EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Rekommendation till

**RÅDETS REKOMMENDATION**

**om Polens nationella reformprogram för 2012**

**och om avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram för 2012–2015**

{SWD(2012) 323 final}

Rekommendation till

**RÅDETS REKOMMENDATION**

**om Polens nationella reformprogram för 2012**

**och om avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram för 2012–2015**

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 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[2],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[3],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Europeiska rådet antog den 26 mars 2010 Europeiska kommissionens förslag till en ny strategi för sysselsättning och tillväxt – Europa 2020. Strategin bygger på en ökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder måste vidtas för att öka Europas potential för hållbar tillväxt och konkurrenskraft.

(2) Rådet antog den 13 juli 2010 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[4], vilka tillsammans utgör de så kallade 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 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA (2012) 0048 och P7_TA (2012) 0047.
4 Rådets beslut 2012/238/EU av den 26 april 2012.

(3) Den 12 juli 2011 antog rådet en rekommendation om Polens nationella reformprogram för 2011 och avgav ett yttrande om landets uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014.

(4) Kommissionen antog den 23 november 2011 den andra årliga tillväxtöversikten, vilket inledde den andra europeiska planeringsterminen med integrerad politisk förhandssamordning förankrad i Europa 2020-strategin. På grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 antog kommissionen den 14 februari 2012 *Rapporten om varningsmekanismen*[5], där Polen inte finns med bland de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 2 mars 2012 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i fråga om att säkerställa finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering och åtgärder för att främja tillväxten. Det betonade behovet av att eftersträva differentierad och tillväxtfrämjande finanspolitisk konsolidering, återställa normala lånevillkor i ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, ta itu med arbetslösheten och krisens sociala följdverkningar samt modernisera den offentliga förvaltningen.

(6) Den 2 mars 2012 uppmanade Europeiska rådet också de medlemsstater som deltar i europluspakten att i tid lägga fram sina åtaganden så att de kan inkludera dem i sina stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(7) Den 25 april 2012 lade Polen fram sitt konvergensprogram för perioden 2012–2015 och den 27 april 2012 sitt nationella reformprogram för 2012. Av hänsyn till deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Utifrån en bedömning av 2012 års konvergensprogram enligt rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för programmets beräkningar av de offentliga finanserna är trovärdigt och i linje med kommissionens vårprognos 2012. Programmets finanspolitiska strategi har som mål att korrigera det alltför stora underskottet under 2012 och att senast 2015 uppnå målet för de offentliga finanserna på medellång sikt. I programmet bekräftas målet på medellång sikt i form av ett underskott på 1 % av BNP, vilket i tillräcklig mån uppfyller kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Den planerade korrigeringen av underskottet är i linje med rådets tidsfrist och den planerade finanspolitiska insatsen motsvarar rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott. Med utgångspunkt i det (omräknade) strukturella underskottet[6] ligger den planerade årliga utvecklingen mot målet för de offentliga finanserna på medellång sikt över 0,5 % av BNP (i strukturella termer). Tillväxttakten för de offentliga utgifterna, med beaktande av diskretionära åtgärder på inkomstsidan, är i linje med stabilitets- och tillväxtpaktens riktmärke under hela programperioden, men kommer enligt kommissionens vårprognos 2012 att överstiga utgiftsriktmärket med en liten marginal under 2013. Tillräckliga framsteg mot målet för de offentliga finanserna på medellång sikt kan kräva ytterligare insatser, eftersom målet till övervägande del bygger på stora nedskärningar av de offentliga investeringarna och inte i tillräcklig utsträckning understöds av detaljerade åtgärder under de senare programåren. Den offentliga skulden beräknas ligga kvar på en nivå under 60 % av BNP under hela

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden och baserat på uppgifterna i programmet.

programperioden. Enligt de nationella myndigheterna beräknas den sjunka gradvis från 56,3 % av BNP under 2011 till 49,7 % av BNP under 2015, medan kommissionen med hänsyn till de potentiella riskerna för konsolideringsplanerna beräknar att den inte kommer att sjunka i lika hög grad.

(9) Polens regering har ännu inte vidtagit några åtgärder för att senast 2013 införa en permanent utgiftsregel. Arbetet med en sådan regel pågår fortfarande och några närmare uppgifter har hittills inte lämnats. Det har inte heller skett några framsteg med att anpassa nationalräkenskaperna till europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 95) eller med att förbättra samordningen av budgetförfarandet mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn.

(10) Ungdomsarbetslösheten ligger över EU:s genomsnitt och är till stor del ett resultat av ett kompetensglapp samt dålig tillgång på lärlingsutbildning och arbetsplatsbaserad undervisning. Åtgärder planeras för att underlätta unga personers inträde på arbetsmarknaden. En orsak till segmenteringen av arbetsmarknaden och fattigdom bland förvärvsarbetande, där nivåerna är bland de högsta i EU, tycks vara att egenföretagande och civilrättsliga kontrakt som inte regleras av arbetsrätten delvis missbrukas. Vidare bör man se över räckvidden för och lämpligheten hos förmånerna till förvärvsarbetande med låga inkomster.

(11) Under andra halvåret 2011 började Polen genomföra en ambitiös reform av den högre utbildningen. Denna reform syftar till att stärka förbindelserna mellan universitet och näringsliv och att åtgärda den bristande överensstämmelsen mellan arbetskraftens färdigheter och arbetsmarknadens behov. Reformen syftar också till att kurserna ska bli mer flexibla och lyhörda för föränderliga krav på arbetsmarknaden och till att främja egenföretagande. Undervisningen behöver dock fortfarande förbättras i fråga om relevans och kvalitet, särskilt när det gäller privata institut på högskole- eller universitetsnivå.

(12) Kvinnors sysselsättningsgrad behöver förbättras genom ett bättre barnomsorgssystem. För närvarande har Polen den lägsta inskrivningsnivån i fråga om förskoleutbildning i Europa. Detta beror på avsaknad av platser och brist på lämplig infrastruktur och kvalificerad personal. Regeringens förklaring att den skulle tillhandahålla ytterligare medel för att inrätta förskoleplatser (för barn i åldern 3–5 år) återspeglas inte i 2012 års budgetlag, där anslagen till utbildning sänks. Detta har medfört att vissa kommuner har stängt förskolor.

(13) För att åtgärda den låga sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare har Polen antagit en generell pensionsreform. Den lagstadgade pensionsåldern kommer att höjas stegvis från och med 2013 och bli 67 år för män 2020 och för kvinnor 2040. Man har fortsatt sina ansträngningar att begränsa de förmånliga pensionsvillkoren för uniformerade yrkesgrupper. Under 2011 gjordes några ändringar av socialförsäkringsfonden för jordbrukare (KRUS). Reformen är dock bara tillfällig och inte tillräcklig ur arbetsmarknadsperspektiv. Gruvarbetare omfattas fortfarande av ett särskilt pensionssystem.

(14) Nyligen genomförda reformer för att förbättra forskningsklimatet syftar till att koncentrera skräddarsydd finansiering till de institutioner som uppvisar bäst resultat. Det nationella forskningsprogram som antogs i augusti 2011 är ett viktigt steg i denna

riktning. Det är dock fortfarande oklart hur programmets prioriteringar är kopplade till varandra och hur de ska omsättas i innovationer och industripolitik.

(15) Omotiverade restriktioner för tillhandahållandet av yrkesmässiga tjänster är ett väsentligt hinder för ytterligare tillväxt, särskilt på områdena byggverksamhet, transporter och hälso- och sjukvård. Regeringen har tillkännagett en plan för att minska regleringen av yrkesmässiga tjänster med 50 %, både i fråga om utbildningskrav och licensgivning. Trots nyligen gjorda insatser är administrationen för företagen fortfarande tung och den offentliga förvaltningen är fortfarande ineffektiv. De viktigaste problemen är bl.a. höga kostnader för att efterleva regelverket, en komplicerad och instabil skattelagstiftning, svårigheter att kontrollera efterlevnaden av avtal, långvariga och betungande licens- och tillståndsförfaranden, registrering av mark och egendom och stadsplanering. Rättsliga förfaranden och andra rättsliga åtgärder tar lång tid och antalet oavgjorda ärenden är relativt högt.

(16) Tillväxt och konkurrens inom energisektorn hämmas av ett försenat genomförande av EU:s lagstiftning, särskilt i fråga om det andra och tredje energipaketet, EU-direktivet om el från förnybara energikällor och oavgjorda överträdelseförfaranden. Även om motorvägs- och landsvägsnätet byggs ut på ett omfattande sätt med stöd av EU-medel är behovet av investeringar i järnvägsnätet ännu mer akut, med tanke på infrastrukturens mycket dåliga skick. De medel från sammanhållningsfonden som är tillgängliga för detta ändamål används inte till fullo. Det finns alltjämt hinder för en effektivt fungerande järnvägsmarknad.

(17) Polen har gjort ett antal åtaganden inom ramen för europluspakten Dessa åtaganden, samt genomförandet av de åtaganden som lades fram 2011, handlar om att främja sysselsättning, förbättra konkurrenskraften, göra de offentliga finanserna mer hållbara och stärka den finansiella stabiliteten. Kommissionen har bedömt genomförandet av åtagandena inom ramen för europluspakten och resultaten av denna bedömning har beaktats i rekommendationerna.

(18) Inom ramen för den europeiska planeringsterminen har kommissionen gjort en omfattande analys av landets ekonomiska politik. Den har bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet. Den har beaktat inte bara programmens relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Polen utan även i vilken utsträckning som EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, 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. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–6 nedan.

(19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat 2012 års konvergensprogram och dess yttrande[7] återspeglas i synnerhet i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att vidta följande åtgärder under perioden 2012–2013:

1. Säkerställa planerade framsteg mot en korrigering av det alltför stora underskottet. För detta ändamål till fullo genomföra budgeten för 2012 och åstadkomma den

[7] Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

strukturanpassning som angetts i rådets rekommendationer inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott. Därefter specificera de åtgärder som krävs för att genomföra strategin för de offentliga finanserna från och med 2013 enligt planerna och säkerställa en strukturanpassning som innebär att tillräckliga framsteg görs mot målet för de offentliga finanserna på medellång sikt, inbegripet uppnående av utgiftsriktmärket. Minimera nedskärningar av tillväxtfrämjande utgifter i framtiden och förbättra efterlevnaden av skatteregler.

2. Påskynda reformen av det finanspolitiska regelverket genom att anta lagstiftning om införande av en permanent utgiftsregel senast 2013. Denna regel bör vara förenlig med det europeiska nationalräkenskapssystemet. Vidta åtgärder för att stärka systemen för samordning mellan de olika nivåerna inom den offentliga sektorn i samband med det årliga budgetförfarandet och budgetförfarandet på medellång sikt.

3. I syfte att minska ungdomsarbetslösheten, öka tillgången på lärlingsutbildning och arbetsplatsbaserad undervisning, förbättra yrkesutbildningens kvalitet och anta den föreslagna strategin för livslångt lärande. Se till att utbildningen blir bättre anpassad till arbetsmarknadens behov, och förbättra undervisningens kvalitet. För att bekämpa segmenteringen av arbetsmarknaden och fattigdom bland förvärvsarbetande, begränsa den överdrivna användningen av civilrättsliga kontrakt och förlänga provanställningsperioden för fasta anställningar.

4. Stärka insatserna för att höja kvinnors sysselsättningsgrad och inskrivningsnivån för barn i både tidig barnomsorg och förskoleutbildning, genom att säkra stabil finansiering och investeringar i offentlig infrastruktur, tillhandahålla kvalificerad personal och se till att tillträdet är ekonomiskt överkomligt. Vidta åtgärder mot djupt rotade system med förtida pensionering, för att höja pensionsåldern. Gradvis avveckla det särskilda pensionssystemet för gruvarbetare, så att de till fullo integreras i det allmänna systemet. Vidta mer ambitiösa och permanenta åtgärder för att reformera socialförsäkringsfonden för jordbrukare (KRUS), så att förmånerna bättre avspeglar enskilda inkomster.

5. Vidta ytterligare åtgärder för att skapa ett innovationsvänligt företagsklimat, genom att skapa bättre förbindelser mellan forskning, innovation och industri och genom att fastställa gemensamma prioritetsområden och instrument till stöd för hela innovationscykeln. Förbättra tillgången till finansiering för forsknings- och innovationsverksamhet, med hjälp av garantier och bryggfinansiering.

6. Påskynda insatserna för att förbättra incitamenten för investeringar i energiproduktionskapacitet och energieffektivitet, påskynda utvecklingen av elnätssammanlänkningar över gränserna och förstärka konkurrensen inom gassektorn genom att gradvis avveckla reglerade priser och införa en gashandelsplattform. Öka anslagen till tillsynsorganet för järnvägsmarknaden och stärka organets roll samt säkerställa att järnvägsinvesteringsprojekt genomförs ändamålsenligt och snabbt. Minska restriktionerna för yrkesmässiga tjänster, förenkla möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av kontrakt och lätta på kraven för bygglov.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar*
*Ordförande*