



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 14 juni 2017
(OR. en)

9307/1/17
REV 1

ECOFIN 410
UEM 159
SOC 390
EMPL 304
COMPET 407
ENV 506
EDUC 234
RECH 190
ENER 229
JAI 489

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	ST 9251/17 ECOFIN 381 UEM 130 SOC 359 EMPL 274 COMPET 376 ENV 476 EDUC 204 RECH 160 ENER 200 JAI 451 - COM(2017) 520 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Polen

Voor de delegaties gaat hierbij de in hoofde genoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2017) 520 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van...

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Polen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 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 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 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 zouden worden onderworpen.
- (2) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Polen gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Polen bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Polen in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (3) Op 28 april 2017 heeft Polen zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn convergentieprogramma 2017 ingediend. Teneinde met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, 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 lidstaten voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) 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 partnerschaps-overeenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.
- (5) Polen valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar convergentieprogramma 2017 gaat de regering ervan uit dat het nominale saldo geleidelijk zal verbeteren van een tekort van 2,4 % van het bbp in 2016 tot 1,2 % van het bbp in 2020. Verwacht wordt dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, een structureel tekort van 1 % van het bbp, niet zal worden bereikt in het tijdsbestek van het programma, d.w.z. tegen 2020. Volgens het convergentieprogramma 2017 zal de overheidsschuldquote naar verwachting toenemen van 54,4 % van het bbp in 2016 tot 55,3 % van het bbp in 2017 alvorens te dalen tot 52,1 % van het bbp in 2020. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig.
- (6) Op 12 juli 2016 heeft de Raad Polen voor 2017 aanbevolen een jaarlijkse budgettaire aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn te realiseren van ten minste 0,5 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie bestaat het risico dat in 2017 enigszins zal worden afgeweken van deze aanbevolen aanpassing.

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).

- (7) In 2018 wordt verwacht dat Polen zich in het licht van zijn begrotingssituatie verder zal aanpassen in de richting van zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn van een structureel tekort van 1 % van het bbp. Volgens de in het kader van het stabiliteits- en groeipact gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix mag het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven⁴ in 2018 daartoe niet meer dan 3,7 % bedragen. Dat zou overeenkomen met een structurele aanpassing van 0,5 % van het bbp. Bij ongewijzigd beleid bestaat het gevaar dat in 2018 significant zal worden afgeweken van die vereiste. Al met al is de Raad van oordeel dat Polen bereid moet zijn om in 2017 verdere maatregelen te nemen, en dat in 2018 verdere maatregelen nodig zullen zijn om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Op grond van Verordening (EG) nr. 1466/97 moet bij de beoordeling van de begrotingsplannen en -resultaten echter rekening worden gehouden met de begrotingsbalans van de lidstaat in het licht van de conjuncturele omstandigheden. Zoals is herhaald in de mededeling van de Commissie over het Europees Semester 2017 waarvan deze landspecifieke aanbevelingen vergezeld gaan, moet bij de beoordeling van de begrotingsresultaten 2018 naar behoren rekening worden gehouden met de doelstelling om een begrotingskoers te bereiken die zowel bijdraagt aan het versterken van het huidige herstel als aan het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Polen. In die context neemt de Raad er akte van dat de Commissie voornemens is een algemene evaluatie in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1466/97 uit te voeren, in het bijzonder in het licht van de conjuncturele situatie van Polen.
- (8) In het landverslag 2017 is geconcludeerd dat er enige vooruitgang is geboekt met het verbeteren van de inning van de belastingen, omdat Polen een aantal hervormingen heeft doorgevoerd om het belastingstelsel te strenger te maken. De volledige impact daarvan op de inning van de belastingen en de kosten van de naleving van de belastingregels zouden van nabij moeten worden gevolgd. Daarentegen heeft Polen nog geen vooruitgang geboekt met het beperken van het wijdverbreide gebruik van verlaagde btw-tarieven, die een negatieve impact hebben op de btw-ontvangsten en geen doeltreffend instrument voor sociaal beleid zijn.

⁴ De netto-overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

- (9) De uitgaven van Polen staan onder druk op verschillende gebieden, in het bijzonder ten gevolge van de vergrijzing. Daarom moeten mechanismen worden ingevoerd om de efficiëntie en de doeltreffendheid van overheidsuitgaven te beoordelen om de herverdeling van middelen mogelijk te maken. Met dit voor ogen heeft de regering plannen aangekondigd om het begrotingsproces te versterken, met name met betrekking tot het begrotingskader op middellange termijn en om uitgaventoetsingen een onderdeel te maken van het begrotingsproces. 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.
- (10) Door een daling van de beroepsactieve bevolking in Polen zal het groeipotentieel in de komende decennia naar verwachting worden beperkt. De Poolse arbeidsmarkt heeft in de laatste jaren sterk gepresteerd. De arbeidsparticipatie blijft toenemen, maar door verschillende recente beleidsmaatregelen zou de arbeidsparticipatie van vooral vrouwen, laaggeschoolden en ouderen kunnen afnemen. De verlaging van de wettelijke pensioenleeftijd eind 2017 zal naar verwachting sommige oudere werknemers ertoe aanzetten om de arbeidsmarkt te verlaten. Het Poolse socialebeschermingsstelsel biedt niet zoveel stimulansen om aan het werk te gaan. De nieuwe kindertoelage zal naar verwachting armoede en ongelijkheid verminderen, maar zou ook een negatief effect kunnen hebben op de arbeidsparticipatie van ouders, vooral van vrouwen. De stimulansen om te gaan werken die in andere sociale uitkeringen zijn ingebouwd, worden tenietgedaan door de omvang van de kindertoelage en de beperkte inkomensafhankelijkheid ervan. Sinds september 2016 zijn vijfjarigen niet langer verplicht voorschools onderwijs te volgen en het inschrijvingspercentage van kinderen onder de drie jaar in formele kinderopvang is bij de laagste in de Unie. Ondanks de genomen maatregelen blijft de arbeidsmarkt erg gesegmenteerd, wat negatieve effecten heeft op de productiviteit en de accumulatie van menselijk kapitaal. Er blijven hinderpalen bestaan om op ruimere schaal vaste contracten te gebruiken. De codificatiecommissie is bezig met de voorbereiding van nieuwe ontwerpwetboeken inzake individuele en collectieve arbeidsregelingen. Dit is een gelegenheid om die hinderpalen uit de weg te ruimen.

- (11) De gemiddelde effectieve pensioenleeftijd is de laatste jaren gestegen, maar blijft te laag. Een hogere effectieve pensioenleeftijd is van cruciaal belang voor de economische groei, de toereikendheid van de toekomstige pensioenen en de budgettaire houdbaarheid van het pensioenstelsel. Het recente besluit om de wettelijke pensioenleeftijd te verlagen tot 60 jaar voor vrouwen en 65 jaar voor mannen gaat echter in de omgekeerde richting en kan negatieve gevolgen hebben voor de effectieve pensioenleeftijd. Het dure bijzondere socialeverzekeringsstelsel voor landbouwers (KRUS) is een andere reden voor de lage arbeidsmobiliteit en verborgen werkloosheid in de landbouw.
- (12) Het onderwijsstelsel is in de voorbije twee decennia aanzienlijk verbeterd: de basisvaardigheden van 15-jarigen liggen ruim boven het gemiddelde van de Unie en het percentage vroegtijdige schoolverlaters is een van de laagste in de Unie. Toch is er nog altijd ruimte om leerlingen op een betere manier de vaardigheden aan te leren die nodig zijn voor de snel veranderende arbeidsmarkt. De veranderingen in het basis- en het secundair onderwijs die op til zijn, brengen grote organisatorische uitdagingen met zich mee en verkorten de periode van algemeen onderwijs, wat een negatieve impact zou kunnen hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn ook bijkomende veranderingen aangekondigd om het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen, maar het is nog onzeker of de bestaande tekortkomingen daarmee kunnen worden aangepakt. De regering is gestart met raadplegingen over de hervorming van het hoger onderwijs om de sector beter te doen presteren en relevanter te maken voor de arbeidsmarkt. In Polen is er onvoldoende participatie in volwassenenonderwijs en is het gemiddelde niveau van de basisvaardigheden van oudere volwassenen laag, waardoor het moeilijk is om hen op de arbeidsmarkt in te zetten.
- (13) De zwakke punten in de ruimtelijke ordening verzwaren de administratieve lasten voor het verkrijgen van een bouwvergunning. De bestemmingsplannen bestrijken een beperkt deel van het grondgebied van Polen en zijn vaak van lage kwaliteit. In de gebieden waarvoor geen bestemmingsplan bestaat, worden bouwvergunningen verleend op basis van administratieve besluiten inzake ruimtelijke ordening die ad hoc worden genomen, wat voor investeerders risico's en onzekerheid creëert. Het ontwerp van bouwwetboek heeft tot doel de processen voor ruimtelijke ordening te consolideren en de administratieve lasten voor investeerders te verlichten. De hervorming biedt de kans om zaken te verbeteren, maar het zal afhangen van de definitieve versie van het wetboek en de uitvoering die daaraan wordt gegeven.

- (14) Het ondernemingsklimaat is algemeen gunstig. In 2016 daalde de investeringsactiviteit echter aanzienlijk omdat de structuurfondsen van de Unie minder werden benut, onder meer door de overgang tussen programmeringsperioden en de grotere onzekerheid bij particuliere investeerders. Voorts werd het ondernemersvertrouwen ondermijnd door het toenemend aantal wijzigingen van de regelgeving en door de beperkte publieke raadplegingen over een aantal belangrijke wetten. Rechtszekerheid, vertrouwen in de kwaliteit en voorspelbaarheid van regelgeving, fiscaliteit en ander beleid en instellingen zijn belangrijke factoren waardoor het investeringspeil zou kunnen toenemen. In dit verband zijn ook de rechtsstaat en een onafhankelijke rechterlijke macht van wezenlijk belang. De rechtszekerheid kan mede worden verbeterd door werk te maken van ernstige punten van zorg in verband met de rechtsstaat. Als de regering een grotere rol wil spelen in de economie, zal het belangrijk zijn te verzekeren dat investeringsbeslissingen economisch haalbaar zijn. Er blijft op verschillende gebieden een aanzienlijke regeldruk bestaan.
- (15) Het wegennet is snel ontwikkeld dankzij financiering van de Unie, maar het aantal verkeersdoden is nog altijd bij de hoogste in de Unie en brengt hoge sociale kosten mee. Er zijn aanzienlijke middelen van de Unie beschikbaar, maar toch blijft de spoorwegsector kampen met grote knelpunten in de projectuitvoering. Daarnaast is er ook nog altijd de uitdaging om de spoorwegactiva een lange levensduur te verzekeren: er bestaat immers geen meerjarig programma voor het onderhoud van de spoorweginfrastructuur.
- (16) Ongeveer 60 % van de geïnstalleerde capaciteit inzake fossiele brandstoffen van Polen is ouder dan 30 jaar. Er zijn in de komende jaren dus aanzienlijke investeringen nodig. In 2016 was het interconnectieniveau voor elektriciteit bij de laagste in de Unie. Die factor draagt er, samen met het feit dat een aanzienlijke hoeveelheid capaciteit buiten bedrijf moet worden gesteld en dat de vraag naar elektriciteit stijgt, toe bij dat de vooruitzichten qua toereikendheid van de energieopwekking pover zijn. Het risico bestaat dat de bindende nationale doelstelling inzake hernieuwbare energie voor 2020 niet wordt gehaald. Na de inbedrijfsstelling van de terminal voor vloeibaar aardgas heeft Polen de zekerheid van zijn gasvoorziening aanzienlijk verbeterd. Het heeft ook zijn nationale netwerk voor gastransmissie- en distributie ontwikkeld. De werkzaamheden aan regionaal belangrijke gasinterconnectoren zitten echter niet op schema.

- (17) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Polen verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in de voorgaande jaren tot Polen zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Polen, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma 2017 onderzocht en zijn advies⁵ daarover is met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Polen in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. Een aanzienlijke begrotingsinspanning leveren in 2018 overeenkomstig de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak van het versterken van het huidige herstel en van het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Polen. Stappen zetten om de overheidsuitgaven efficiënter te maken en het gebruik van verlaagde btw-tarieven te beperken.
2. Stappen zetten om de arbeidsparticipatie te verhogen, met name van vrouwen, laaggeschoolden en ouderen, onder meer door passende vaardigheden te bevorderen en hinderpalen voor vastere vormen van werkgelegenheid uit de weg te ruimen. De houdbaarheid en de toereikendheid van het pensioenstelsel garanderen door maatregelen te nemen om de effectieve pensioenleeftijd te verhogen en door een aanvang te maken met de hervorming van de preferentiële pensioenregelingen.
3. Maatregelen nemen om belemmeringen voor investeringen weg te nemen, met name in de vervoerssector.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁵ Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.