EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 824 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Polen

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen voor de periode 2011–2014

{SEC(2011) 729 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Polen

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen voor de periode 2011–2014

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 beleid[1], en met name artikel 9, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[2],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010–2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten aangenomen[3], die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB C […] van [...], blz. […].
3 Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

(3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.

(4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten vervolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.

(5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.

(6) Op 27 april 2011 heeft Polen zijn geactualiseerde convergentieprogramma 2011 voor de periode 2011–2014 ingediend en op 29 april 2011 zijn nationale hervormingsprogramma 2011. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(7) De wereldwijde financiële crisis heeft in Polen tot een economische inzinking geleid: de reële bbp-groei viel in 2009 terug tot 1,7%, maar het kwam niet tot een recessie. De reële bbp-groei herstelde zich in 2010 tot 3,8% doordat de sterke externe vraag de industriële productie stimuleerde en een omslag in de voorraadcyclus teweegbracht, terwijl een veerkrachtige arbeidsmarkt de particuliere consumptie ondersteunde. De werkloosheid, die in 2008 nog op 7,1% stond, steeg in 2010 tot 9,6% ondanks dat de werkgelegenheid toenam. De crisis heeft een zware tol geëist van de overheidsfinanciën. Het overheidstekort steeg van 3,7% van het bbp in 2008 naar 7,3% in 2009. Ondanks een bescheiden consolidatiepakket en een sterke groei liep het tekort in 2010 op tot 7,9% van het bbp. De schuldquote is gestegen van 50,9% in 2009 tot 55,1% in 2010, wat nog steeds onder de in het Verdrag vastgestelde drempel van 60% en het grondwettelijk vastgelegde schuldplafond ligt.

(8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde convergentieprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is, hoewel het uitgaat van iets te optimistische groeiprognoses voor 2012. Het doel van het programma is het tekort in 2012, de termijn die de Raad heeft gesteld, terug te dringen tot beneden de referentiewaarde van 3% van het bbp. De gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning in de periode 2010-2012 is globaal genomen in overeenstemming met het cijfer van 1,25% van het bbp dat de Raad op 6 juli 2009 in het kader van de buitensporigtekortprocedure heeft aanbevolen. Er wordt niet verwacht dat de middellangetermijndoelstelling gedurende de programmaperiode zal worden bereikt. De bijstelling van de pensioenhervorming – waarbij het structurele begrotingstekort in 2011 met 0,7% van het bbp wordt teruggebracht en in 2012 met nog eens 0,5% – leidt niet tot verbetering van de

onderliggende begrotingssituatie, aangezien de langetermijnverplichtingen navenant toenemen. De begrotingsdoelstellingen zijn onderhevig aan neerwaartse risico's, met name dat de ontvangsten uit directe belastingen lager uitvallen, aangezien wordt uitgegaan van optimistische veronderstellingen inzake de elasticiteit van de belastinggrondslag; dat de prognoses van het programma voor de sociale bijdragen uitgaan van gunstige scenario's voor werkgelegenheid en loonstijgingen; en dat mogelijke vertragingen bij de uitvoering en wijzigingen van de tekortverminderende maatregelen, waar de regering niet rechtstreeks vat op heeft, tot ontsporingen bij de begrotingsuitvoering kunnen leiden.

(9) De Poolse regering heeft zich ertoe verbonden het algemene overheidstekort uiterlijk in 2012 terug te dringen tot onder de 3% van het bbp, zoals de Raad heeft aanbevolen, en op de lange termijn de stabiliteit van de overheidsfinanciën te verzekeren. Zij heeft daartoe in 2011 een plan opgezet om de overheidsfinanciën substantieel te consolideren door middel van maatregelen op zowel inkomsten- als uitgavengebied, die onder meer krachtige bezuinigingen op de investeringsuitgaven van de overheid omvatten. De ontwerpbegroting voor 2012 is door de regering op 5 mei 2011 goedgekeurd. Naar verwachting zal deze tot een aanzienlijke verdere verlaging van het tekort leiden. Niettemin kunnen naast de maatregelen die in de ontwerpbegroting voor 2012 zijn opgenomen, nog andere maatregelen nodig zijn om de termijn van 2012 voor de correctie van het buitensporige tekort te halen. Bij verdere verlaging van de investeringsuitgaven van de overheid bestaat echter het risico dat het vermogen tot medefinanciering van de door de EU gefinancierde investeringsprojecten wordt beperkt.

(10) Polen heeft zijn begrotingskader in de loop der jaren versterkt. De bestaande begrotingsregels en programmeringsprocedures voor de lange termijn lijken echter niet te leiden tot voldoende transparantie van het begrotingsproces, voldoende stimulansen voor de coördinatie tussen de verschillende geledingen van de overheid en voldoende flexibiliteit om macro-economische schokken en onevenwichtigheden op te vangen, en kunnen daardoor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange tot lange termijn niet verzekeren. De begrotingsregels dienen bovendien gebaseerd te zijn op voldoende brede budgettaire aggregaten en volledig in overeenstemming te zijn met het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR 95). Uitgaande van het huidige beleid kunnen de risico's van de vergrijzing voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn als middelgroot worden aangemerkt.

