EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Polen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Polen voor de periode 2012-2015

{SWD(2012) 323 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Polen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Polen voor de periode 2012-2015

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 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[2],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[3],

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[4] aangenomen, 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 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047.
4 Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

(3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van Polen aangenomen en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen voor de periode 2011-2014 uitgebracht.

(4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag[5] aangenomen. Daarin werd Polen niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar een gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.

(6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's te kunnen worden opgenomen.

(7) Polen heeft op 25 april 2012 zijn convergentieprogramma voor de periode 2012-2015 en op 27 april 2012 zijn nationale hervormingsprogramma 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2012, komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is en in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie. De doelstelling van de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie is om het buitensporige tekort tegen 2012 te corrigeren en de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) tegen 2015 te bereiken. In het programma wordt de MTD van een tekort van 1% van het bbp bevestigd, wat afdoende rekening houdt met de eisen van het stabiliteits- en groeipact. De geplande correctie van het tekort is in overeenstemming met de termijn die door de Raad is vastgesteld en de geplande begrotingsinspanningen zijn in lijn met de aanbeveling in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Op basis van het (herberekende) structurele tekort[6], is de geplande jaarlijkse vooruitgang in de richting van de MTD hoger dan de 0,5% van het bbp (in structurele termen). Het groeitempo van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, is over de gehele programmaperiode in overeenstemming met de

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, exclusief eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma vervatte informatie is herberekend volgens de algemeen aanvaarde methode.

benchmark van het stabiliteits- en groeipact, maar in 2013 overschrijdt het de uitgavenbenchmark met een geringe marge volgens de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie. Voldoende vooruitgang in de richting van de MTD zou bijkomende inspanningen kunnen vergen, aangezien de nadruk nu voornamelijk ligt op aanzienlijke beperkingen van de overheidsinvesteringen en er onvoldoende ondersteuning is van specifieke maatregelen in de laatste jaren van het programma. De overheidsschuld in Polen zal naar verwachting onder de 60% van het bbp blijven gedurende de programmaperiode. De nationale autoriteiten voorspellen dat zij stapsgewijs afneemt van 56,3% van het bbp in 2011 naar 49,7% van het bbp in 2015, terwijl de Commissie, rekening houdend met mogelijke risico´s voor de consolidatieplannen, een langzamere verbetering verwacht.

(9) De Poolse regering heeft nog geen actie ondernomen om uiterlijk in 2013 een permanente uitgavenregel in te voeren. Het werk aan deze permanente regel is nog niet afgerond en tot dusver zijn er geen details over bekendgemaakt. Er is evenmin voortgang geweest op het gebied van de classificatie van nationale rekeningen in het Europees systeem van economische rekeningen (ESR 95-normen), noch met betrekking tot de verbetering van de coördinatie tussen de verschillende geledingen van de overheid bij de begrotingsprocedures.

(10) De jeugdwerkloosheid ligt boven het EU-gemiddelde en is grotendeels het gevolg van een discrepantie tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden en de beperkte toegang tot het leerlingstelsel en een leven lang leren. Er zijn maatregelen gepland om de toegang van jongeren tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Het gedeeltelijke misbruik van overeenkomsten voor zelfstandigen en civielrechtelijke overeenkomsten die niet onder de arbeidswet vallen, lijkt een oorzaak van de arbeidsmarktsegmentatie en van armoede onder werkenden, die tot de hoogste in de EU behoort. Bovendien zou de reikwijdte en geschiktheid van aan werkenden toegekende voordelen voor mensen met een laag loon opnieuw moeten worden bekeken.

(11) Polen is in de tweede helft van 2011 begonnen met een ambitieuze hervorming van het hoger onderwijs. Deze hervorming streeft ernaar de banden tussen universiteiten en het bedrijfsleven te verstevigen en de discrepantie tussen vaardigheden en banen aan te pakken. De hervorming streeft er verder naar opleidingen flexibeler en ontvankelijker voor veranderende behoeften op de arbeidsmarkt te maken. De hervorming stimuleert ook het werken als zelfstandige. Het is niettemin nog altijd nodig de relevantie en kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, met specifieke aandacht voor particuliere instellingen voor hoger onderwijs.

(12) De participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt moet omhoog door het stelsel van kinderopvang te verbeteren. Polen heeft op dit moment de laagste inschrijvingsgraad in Europa voor onderwijs in de voorschoolse leeftijd. Dit is te wijten aan plaatsgebrek, een gebrekkige adequate infrastructuur en onvoldoende gekwalificeerd personeel. De verklaring van de regering dat zij extra middelen zou vrijmaken om voorschoolse instellingen (voor kinderen in de leeftijd van 3-5 jaar) op te zetten, komt niet tot uiting in de begrotingswet 2012, waarin de onderwijssubsidies werden verminderd. Dit heeft ertoe geleid dat sommige gemeenten scholen en kleuterscholen hebben gesloten.

(13) Om de lage participatie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt aan te pakken, heeft Polen een algemene pensioenhervorming aangenomen. De wettelijke pensioenleeftijd zal vanaf 2013 stapsgewijs worden verhoogd tot 67 jaar voor mannen

in 2020 en voor vrouwen in 2040. Polen is blijven streven naar een beperking van gunstige pensioenvoorwaarden voor geüniformeerd personeel. In 2011 heeft Polen enkele veranderingen in het socialezekerheidsfonds voor landbouwers (KRUS) aangebracht. De hervorming is echter tijdelijk en onvoldoende vanuit arbeidsmarktperspectief. De mijnwerkers profiteren nog altijd van een speciale pensioenregeling.

(14) Recente hervormingen om het onderzoeksklimaat te verbeteren zijn bedoeld om financiering op maat te bieden aan instellingen die het best presteren. Het nationale onderzoeksprogramma dat in augustus 2011 is aangenomen, is een belangrijke stap in deze richting. Het blijft echter onduidelijk wat de samenhang en coördinatie is van de prioriteiten in het programma in relatie tot innovatie en industrieel beleid.

(15) Ongerechtvaardigde beperkingen op het verlenen van professionele diensten belemmeren de verdere groei in hoge mate, met name in de bouw, het vervoer en op het gebied van gezondheid. De regering heeft een plan aangekondigd om de reglementering van professionele diensten met 50% te verlagen, zowel wat opleidingseisen als licenties betreft. Ondanks recente pogingen blijven de administratieve lasten voor ondernemingen hoog, en het ontbreekt nog altijd aan efficiëntie in het overheidsbestuur. Tot de belangrijkste aandachtsgebieden behoren de hoge nalevingskosten, de ingewikkelde en instabiele belastingwetgeving, de zwakke handhaving bij de uitvoering van contracten, de langdurige en tijdrovende procedures voor licenties en vergunningen, en de registratie van eigendommen en wetgeving inzake ruimtelijke ordening. De juridische procedures en andere rechtshandelingen zijn langdurig en er is nog een aanzienlijk aantal zaken aanhangig.

(16) De groei en de concurrentie in de energiesector worden geremd door de achterblijvende toepassing van EU-wetgeving, met name wat het tweede en derde energiepakket, de richtlijn inzake hernieuwbare energie en de hangende inbreukprocedures betreft. Terwijl het netwerk van snelwegen en expreswegen op grote schaal wordt uitgebreid met steun van EU-middelen, zijn investeringen in het spoorwegnet nog noodzakelijker, gezien de zeer slechte staat van de infrastructuur. Polen maakt niet ten volle gebruik van de middelen uit het Cohesiefonds die hiervoor beschikbaar zijn. Er zijn nog altijd belemmeringen om de spoorwegmarkt doelmatig te laten functioneren.

(17) Polen heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de nakoming van de in 2011 gedane toezeggingen, hebben betrekking op het bevorderen van de werkgelegenheid, het verbeteren van het concurrentievermogen, het bevorderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de nakoming van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.

(18) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Polen verricht. Zij heeft het convergentieprogramma en het nationaal hervormingsprogramma geëvalueerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale

besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester worden in de onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (6) weergegeven.

(19) In het licht van deze beoordeling, heeft de Raad het convergentieprogramma 2012 onderzocht en zijn advies[7] daarover is met name in onderstaande aanbeveling (1) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Polen in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De voortgang in de richting van de correctie van het buitensporige tekort te waarborgen. Daartoe de begroting voor het jaar 2012 volledig uit te voeren en de structurele aanpassingsinspanning te bereiken die op grond van de buitensporigtekortprocedure in de aanbevelingen van de Raad uiteen is gezet. Daarna de noodzakelijke maatregelen te specificeren om de uitvoering van de begrotingsstrategie te garanderen voor het jaar 2013 en de jaren erna, zoals gepland, en een afdoende structurele aanpassingsinspanning te garanderen om voldoende vooruitgang te realiseren in de richting van de middellangetermijndoelstelling, waarbij ook de uitgavenbenchmark wordt gehaald. Bezuinigingen op groeibevorderende uitgaven in de toekomst te beperken en de naleving van belastingen in de hand te werken.

2. De hervorming van het begrotingskader te bespoedigen door wetgeving vast te stellen om uiterlijk in 2013 een permanente uitgavenregel in het leven te roepen. Deze regel moet in overeenstemming zijn met het Europees systeem van economische rekeningen. Maatregelen te nemen om de coördinatiemechanismen tussen de verschillende geledingen van de overheid op middellange termijn te versterken en de jaarlijkse begrotingsprocedures te verbeteren.

3. De jeugdwerkloosheid te verminderen, de beschikbaarheid van het leerlingstelsel en van leren op het werk uit te breiden, de kwaliteit van de beroepsopleidingen te verbeteren en de voorgestelde strategie voor een leven lang leren vast te stellen. De onderwijsresultaten beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Arbeidsmarktsegmentatie en armoede onder werkenden te bestrijden, excessief gebruik van civielrechtelijke overeenkomsten te beperken en de proeftijd bij arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur te verlengen.

4. Het streven om de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt uit te breiden en de inschrijvingsgraad van kinderen in zowel de opvang voor de jongste kinderen als het voorschools onderwijs te verhogen, door stabiele financiering en investeringen in de openbare infrastructuur, de terbeschikkingstelling van gekwalificeerd personeel en betaalbare toegang te garanderen. De diepgewortelde praktijken op het gebied van vervroegde uittreding aan te pakken om de uittredingsleeftijd uit de arbeidsmarkt te verhogen. De speciale pensioenregeling voor mijnwerkers geleidelijk af te schaffen met het doel hen volledig in het algemene stelsel te integreren. Ambitieuzere, duurzamere stappen te ondernemen om het socialezekerheidsfonds voor landbouwers (KRUS) te hervormen zodat de individuele inkomens hierin beter tot uiting komen.

[7] Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

5. Aanvullende maatregelen te nemen om een innovatievriendelijk ondernemersklimaat te garanderen door de banden tussen onderzoek, innovatie en industrie aan te halen, en door gemeenschappelijke prioriteitsgebieden en instrumenten vast te stellen die de gehele innovatiecyclus ondersteunen; de toegang tot financiering voor onderzoeks- en innovatieactiviteiten te verbeteren door middel van garanties en overbruggingskredieten.

6. Meer inspanningen te leveren om de stimuleringsmaatregelen voor investeringen in energieopwekkingscapaciteit en efficiëntie te verbeteren, de ontwikkeling van grensoverschrijdende koppeling van elektriciteitsnetten te versnellen en de concurrentie in de gassector te bevorderen door gereguleerde prijzen geleidelijk af te schaffen en een gashandelsplatform tot stand te brengen. De rol en de middelen van de toezichthouder op de spoorwegmarkt uit te breiden, en in te staan voor een doeltreffende en snelle uitvoering van investeringsprojecten voor het spoor. De beperkingen op het uitoefenen van professionele diensten weg te nemen en de handhaving van contracten en de eisen voor bouwvergunningen te vereenvoudigen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter