EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.6.2011
SEK(2011) 824 endelig

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Polens opdaterede konvergensprogram for 2011-2014

{SEK(2011) 729 endelig}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Polens opdaterede konvergensprogram for 2011-2014

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 politikker[1], særlig artikel 9, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[2],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa-Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker[3], som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

---

1 EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
2 EUT C af …, s. .
3 Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011.

(3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første europæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

(4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og strukturreformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af ledigheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(5) Den 25. marts 2011 opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan indgå i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(6) Den 27. april 2011 afleverede Polen sit opdaterede konvergensprogram for perioden 2011-2014 og den 29. april 2011 sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(7) Den globale finanskrise førte til en opbremsning i den økonomiske aktivitet i Polen, idet vækstraten for det reale BNP faldt til 1,7 % i 2009, men ikke så vidt som en recession. I 2010 steg det reale BNP atter til 3,8 %, da en stærk ekstern efterspørgsel satte gang i fremstillingsindustrien og vendte lagercyklussen, mens det private forbrug blev understøttet af et robust arbejdsmarked. Ledigheden steg fra 7,1 % i 2008 til 9,6 % i 2010, trods en stigning i antallet af beskæftigede. Krisen har været hård ved de offentlige finanser. Det offentlige underskud steg fra 3,7 % af BNP i 2008 til 7,3 % i 2009. Det nåede i 2010 op på 7,9 % af BNP til trods for en moderat konsolideringspakke støttet af kraftig vækst. Gældskvoten steg fra 50,9 % i 2009 til 55,1 % i 2010, hvilket stadig er under traktatens tærskelværdi på 60 % og Polens forfatningsmæssige gældsloft.

(8) Baseret på vurderingen af det opdaterede konvergensprogram i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger, er plausibelt, om end det bygger på nogle lidt for optimistiske vækstantagelser for 2012. Programmets plan går ud på at bringe underskuddet ned under referenceværdien på 3 % af BNP senest i 2012, som er den frist, Rådet har fastsat. Den gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats i perioden 2010-2012 er stort set i overensstemmelse med de 1,25 % af BNP, som var indeholdt i Rådets henstilling af 6. juli 2009 i forbindelse med proceduren for uforholdsmæssigt stort underskud (EDP). Den mellemfristede målsætning (MTO) ventes ikke nået i programperioden. Ændringen af pensionsreformen reducerer det strukturelle budgetunderskud med 0,7 % af BNP i 2011 og endnu 0,5 % i 2012, men forbedrer ikke den underliggende budgetstilling, da den langfristede gæld vokser tilsvarende. Risiciene for budgetmålene ser overvejende ugunstige ud. Særlig kan det bemærkes, at indtægterne fra de direkte skatter muligvis bliver lavere end forventet, som følge af optimistiske antagelser om

beskatningsgrundlagets elasticitet; at programmets fremskrivninger af sociale bidrag hviler på gunstige scenarier for beskæftigelse og lønstigninger; og at potentielle forsinkelser af implementeringen og ændringer i de underskudsreducerende foranstaltninger, også dem, som staten ikke har direkte kontrol over, kan få budgetgennemførelsen til at skride.

(9) Den polske regering gav tilsagn om at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP i 2012 som henstillet af Rådet og at sikre de offentlige finansers langsigtede stabilitet. Med det for øje har den i 2011 iværksat en plan, som ved hjælp af foranstaltninger, der berører både indtægter og udgifter, herunder omfattende nedskæringer i de offentlige investeringer, skal konsolidere de offentlige finanser betydeligt. Udkastet til budget for 2012 blev vedtaget af regeringen den 5. maj 2011. Det ventes at medvirke til, at underskuddet bliver bragt betydeligt længere ned. Det til trods kan det blive nødvendigt at supplere foranstaltningerne i 2012-budgetudkastet med yderligere foranstaltninger, hvis korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud skal nås inden fristen i 2012. Imidlertid indebærer yderligere nedskæringer i offentlige investeringer en risiko for, at evnen til medfinansiering af investeringsprojekter, der finansieres af EU, begrænses.

(10) Polen har gennem årene styrket sin finanspolitiske ramme. Når målet er holdbare offentlige finanser på mellemlang og lang sigt, synes de gældende finanspolitiske regler og procedurerne for den mellemfristede programlægning utilstrækkelige til at gøre budgetlægningsforløbet transparent, tilskynde til koordinering mellem de forskellige regeringsinstanser og tilvejebringe smidighed til at udjævne makroøkonomiske chok og ubalancer. De finanspolitiske regler bør ligeledes baseres på tilstrækkelig brede budgetmæssige aggregater og være i fuld overensstemmelse med Det Europæiske National- og Regionalregnskabssystem (ESA95). Med udgangspunkt i den aktuelle politik må den risiko for langsigtet holdbarhed i de offentlige finanser, der skyldes befolkningens aldring, vurderes som middel.

(11) Regeringen har afskaffet særlige tidlige pensioneringer for størsteparten af pensionsmodtagerne, men der er stadig særordninger med tidlig pensionering for uniformeret servicepersonel og minearbejdere, og den lovfæstede pensionsalder er lavere for kvinder end for mænd. Derfor er den reelle pensionsalder stadig lav. Dertil kommer, at landbrugets stærkt subsidierede socialsikringsfond (KRUS) ikke tilskynder landbrugerne til at forlade sektoren, hvilket bremser en økonomisk omstrukturering og hæmmer produktivitetsstigninger.

(12) Uddannelsessystemet er endnu ikke fuldstændig tilpasset til arbejdsmarkedets behov. På trods af, at der er blevet langt flere med en højere uddannelse, påvirkes beskæftigelsesmulighederne af, at færdighederne passer dårligt til arbejdspladskravene. Forbindelsen mellem det højere uddannelsessystem og erhvervslivet og arbejdsmarkedet er utilstrækkelig. Andelen af voksne (især ældre arbejdstagere med begrænsede færdigheder), der er i videreuddannelse og erhvervsuddannelse, er stadig meget lav.

(13) Polen ligger meget lavt med offentlige F&U-udgifter, og det opvejes ikke i nævneværdig grad af de private udgifter, som ligger blandt de laveste i EU. De har desuden været faldende i de seneste år, da der i den private sektor ikke er tilstrækkeligt incitament til at investere. Dette forhold vil formentlig blive en alvorlig hindring for

økonomisk vækst på mellemlang og lang sigt. F&U-systemet er ikke integreret, da der kun er svage forbindelser mellem universiteter, forskningsinstitutter og industrien.

(14) Kvindernes lave erhvervsfrekvens skyldes til dels, at pasningsmulighederne for børn og andre forsørgede er utilstrækkelige. I Polen er antallet af børn under tre år, som der tilbydes organiseret pasning af, langt under EU-gennemsnittet. Situationen er tilsvarende for større børn, om end indskrivningsprocenten er steget i de seneste år. I mange tilfælde har unge forældre kun mulighed for at komme ud på arbejdsmarkedet, hvis børnene kan blive passet af slægtninge. Ydermere betyder de utilstrækkelige pasningstilbud, at især de ældre kvinders arbejdskraftpotentiale reduceres, da de forlader deres job eller pensioneres tidligt, så de kan passe deres børnebørn eller andre familiemedlemmer.

(15) Netinfrastrukturen er utilstrækkeligt udviklet og dermed en hindring for erhvervslivet og investeringer udefra, og den mangelfuldt udviklede transportinfrastruktur fremhæver forskellene mellem regionerne. Energiinfrastrukturen ældes med stor hast og har nået sin kapacitetsgrænse. Den har desuden behov for betydelige tilpasninger, hvis den skal opfylde de krav, klimaændringspolitikken fører med sig. Jernbanenettet i Polen er Europas tredjestørste, men det kan ikke understøtte nogen ekspansion i den økonomiske aktivitet, da både infrastruktur og rullende materiel er forældet.

(16) Polen har et dårligt erhvervsklima og en ineffektiv offentlig administration. Sammenlignet med andre lande har Polen især problemer inden for skatteopkrævning, virksomhedsetablering og -lukning, kontraktoverholdelse og ejendomsregistrering. Virksomhederne bliver bremset af langtrukne godkendelsesprocedurer. Retssager, fx om håndhævelse af aftaler og opnåelse af byggetilladelser, indebærer ret mange procedurer, og alt i alt er processen for langvarig.

(17) Polen har givet en række tilsagn under europluspagten[4]. Finanspolitisk har Polen givet tilsagn vedrørende den eksisterende gæld og den midlertidige udgiftsregel, indførelse af nye regler, som begrænser de lokale offentlige administrationers gældsrate, og indførelse af en permanent udgiftsregel. For at styrke den finansielle stabilitet træffes der foranstaltninger, som effektiviserer reguleringen af og tilsynet med kapitalmarkedet. Beskæftigelsesforanstaltningerne er koncentreret om kvindernes og de ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens samt reformer, der knytter erhvervsliv og uddannelse tættere sammen. Konkurrenceforanstaltningerne er koncentreret om uddannelse og forskning, udbygning af transport- og bredbåndsinfrastruktur samt forbedring af erhvervsklimaet. Disse tilsagn falder inden for pagtens fire områder og afspejler i vidt omfang den dagsorden, der er fremlagt i konvergensprogrammet og det nationale reformprogram. Flere af de større politiske udfordringer er slet ikke taget op (fx de ældre arbejdstageres lave erhvervsfrekvens) eller kun overfladisk berørt (fx forbedring af virksomhedsledelsen). Tilsagnene i europluspagten er blevet vurderet og taget i betragtning i henstillingerne.

(18) Kommissionen har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram, herunder tilsagnene under europluspagten[5]. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Polen, men også til, i

[4] Nærmere oplysninger om tilsagnene i europluspagten findes i SEK(2011) 729.
[5] SEK(2011) 729.

hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Kommissionen finder, at programmerne rummer en ambitiøs plan for konsolidering af de offentlige finanser, og tilskynder regeringen til at føre planen ud i livet og om fornødent træffe yderligere foranstaltninger til at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP i 2012. Der bør med afsæt i det seneste årtis resultater tages skridt til at øge beskæftigelsen yderligere, hovedsagelig ved hjælp af reformer af pensions- og uddannelsessystemet og ved at tilbyde bedre muligheder for pasning af børn og andre forsørgede. Endvidere bør den ikke-prisrelaterede konkurrenceevne forbedres ved at skabe bedre F&U-vilkår og et bedre erhvervsklima og stimulere investeringer i infrastruktur.

(19) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 7. juli 2009 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Polens konvergensprogram, og Rådets udtalelse[6] afspejles især i henstillingens nr. 1) og 2). Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 har Rådet gennemgået Polens nationale reformprogram,

HENSTILLER, at Polen træffer foranstaltninger i perioden 2011-2012 med henblik på følgende:

1) Foranstaltningerne i udkastet til budget for 2012 bør gennemføres, herunder supplerende foranstaltninger af permanent karakter, således at det offentlige underskud bringes ned under 3 % af BNP i 2012. Vækstfremmende udgifter, navnlig medfinansiering med EU-midler, bør skæres mindst muligt ned i fremtiden, samtidig med at der sikres behørigt fremskridt hen imod den mellemfristede målsætning.

2) Der bør vedtages lovgivning, der indfører en permanent udgiftsregel i 2013. Reglen bør bygge på tilstrækkelig brede budgetmæssige aggregater og være i fuld overensstemmelse med det europæiske regnskabssystem. Der bør endvidere træffes foranstaltninger til at skabe bedre koordinering mellem de forskellige regeringsinstanser i den årlige og mellemfristede budgetlægning.

3) Den lovmæssige pensionsalder for uniformeret personel bør sættes op som planlagt, og der bør tages yderligere skridt til at hæve den reelle pensionsalder og knytte den til den forventede levetid. Der bør lægges en tidsplan for ændring af landbrugernes bidrag til socialsikringsfonden KRUS, så de i højere grad afspejler den enkeltes indkomst.

4) Den opstillede strategi for livslang læring bør implementeres, og mulighederne for lærepladser og erhvervsuddannelsesprogrammer specielt for ældre og dårligt kvalificerede arbejdstagere bør forbedres. Forbindelsen mellem forskning og erhvervsliv bør styrkes ved gennemførelse af programmet "Vi bygger på viden" (Budujemy na Wiedzy); reformprogrammet for de højere uddannelser "Partnerskab for viden" (Partnerstwo dla Wiedzy) bør gennemføres, således at uddannelsestilbuddene bliver tilpasset bedre til arbejdsmarkedets behov.

[6] Jf. artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

5) Kvindernes erhvervsfrekvens bør øges ved hjælp af foranstaltninger, der sikrer stabil finansiering af pasning af børn under skolealderen, således at indskrivningsprocenten af børn under tre år bringes op.

6) Der bør tages skridt til at skabe nye incitamenter til at investere i energiproduktion, således at lav-CO_2-teknologier fremmes, og til at udbygge sammenkobling af elforsyningsnet over grænserne yderligere. Der bør udarbejdes en flerårig plan for investering i jernbaneinfrastruktur, og udviklingsplanen for jernbanetransport bør føres ud i livet.

7) Der bør opstilles en tidsplan for forenkling af de juridiske procedurer for håndhævelse af aftaler. Bygge- og zoneinddelingslovgivningen bør revideres, således at appelprocedurerne bliver enklere og de administrative procedurer bliver mindre langvarige.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand