

Bryssel den 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

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	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
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Polens nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2016

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2016) 341 final.

RÅDETS REKOMMENDATION
av den ...
om Polens nationella reformprogram 2016,
med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 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 rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

av följande skäl:

- (1) Den 26 november 2015 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2016 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 17–18 mars 2016.
Den 26 november 2015 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011², rapporten om förvarningsmekanismen, i vilken Polen inte angavs som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2016 för Polen offentliggjordes den 26 februari 2016. Den innehöll en bedömning av hur väl Polen hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs av rådet den 14 juli 2015 och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (3) Den 28 april 2016 lade Sverige fram sitt nationella reformprogram för 2016 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna tas i beaktande.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.
- (5) Polen omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt konvergensprogrammet 2016 förutser regeringen en ökning av det totala underskottet från 2,6 % av BNP 2015 till 2,9 % av BNP 2017, innan det sjunker igen till 1,3 % av BNP 2019. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1 % av BNP – förväntas inte nås 2019, dvs. inte under den tid som omfattas av programmet. Enligt konvergensprogrammet förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP öka från 51,3 % 2015 till 52,5 % 2017, innan den sjunker till 50,4 % 2019. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är rimligt för 2016 och därefter optimistiskt. Enligt kommissionens vårprognos 2016 finns det en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen 2016 och, om politiken förblir oförändrad, även 2017. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av konvergensprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2016, att det finns en risk för att Polen inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det kommer därför att krävas ytterligare åtgärder för att säkerställa efterlevnad 2016 och 2017.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Polen är den enda medlemsstaten som inte har ett fullvärdigt oberoende finanspolitiskt råd och som inte heller har några kända planer på att inrätta ett sådant. Det finns dock oberoende finanspolitiska institutioner vilkas verksamhet omfattar vissa av funktionerna i ett finanspolitiskt råd. Utöver den skuldbroms som är inbyggd i den polska författningen införde Polen 2013 en bestämmelse om att stabilisera utgifterna, som tillämpades fullt ut för första gången i 2015 års budget. Bestämmelsen ändrades dock i december 2015 för att möjliggöra högre utgifter, framför allt i den nuvarande läget med låg inflation. Finanspolitiken riskerar att bli ohållbar på längre sikt på grund av de offentliga finansernas ogynnsamma utgångsläge och den förväntade ökningen av kostnaderna för den åldrande befolkningen, främst i fråga om hälso- och sjukvårdsutgifter. Ur ett skuldållbarhetsperspektiv och med en oförändrad politik är den medelfristiga finanspolitiska risken hög på grund av skuldstockens förväntade ökning.
- (7) Momsintäkterna för 2015 har enligt prognoserna fortsatt att vara låga räknat som en andel av BNP, trots de åtgärder som hittills införts, t.ex. förfarandet för omvänd betalningsskyldighet samt företagens solidariska ansvar inom känsliga sektorer. Att öka momsutpöörden och bekämpa momsbedrägerier är prioriteringar för regeringen och man håller på att utarbeta en strategi på detta område. Strategin förväntas omfatta bl.a. nya it-verktyg för att upptäcka och bekämpa momsbedrägerier och en reform av skatteförvaltningen. En lägre gräns för kontantbetalningar mellan företag kommer att införas i januari 2017. En av Polens stora utmaningar sedan länge är den ineffektiva skatteförvaltningen. Uppbördskostnaderna, d.v.s. administrativa kostnader per uppburen skatteintäkt (netto), är de högsta i unionen.
- (8) Polen fortsätter att tillämpa sänkta momssatser på ett stort antal varor och tjänster. Detta leder till förlorade intäkter och minskar momssystemets effektivitet. Det finns indikationer på att sänkta momssatser inte är ett effektivt socialpolitiskt instrument, särskilt eftersom de inte specifikt har utformats för att gynna utsatta hushåll. De tenderar istället att leda till betydande subventioner för rika skattebetalare. Exempel på bättre riktade åtgärder är sociala förmåner och inkomstskatt och dessa åtgärder är därför ändamålsenligare när det gäller att uppnå omfördelningsmålen. De intäkter som potentiellt förloras på grund av sänkta momssatser och frivilliga undantag är bland de högsta i unionen.

- (9) Trots förbättringar på senare tid står den polska arbetsmarknaden inför betydande utmaningar – en åldrande arbetskraft, låg produktivitet och en stark segmentering av arbetsmarknaden. Samtidigt finns det också brister i utbildningssystemet. Även om utbildningssystemet har förbättrats avsevärt under de senaste åren lyckas det fortfarande inte ge eleverna de övergripande färdigheter som krävs på den snabbt föränderliga arbetsmarknaden och för innovation. Den polska universitetsutbildningens och forskningens relativt sett låga anseende har en negativ effekt på kvaliteten på utbildningen. Graden av internationalisering inom den högre utbildningen i Polen är mycket begränsad både när det gäller antalet utländska studenter och universitetens och högskolornas deltagande i internationella forskningssamarbeten. Finansieringsmodellen för högre utbildning främjar inte kvalitet i tillräckligt hög grad eftersom den i stor utsträckning baserar sig på universitetens tidigare placeringar på rankinglistor och kvantitativa indikatorer, t.ex. antal studenter och akademisk personal. Enligt arbetsgivarna saknar de utexaminerade från den högre utbildningen övergripande färdigheter t.ex. problemlösningsförmåga, kritiskt tänkande eller förmåga att arbeta i team. Deltagandet i livslångt lärande är lågt och yrkesutbildningen motsvarar inte marknadens behov.
- (10) Tillgången till och utnyttjandet av förskoleplatser har ökat markant under senare år men trots detta är tillgången till barnomsorg för de allra minsta bland de lägsta i unionen. Højningen av den obligatoriska skolåldern till sju år och avskaffandet av obligatorisk förskoleverksamhet för femåringar kan i kombination med det nya barnbidraget få negativa konsekvenser för arbetsmarknadsdeltagandet, särskilt för kvinnor, och detta bör övervakas noga.
- (11) Trots att andelen tillsvidareanställda ökade kraftigt under 2015 är andelen visstidsanställda i Polen bland de högsta i unionen. Polen har nyligen vidtagit en rad åtgärder för att ta itu med segmenteringen av arbetsmarknaden. Arbetsrätten har ändrats, de sociala avgifter som är kopplade till vissa civilrättsliga anställningsavtal har utökats och en minimitidlön för de som har civilrättsliga anställningsavtal förväntas införas i januari 2017. Vissa bestämmelser i arbetsrätten skapar dock negativa incitament för arbetsgivare att tillsvidareanställa personal, och denna anställningsform är fortfarande begränsad. Detta beror främst på att arbetsrätten är komplicerad och på de höga indirekta kostnaderna i samband med uppsägning av tillsvidareanställd personal. Det rör sig bl.a. om höga kostnader för rättsliga förfaranden, kostnader för långdragna och osäkra tvistelösningsmekanismer och bestämmelserna om äldre arbetstagares särskilda skydd från uppsägningar.

- (12) Förmånliga sektorsspecifika sociala trygghetssystem, särskilt de kraftigt subventionerade pensionssystemen för jordbrukare och gruvarbetare, medför höga budgetkostnader och kan bidra till att minska arbetskraftens rörlighet. Antalet personer som omfattas av det särskilda sociala trygghetssystemet för jordbrukare har sakta minskat sedan 2007 och regeringen förväntar sig att det 2019 kommer att omfatta 1,18 miljoner människor medan kostnaderna för pensionsförmåner, som idag omfattar 1,229 miljoner människor, förmodligen kommer att stiga fram till 2018. De statliga budgetutgifterna för jordbrukarnas sociala trygghetssystem KRUS har sedan 2011 konstant legat på 1 % av BNP. Jordbrukarna har ingen allmän skatteplikt eller någon skyldighet att ha ett redovisningssystem, och KRUS självfinansiering är ganska obetydlig. År 2014 fanns det 1 382 miljoner jordbruk i Polen och 52 % hade en areal av under 5 ha (Polens statistikmyndighet, GUS). Gruvarbetare är undantagna från det allmänna avgiftsbestämda offentliga pensionssystemet och omfattas i stället av särskilt förmånliga multipliceringskoefficienter, vilket motsvarar en betydande årlig kostnad för de offentliga finanserna på över 0,5 % av BNP. De ogynnsamma demografiska utsikterna har redan medfört en krympande befolkning i arbetsför ålder. Det är därför viktigt att bevara den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden, särskilt för äldre arbetstagare, och även för att skydda det offentliga pensionssystemets tillräcklighet och hållbarhet. Även om den genomsnittliga faktiska pensionsåldern ökat under de senaste åren är den fortfarande betydligt lägre än den lagstadgade pensionsåldern. En höjning av den faktiska pensionsåldern är avgörande för socialt tillräckliga framtida pensioner och för stabila offentliga finanser, samt för att öka arbetsmarknadsdeltagandet.

- (13) Trots betydande investeringar under de senaste åren finns det fortfarande flaskhalsar och brister i transport-, energi- och kommunikationsnät. Investeringarna hämmas av hinder inom den offentliga förvaltningen, av skatter, den ogynnsamma forskningsmiljön, utvecklings- och innovationsverksamhet och det långdragna förfarandet för tillsyn av att avtal efterlevs. Brister i förvaltning och administration gör att investeringsprojekt inom järnvägssektorn och andra projekt inom transport-, energi- och telekommunikationsinfrastruktur inte genomförs inom utsatt tid. Den polska ekonomin är fortfarande energi- och koldioxidintensiv och de potentiella vinsterna av ökad energieffektivitet är betydande. Anläggningarna för elproduktion blir allt äldre och är i stor utsträckning beroende av kol. Kraftnäten är inte knutna till grannländerna i tillräckligt stor utsträckning. Systemet till stöd för förnybar energi, som var tänkt att träda i kraft den 1 januari 2016, har försenats vilket skapar osäkerhet för investerarna. Viktiga faktorer som hindrar investeringar, särskilt i byggsektorn, är den fysiska planeringens mycket begränsade omfattning och instabilitet, särskilt på lokal nivå, samt överreglering och rättsliga och administrativa inkonsekvenser som hindrar utfärdandet av bygglov.
- (14) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Polens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2016 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Polen fått under tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Polen, utan också i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka EU:s övergripande ekonomiska styrning genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–3 nedan.
- (15) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet, och dess yttrande⁴ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

⁴ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att under 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

1. Uppnå en årlig finanspolitisk korrigering på 0,5 % av BNP mot det medelfristiga budgetmålet 2016 och 2017. Förstärka det finanspolitiska ramverket, bl.a. genom att inrätta ett oberoende finanspolitiskt råd. Förbättra skatteuppbörden genom att se till att momsreglerna följs och begränsa den utbredda tillämpningen av sänkta momssatser.
2. Säkerställa ett hållbart och tillräckligt pensionssystem och öka deltagandet på arbetsmarknaden genom att börja reformera de förmånliga pensionsordningarna, undanröja hinder för mer permanenta anställningsformer och förbättra utbildningens arbetsmarknadsrelevans.
3. Vidta åtgärder för att undanröja hinder för investeringar inom transportsektorn, byggsektorn och sektorn för energiinfrastruktur samt öka räckvidden för fysisk planering på lokal nivå.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande
