EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.6.2011
SEK(2011) 824 slutlig

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram 2011

och rådets yttrande

om Polens uppdaterade konvergensprogram för 2011-2014

{SEK(2011) 729 slutlig}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram 2011

och rådets yttrande

om Polens uppdaterade konvergensprogram för 2011-2014

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR 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 politiken[1], särskilt artikel 9.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[2],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter samråd med ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet Europeiska kommissionens förslag till en ny strategi för sysselsättning och tillväxt, Europa 2020-strategin. Strategin bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder måste vidtas för att för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och god konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik[3], vilka tillsammans utgör de integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

---

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUT C, , s. .
3 Upprätthålls för 2011 genom rådets beslut 2011/308/EU av den 19 maj 2011.

(3) Den 12 januari 2011 antog kommissionen den första årliga tillväxtöversikten, varigenom en ny era av ekonomisk styrning i EU och den första europeiska planeringsterminen för förhandsintegrerad politisk samordning inleddes, med förankring i Europa 2020-strategin.

(4) Den 25 mars 2011 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för finanspolitisk konsolidering och strukturreformer (i linje med rådets slutsatser av den 15 februari och den 7 mars 2011 och med hänvisning till kommissionens årliga tillväxtöversikt). Europeiska rådet underströk behovet av att prioritera återställandet av sunda offentliga finanser och hållbar finanspolitik, minskad arbetslöshet genom arbetsmarknadsreformer och nya insatser för att öka tillväxten. Medlemsstaterna uppmanades att omsätta dessa prioriteringar i konkreta åtgärder som ska ingå i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(5) Den 25 mars 2011 uppmanade Europeiska rådet också de medlemsstater som deltar i euro plus-pakten att i tid lägga fram sina åtaganden så att de kan tas med i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(6) Den 27 april 2011 lade Polen fram sitt uppdaterade konvergensprogram för perioden 2011–2014 och den 29 april lade man fram sitt nationella reformprogram för 2011. För att de inbördes sambanden mellan de båda programmen ska kunna beaktas har de bedömts samtidigt.

(7) Den globala finanskrisen ledde till en avmattning i den ekonomiska aktiviteten i Polen. Under 2009 minskade den reala BNP-tillväxten till 1,7 %, dock utan att det hann gå så långt som till recession. Under 2010 tog tillväxten fart och ökade till 3,8 % då en starkt yttre efterfrågan drev upp tillverkningen och vände lagercykeln, och den privata konsumtionen understöddes av en motståndskraftig arbetsmarknad. Trots ökande sysselsättning steg arbetslösheten från 7,1 % 2008 till 9,6 % under 2010. Krisen har lett till en kraftig försämring av de offentliga finanserna. Det offentliga underskottet ökade från 3,7 % av BNP 2008 till 7,3 % 2009. Trots ett blygsamt konsolideringspaket och stark tillväxt nådde det 7,9 % av BNP under 2010. Skuldkvoten ökade från 50,9 % av BNP under 2009 till 55,1 % 2010, vilket fortfarande är lägre än det tröskelvärde på 60 % som anges i fördraget och den i konstitutionen fastställda skuldbromsen.

(8) Baserat på en bedömning av det uppdaterade konvergensprogrammet enligt rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för beräkningarna av de offentliga finanserna framstår som rimligt, men det är baserat på alltför gynnsamma tillväxtantaganden för 2012. Enligt programmet planeras underskottet komma att understiga referensvärdet 3 % av BNP 2012, vilket är den tidsfrist som satts av rådet. Den årliga genomsnittliga finanspolitiska ansträngningen under 2010–2012 är i stort sett i linje med den ansträngning på 1,25 % av BNP som rekommenderades av rådet inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott, den 6 juni 2009. De medelfristiga målen väntas inte uppnås under programperioden. Ändringen av pensionsreformen, som ledde till en minskning av det strukturella underskottet med 0,7 % av BNP under 2011 och ytterligare 0,5 % under 2012, förbättrar inte den underliggande situationen för de offentliga finanserna, eftersom den innebär att de långsiktiga åtagandena ökar i samma skala. De finanspolitiska målen utsätts därför snarare för nedåtrisker. De direkta skatteinkomsterna kan nämligen bli lägre än väntat på grund av optimistiska antaganden vad gäller skattebasens elasticitet, programmets prognoser om de sociala

avgifterna bygger på gynnsamma scenarier för sysselsättning och löneutveckling, och potentiella förseningar i genomförandet och ändringar av de underskottssänkande åtgärderna (också detta utom direkt statlig kontroll) kan leda till ett överskridande av budgeten.

(9) Polens regering har förbundit sig att få ned det offentliga underskottet under 3 % av BNP till 2012, vilket rekommenderades av rådet, och att garantera stabilitet i den offentliga finanserna på lång sikt. Därför har man under 2011 inlett en plan som innebär en genomgripande konsolidering av de offentliga finanserna med åtgärder som påverkar både inkomst- och utgiftssidan, däribland stora nedskärningar i utgifterna för offentliga investeringar. Utkastet till budgeten för 2012 antogs av regeringen den 5 maj 2011. Den förväntas bidra till betydande ytterligare minskningar av underskottet. Det kan dock bli nödvändigt att genomföra åtgärder, utöver de som presenteras i den preliminära budgeten för 2012, för att hålla den tidsfrist (2012) som satts för korrigering av det alltför stora underskottet. Ytterligare nedskärningar i de offentliga investeringarna skulle dock begränsa kapaciteten att samfinansiera de investeringsprojekt som finansieras av EU.

(10) Polen har under åren förstärkt det finanspolitiska ramverket. De nuvarande finanspolitiska reglerna och programplaneringen på medellång sikt verkar dock inte ge en tillräckligt öppen budgetprocess, tillräckliga incitament till samordning mellan olika förvaltningsnivåer eller tillräcklig flexibilitet för att hantera makroekonomiska störningar och obalanser, för att de offentliga finansernas hållbarhet ska kunna säkerställas på medellång till lång sikt. De finanspolitiska reglerna bör också baseras på tillräckligt breda budgetaggregat och bör vara fullt förenliga med det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet. Mot bakgrund av den nuvarande politiken bedöms de risker till följd av befolkningens åldrande som kan hota de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt vara måttliga.

(11) Regeringen har avskaffat det särskilda förtidspensionssystemet för majoriteten berörda personer, men de särskilda förtidspensionsordningarna för uniformerad personal och gruvarbetare finns fortfarande kvar, och den lagstadgade pensionsåldern för kvinnor är lägre än för män. Den faktiska pensionsåldern är därför fortfarande låg. Vidare ger den kraftigt subventionerade socialförsäkringsfonden för jordbrukare (KRUS) väldigt små incitament för jordbrukarna att lämna sektorn, vilket bromsar den ekonomiska omstruktureringen och hindrar produktivitetstillväxten.

(12) Utbildnings- och yrkesutbildningssystemet är inte helt anpassat till arbetsmarknadens behov. Trots att befolkningsandelen med genomgången eftergymnasial utbildning har ökat mycket kraftigt, påverkas anställbarheten av en diskrepans mellan den kompetens som finns och de jobb som erbjuds. Systemet för högre utbildning är inte knutet till affärs- och sysselsättningsklimatet på ett adekvat sätt. Den andel av den vuxna befolkningen (särskilt bland äldre och lågutbildade arbetstagare) som deltar i utbildning och fortbildning förblir mycket låg.

(13) De offentliga utgifterna för forskning och utveckling (FoU) i Polen är låga och de privata investeringarna, som är bland de lägsta i EU, kan inte kompensera detta. De har dessutom minskat under senare år, eftersom den privata sektorn saknar incitament att investera. Detta kommer sannolikt att vara till stort hinder för den ekonomiska tillväxten på medellång och lång sikt. FoU-systemet har inte integrerats, eftersom banden mellan universiteten, forskningsinstituten och näringslivet är mycket svaga.

(14) Att andelen kvinnor på arbetsmarknaden är så låg beror delvis på otillräckliga möjligheter till barn- och äldreomsorg. Andelen barn under tre år som på något sätt omfattas av barnomsorgen i Polen ligger långt under EU-genomsnittet. Även när det gäller äldre barn är andelen låg, även om den ökat konstant de senaste åren. I många fall kan unga föräldrar bara delta på arbetsmarknaden om de kan få hjälp av släktingar med barnpassning. Otillräckliga omsorgstjänster minskar vidare arbetskraftspotentialen vad gäller äldre kvinnor eftersom de lämnar arbetsmarknaden, särskilt eftersom de går tidigt i pension för att ta hand om sina barnbarn eller andra beroende anhöriga.

(15) Den underutvecklade nätverksinfrastrukturen hindrar affärsverksamhet och utländska investeringar och den dåligt utvecklade transportinfrastrukturen förstärker regionala skillnader. Energiinfrastrukturen åldras snabbt och har nått sin kapacitetsgräns. Den behöver även genomgå betydande anpassningar för att uppfylla de krav som ställs i samband med politiken för att begränsa effekterna av klimatförändringarna. Polens järnvägssystem är det tredje största i Europa, men har på grund av föråldrad infrastruktur och omodern rullande materiel inte kapacitet att klara ökningen av den ekonomiska aktiviteten.

(16) Både kvaliteten vad gäller företagsklimatet och effektiviteten inom den offentliga förvaltningen är låg i Polen. Vid jämförelser mellan länder visar det sig att Polen har särskilda problem på skatteuppbördsområdet samt med start och nedläggning av affärsverksamhet, med avtalsefterlevnad och med registrering av egendom. Företag hindras av långdragna tillstånds- och licensförfaranden. När det gäller formella förfaranden, som kontroll av avtalsefterlevnad och bygglovsgivning, är antalet steg i förfarandena relativt många och den övergripande processen alldeles för långdragen.

(17) Polen har gjort en rad åtaganden inom ramen för euro plus-pakten.[4] På det finanspolitiska området förbinder sig Polen att inte öka den befintliga skulden och att tillämpa den temporära utgiftsregeln, att införa nya förordningar som begränsar de lokala myndigheternas underskottskvoter och att införa en permanent utgiftsregel. Åtgärder som siktar till en mer effektiv reglering och övervakning av banksektorn kommer att vidtas i syfte att förstärka den finansiella stabiliteten. Sysselsättningsåtgärderna inriktas på att få in kvinnor och äldre arbetstagare på arbetsmarknaden och reformer för att stärka banden mellan näringsliv och utbildning. De konkurrenskraftshöjande åtgärderna fokuserar på utbildnings- och forskningssektorn, utveckling av transport- och bredbandsinfrastruktur samt åtgärder för att förbättra företagsklimatet. Dessa åtaganden avser paktens fyra områden och återspeglar i stor utsträckning det program som presenteras i konvergensprogrammet och i det nationella reformprogrammet. Flera viktiga politikområden behandlas inte alls (t.ex. det låga deltagandet bland äldre arbetstagare) eller berörs endast flyktigt (t.ex. bättre företagsledning). Åtagandena inom ramen för euro plus-pakten har bedömts och beaktats i rekommendationerna.

(18) Kommissionen har granskat konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet, inklusive åtagandena inom ramen för euro plus-pakten[5]. Den har beaktat inte bara programmens och åtagandenas relevans för en hållbar finanspolitik

[4] Närmare uppgifter om de utfästelser som gjorts inom euro plus-pakten finns i SEK(2011) 729.

[5] SEK(2011) 729.

och socioekonomisk politik i Polen utan även i vilken utsträckning de överensstämmer med EU:s regler och riktlinjer, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå[6]. Den anser att programmen innehåller en långtgående finanspolitisk konsolideringsplan och uppmuntrar regeringen att fortsätta genomförandet, men att vidta kompletterande åtgärder om så krävs för att få ned det offentliga underskottet under 3 % av BNP till 2012. För att bygga vidare på de senaste tio årens framsteg bör det göras ytterligare ansträngningar för att öka sysselsättningen, främst genom reformer inom pensions- och utbildningssystemen och genom att förbättra barn- och äldreomsorgen. Vidare bör konkurrenskraften på andra områden än priser ökas ytterligare genom stärkta FoU-ramar och ett förbättrat företagsklimat och genom främjande av investeringar i infrastruktur.

(19) Mot bakgrund av denna bedömning, och med beaktande av rådets rekommendation av den 7 juli 2009 enligt artikel 126.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har rådet granskat 2011 års uppdatering av Polens konvergensprogram och dess yttrande återspeglas särskilt i dess rekommendation enligt punkterna 1 och 2 nedan. Med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 25 mars 2011 har rådet granskat Polens nationella reformprogram.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att vidta följande åtgärder under perioden 2011–2012:

(1) Genomföra de åtgärder som presenteras i 2012 års budgetlag och inkludera kompletterande åtgärder av varaktigt slag för att få ned det offentliga underskottet under 3 % av BNP 2012. Minimera nedskärningarna i tillväxtfrämjande utgifter i framtiden, framför allt samfinansieringen av EU-medel samtidigt som lämpliga framsteg mot att uppnå det medelfristiga målet säkras.

(2) Anta lagstiftning i syfte att införa en permanent utgiftsregel senast 2013. Regeln bör vara baserad på tillräckligt breda budgetaggregat och bör vara fullt förenlig med det europeiska räkenskapssystemet. Vidta åtgärder för att stärka samordningsmekanismerna på olika förvaltningsnivåer på medellång sikt och i de årliga budgetprocesserna.

(3) Som planerat höja den lagstadgade pensionsåldern för uniformerad personal och fortsätta att stegvis höja den faktiska pensionsåldern och koppla den till medellivslängden. Fastställa en tidsplan för ändring av reglerna för jordbrukarnas avgifter till socialförsäkringsfonden (KRUS), så att de bättre återspegla de enskilda inkomsterna.

(4) Genomföra den föreslagna strategin på området livslångt lärande, öka lärlingsutbildningarna och de specialiserade yrkesutbildningarna samt utbildningsprogrammen för äldre och lågutbildade arbetstagare. Stärka länkarna mellan vetenskap och näringsliv genom att genomföra programmet ”Vi bygger på kunskap” (Budujemy na Wiedzy); genomföra reformprogrammet för den högre utbildningen (Partnerstwo dla Wiedzy), för att bättre anpassa utbildningsutbudet till arbetsmarknadens behov.

[6] Hänvisning till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

(5) Öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden genom att vidta åtgärder för att garantera stabil finansiering av barnomsorg på förskolestadiet, öka andelen barn under tre år inom barnomsorgen.

(6) Vidta åtgärder för att omfördela incitamenten för investeringar i energiproduktionskapacitet mot teknik med låga koldioxidutsläpp, och för att fortsätta att bygga ut de gränsöverskridande sammanlänkningarna av elnäten. Utveckla fleråriga planer för investeringar i järnvägsinfrastruktur och genomföra översiktsplanen för järnvägstransporter.

(7) Upprätta en tidtabell för förenklingen av rättsförfarandena för avtalsefterlevnad; samt se över bygglagstiftningen och reglerna för stadsplanering, med sikte på att effektivisera förfarandena för överklagande och göra de administrativa förfarandena snabbare.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande