is, is het nog steeds niet in staat leerlingen voldoende toe te rusten met de transversale vaardigheden die vereist zijn voor een snel veranderende arbeidsmarkt en voor innovatie. De betrekkelijk lage gemiddelde status van hoger onderwijs en wetenschappen in Polen straalt negatief af op de kwaliteit van het onderwijsaanbod. De internationalisering van het Poolse hoger onderwijs is zeer beperkt gebleven, zowel wat het aantal buitenlandse studenten als wat de deelname aan internationale wetenschappelijke samenwerking betreft. Het financieringsmodel van het hoger onderwijs is niet echt bevorderlijk voor de kwaliteit, aangezien ruim gebruik wordt gemaakt van achterhaalde variabelen inzake universitair niveau en kwantiteit, zoals het aantal studenten en academische medewerkers. Volgens werkgevers missen afgestudeerden transversale vaardigheden zoals probleemoplossingsvermogen, kritisch denkvermogen of teamwerk. De deelname aan programma's voor een leven lang leren is beperkt en beroepsopleiding en vorming stemmen niet overeen met de marktbehoeften.
- (10) Terwijl de beschikbaarheid en het gebruik van voorschools onderwijs de jongste jaren sterk is toegenomen, behoort Polen nog steeds tot de landen met de minste kinderopvangdiensten binnen de Unie. Het optrekken van de schoolplichtige leeftijd tot zeven jaar en het afschaffen van de verplichting voor vijfjarige kinderen om kleuteronderwijs te volgen, in combinatie met de nieuwe kinderbijslag, kan negatieve effecten hebben op de participatie op de arbeidsmarkt, vooral van vrouwen, en moet van dichtbij worden gevolgd.
- (11) Ondanks een sterke toename van het aantal vaste arbeidsovereenkomsten in 2015 is het aandeel van de overeenkomsten voor bepaalde tijd in Polen een van de hoogste van Europa. Polen heeft onlangs een aantal maatregelen genomen om de segmentatie van de arbeidsmarkt aan te pakken. De arbeidswet is gewijzigd, de sociale bijdragen voor een aantal civiel-rechtelijke contracten zijn verhoogd en voor werknemers met een civiel arbeidscontract zal naar verwachting in januari 2017 een minimale uurvergoeding worden ingevoerd. De arbeidswet bevat echter een aantal elementen die werkgevers ontmoedigen om personeel voor onbepaalde duur in dienst te nemen en het gebruik van dergelijke contracten blijft dan ook beperkt. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de complexiteit van de arbeidswetgeving en de hoge impliciete ontslagvergoedingen bij dergelijke contracten. Het gaat onder meer om hoge procedurekosten, kosten ten gevolge van langdurige en onzekere mechanismen voor geschillenbeslechting zoals de speciale bescherming van oudere werknemers tegen ontslag.

- (12) Preferentiële sectorspecifieke socialezekerheidsregelingen, met name de zwaar gesubsidieerde pensioenregelingen voor landbouwers en mijnwerkers, veroorzaken hoge budgettaire kosten en kunnen een rol spelen in de verminderde arbeidsmobiliteit. Het aantal personen dat onder de bijzondere verzekeringsregeling voor landbouwers valt, daalt langzaam sinds 2007 en de regering verwacht dat het in 2019 om 1,18 miljoen personen zal gaan, terwijl de kosten voor pensioenuitkeringen, die 1,229 miljoen bedragen, waarschijnlijk tot 2018 zullen blijven stijgen. Sinds 2011 is het aandeel van de overheidsuitgaven voor KRUS constant gebleven op 1 % van het bbp. Er bestaat geen algemene belastingverplichting voor landbouwers of verplichting tot het bijhouden van een boekhouding en de zelffinanciering van KRUS is laag. In 2014 waren er 1,382 miljoen landbouwbedrijven in Polen, waarvan 52% kleiner dan 5 ha (GUS). Mijnwerkers zijn vrijgesteld van het algemene openbare pensioenstelsel met vaste bijdragen, met speciale preferentiële vermenigvuldigingscoëfficiënten voor pensioenen, hetgeen voor de overheidsfinanciën een aanzienlijke jaarlijkse kostprijs van meer dan 0,5 % van het bbp meebrengt. De ongunstige demografische vooruitzichten zijn reeds tot uiting gekomen in een afnemende beroepsbevolking. Het is daarom belangrijk de positieve trend in de tewerkstelling, vooral van oudere werknemers, aan te houden, ook om de toereikendheid en de houdbaarheid van het openbare pensioenstelsel te vrijwaren. Hoewel de gemiddelde daadwerkelijke leeftijd van pensionering de laatste jaren gestegen is, ligt deze nog verder onder de wettelijke pensioenleeftijd. Met het oog op de maatschappelijke toereikendheid op langere termijn van de toekomstige pensioenen en de stabiliteit van de overheidsfinanciën, alsmede om de participatie in de arbeidsmarkt te verhogen, moet de daadwerkelijke pensioenleeftijd dan ook absoluut naar boven.

- (13) Ondanks de aanzienlijke investeringen van de laatste jaren blijven in vervoers-, energie- en communicatienetwerken knelpunten en tekortkomingen bestaan. De investeringen worden gehinderd door obstakels die betrekking hebben op de werking van de overheidsdiensten, de fiscaliteit, het klimaat voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie en de langdurige procedure voor het afdwingen van contractuitvoering. Zwakke punten in management- en bestuurscapaciteit hebben een negatieve invloed op de tijdige uitvoering van investeringsprojecten bij de spoorwegen en in andere projecten in de transport-, energie- en telecommunicatie-infrastructuur. De Poolse economie is nog steeds energie- en koolstofintensief en de winsten uit de verbetering van de energie-efficiëntie kunnen groot zijn. De installaties voor stroomopwekking zijn verouderd en zijn zeer sterk afhankelijk van steenkool. Het elektriciteitsnetwerk is onvoldoende geconnecteerd met buurlanden. De steunregeling voor hernieuwbare energie, die op 1 januari 2016 in werking moest treden, is uitgesteld, hetgeen onzekerheid voor investeerders meebrengt. Belangrijke factoren die het investeringsklimaat verstoren, met name in de bouwsector, zijn de zeer lage dekking en de instabiliteit in de ruimtelijke ordening, vooral op lokaal niveau, alsmede de overregulering en het gebrek aan samenhang in de regelgeving en het bestuur, die de afgifte van bouwvergunningen in de weg staan.
- (14) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Polen verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Polen zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Polen, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (3) weergegeven.
- (15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma onderzocht en zijn advies⁴ daarover is met name in onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.

⁴ Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

BEVEELT AAN dat Polen in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Een jaarlijkse budgettaire aanpassing van 0,5 % van het bbp realiseren in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2016 en in 2017. Het begrotingskader versterken, onder meer door een onafhankelijke begrotingsraad op te richten. De inning van de belastingen verbeteren door te zorgen voor een betere naleving van de btw-regels, en het wijdverbreide gebruik van verlaagde btw-tarieven beperken.
2. De houdbaarheid en de toereikendheid van het pensioenstelsel garanderen en de participatie in de arbeidsmarkt verhogen door een aanvang te maken met de hervorming van de preferentiële pensioenregelingen, door belemmeringen voor vastere vormen van werkgelegenheid weg te nemen en de relevantie van opleiding en vorming voor de arbeidsmarkt te verbeteren.
3. Maatregelen nemen om belemmeringen voor investeringen in transport-, bouw- en energie-infrastructuur weg te nemen, en de dekking van de ruimtelijke ordening op lokaal niveau verbeteren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*