(11) Hoewel de regering voor de meeste begunstigden een einde heeft gemaakt aan de speciale vervroegde pensioenen, bestaan er nog steeds speciale vervroegde-uittredingsregelingen voor geüniformeerd personeel en mijnwerkers, en is de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen lager dan voor mannen. De effectieve pensioenleeftijd ligt daardoor nog steeds laag. Het zeer zwaar gesubsidieerde socialezekerheidsfonds voor landbouwers (KRUS) stimuleert landbouwers bovendien nauwelijks om uit de sector te stappen, wat de economische herstructurering vertraagt en de groei van de productiviteit belemmert.

(12) Het stelsel voor onderwijs en opleiding sluit niet volledig aan op de behoeften van de arbeidsmarkt. Ondanks een sterke groei van de populatie met een voltooide tertiaire opleiding wordt de inzetbaarheid gehinderd doordat kwalificaties en banen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Er is onvoldoende wisselwerking tussen het hoger onderwijs en de zakelijke en arbeidsomgeving. De participatie in onderwijs en

beroepsopleiding onder volwassenen (met name oudere en laaggeschoolde werknemers) is nog zeer laag.

(13) De Poolse overheid geeft weinig uit aan onderzoek en ontwikkeling, en de particuliere uitgaven, die tot de laagste in de EU behoren, compenseren dat slechts in geringe mate. De particuliere uitgaven op dit terrein dalen de laatste jaren bovendien, omdat er voor de particuliere sector onvoldoende investeringsprikkels zijn. Dit zal waarschijnlijk een groot knelpunt worden voor de groei op de middellange en lange termijn. Er is geen geïntegreerd systeem voor onderzoek en ontwikkeling, doordat de banden tussen universiteiten, onderzoeksinstellingen en de industrie zwak zijn.

(14) De lage arbeidsparticipatie van vrouwen is onder andere te wijten aan de ontoereikende faciliteiten voor de opvang van kinderen en afhankelijke personen. Het aantal kinderen onder de drie jaar waarvoor van officiële opvangregelingen gebruik wordt gemaakt, ligt ver onder het EU-gemiddelde. De inschrijvingsgraad van oudere kinderen neemt de afgelopen jaren toe, maar is eveneens laag. In veel gevallen kunnen jonge ouders slechts participeren op de arbeidsmarkt als familieleden de opvang van hun kinderen op zich nemen. De ontoereikende opvangvoorzieningen verminderen bovendien het arbeidsmarktpotentieel van met name oudere vrouwen, die stoppen met werken of vervroegd uittreden om voor hun kleinkinderen of andere afhankelijke personen te zorgen.

(15) De onderontwikkelde netwerkinfrastructuur is een hinderpaal voor het bedrijfsleven en buitenlandse investeringen en de onderontwikkelde vervoersinfrastructuur versterkt de verschillen tussen de regio's. De energie-infrastructuur veroudert snel en heeft de grenzen van haar capaciteit bereikt. Zij moet bovendien ingrijpend worden aangepast om te kunnen voldoen aan de eisen die het beleid voor de bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering stelt. Het Poolse spoorwegnet is op twee na het grootste van Europa, maar het is door de verouderde infrastructuur en het verouderde rollend materieel niet in staat om de expansie van de economische activiteit te ondersteunen.

(16) De kwaliteit van het ondernemingsklimaat en de efficiëntie van het overheidsbestuur in Polen laten te wensen over. In vergelijking met andere landen heeft Polen vooral problemen op het gebied van belastinginning, oprichting en beëindiging van bedrijven, de naleving van contracten en de registratie van onroerend goed. Bedrijven ondervinden hinder van langdurige licentie- en vergunningsprocedures. Wat juridische handelingen betreft, zoals het handhaven van contracten en het verkrijgen van bouwvergunningen, is het aantal benodigde procedures aan de hoge kant en neemt het proces over het geheel genomen te veel tijd in beslag.

(17) Polen heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact[4]. Wat de begroting betreft, verbindt Polen zich tot de bestaande schuldregel en de tijdelijke uitgavenregel, de invoering van nieuwe regelgeving tot beperking van de tekortquote voor plaatselijke overheden en de invoering van een permanente uitgavenregel. Ter versterking van de financiële stabiliteit worden maatregelen getroffen voor efficiëntere reglementering van en toezicht op de banksector. De maatregelen op werkgelegenheidsgebied richten zich op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en

[4] Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 729.

oudere werknemers en op hervormingen om de banden tussen bedrijfsleven en onderwijs te versterken. De maatregelen op concurrentiegebied richten zich op de sector onderwijs en wetenschappen, vervoer en de ontwikkeling van breedbandinfrastructuur en verbetering van het ondernemingsklimaat. Deze toezeggingen betreffen de vier doelstellingen van het pact en zijn grotendeels in overeenstemming met de agenda die in het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma is gepresenteerd. Een aantal belangrijke beleidsuitdagingen is nog niet aangepakt (bijvoorbeeld de geringe arbeidsparticipatie van oudere werknemers) of slechts zijdelings aan de orde gekomen (bijvoorbeeld verbetering van het bedrijfsbeheer). De in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn onderzocht en bij de aanbevelingen in aanmerking genomen.

(18) De Commissie heeft het convergentieprogramma, het nationale hervormingsprogramma en de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht[5]. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Polen, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Zij is van oordeel dat de programma's een ambitieus plan voor de consolidatie van de overheidsfinanciën vormen en moedigt de regering aan de tenuitvoerlegging ervan voort te zetten, en zo nodig aanvullende maatregelen te treffen om het algemene overheidstekort uiterlijk in 2012 terug te brengen tot minder dan 3% van het bbp. Voortbouwend op de prestaties van het afgelopen decennium dient Polen maatregelen te nemen om de arbeidsparticipatie verder te vergroten, met name door het pensioenstelsel en het onderwijs te hervormen en de voorzieningen voor de opvang van kinderen en afhankelijke personen te verbeteren. Daarnaast dient het vermogen om op andere factoren dan prijs te concurreren verder te worden versterkt door het kader voor onderzoek en ontwikkeling en het ondernemingsklimaat te verbeteren en investeringen in infrastructuur aan te moedigen.

(19) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 7 juli 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het convergentieprogramma van Polen onderzocht. Zijn advies[6] daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. De Raad heeft het nationale hervormingsprogramma van Polen getoetst aan de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011,

BEVEELT AAN dat Polen in de periode 2011–2012 actie onderneemt om:

(1) De in de ontwerpbegrotingswet 2012 aangekondigde maatregelen ten uitvoer te leggen en permanente aanvullende maatregelen te nemen om het algemene overheidstekort uiterlijk in 2012 terug te dringen tot minder dan 3% van het bbp. Bezuinigingen op groeibevorderende uitgaven in de toekomst tot het minimum te beperken, met name de medefinanciering van de EU-fondsen, en toe te zien op passende vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling.

---

5 SEC(2011) 729.

6 Uit hoofde van artikel 9, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

(2) Wetgeving vast te stellen om uiterlijk in 2013 een permanente uitgavenregel in het leven te roepen. Deze regel moet gebaseerd zijn op voldoende brede budgettaire aggregaten en volledig in overeenstemming zijn met het Europees systeem van economische rekeningen. Daarnaast op de middellange termijn en in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedures maatregelen te nemen ter versterking van de mechanismen voor de coördinatie tussen de verschillende geledingen van de overheid.

(3) Zoals gepland de wettelijk pensioenleeftijd voor de geüniformeerde diensten te verhogen en verdere maatregelen te nemen om de effectieve pensioenleeftijd te verhogen en aan de levensverwachting te koppelen. Een tijdschema vast te stellen voor een wijziging van de voorschriften inzake de bijdragen van landbouwers aan het socialezekerheidsfonds voor landbouwers (KRUS), die beter rekening houdt met de individuele inkomsten.

(4) De voorgestelde strategie voor een leven lang leren ten uitvoer te leggen en het leerlingstelsel en gespecialiseerde programma's voor beroepsopleiding en beroepsonderwijs voor oudere en laaggeschoolde werknemers te verbeteren. De banden tussen wetenschap en bedrijfsleven te versterken door tenuitvoerlegging van het programma "bouwen op kennis" ("Budujemy na wiedzy"); het hervormingsprogramma voor het hoger onderwijs ("Partnerstwo dla wiedzy") uit te voeren, teneinde het onderwijs beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt.

(5) De arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten door middel van maatregelen om stabiele financiering van regelingen voor de opvang van kinderen onder de leerplichtige leeftijd te waarborgen, zodat er meer kinderen onder de drie jaar worden ingeschreven.

(6) Maatregelen te nemen om de stimulansen voor investeringen in energieopwekkingscapaciteit te herschikken en technologieën met een lage koolstofuitstoot en de verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende koppeling van elektriciteitsnetten aan te moedigen. Een meerjarenplan te ontwikkelen voor investeringen in spoorweginfrastructuur en het masterplan voor het spoorvervoer ten uitvoer te leggen.

(7) Een tijdschema op te stellen om de juridische procedures voor het afdwingen van de naleving van contracten te vereenvoudigen; de wetgeving inzake bouw en ruimtelijke ordening te herzien om de beroepsprocedures te stroomlijnen en de administratieve procedures te versnellen.

Gedaan te

Voor de Raad
De voorzitter