



Brussel, 2.6.2014  
COM(2014) 422 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Polen**

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Polen**

{SWD(2014) 422 final}

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Polen**

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Polen**

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<sup>1</sup>, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>2</sup>,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement<sup>3</sup>,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad 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 vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> COM(2014) 422 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2014)0128 en P7\_TA(2014)0129.

en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Polen vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen voor de periode 2012-2016 uitgebracht.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse<sup>4</sup> en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag<sup>5</sup> aangenomen. Daarin werd Polen niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar 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.
- (7) Op 24 april 2014 heeft Polen zijn nationale hervormingsprogramma 2014 ingediend en op 30 april 2014 zijn convergentieprogramma 2014. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) De doelstelling van de in het convergentieprogramma 2014 uitgestippelde begrotingsstrategie is om het tekort in 2015 tot onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp terug te dringen en in 2018 de middellangetermijndoelstelling te halen. De middellangetermijndoelstelling (-1 % van het bbp in structurele termen) is stringenter dan hetgeen op grond van het stabiliteits- en groeipact vereist is. De in het convergentieprogramma 2014 gepresenteerde doelstellingen voor het nominale tekort stroken met een tijdige correctie van het buitensporige tekort. Terwijl de (herberekende) structurele aanpassing in 2014 ook in overeenstemming is met de aanbeveling die de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure heeft gedaan, blijft deze achter bij de voor 2015 vereiste verbetering. In de jaren na de geplande correctie van het buitensporige tekort is de beoogde (herberekende) jaarlijkse vooruitgang beperkter dan hetgeen op grond van het stabiliteits- en groeipact vereist is. Derhalve zijn de programmadoelstellingen slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de eisen van het stabiliteits- en groeipact. De overheidsschuld zal in de programmaperiode naar verwachting onder de 60 % van het bbp blijven. De Poolse autoriteiten verwachten een scherpe daling van het bbp van 57,1 % in 2013 naar 49,5 % in 2014, hetgeen vooral aan de grote, eenmalige overdracht van pensioenvermogen toe te schrijven is, en gaan ervan uit dat het bbp in 2015 op dit niveau blijft. Het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario is voor 2014 aannemelijk en is voor 2015 optimistisch aangezien de reële bbp-groei van 3,8 % waarop voor dat jaar wordt gerekend, hoger is dan de 3,4 % in

---

<sup>4</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>5</sup> COM(2013) 790 final.

de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie. In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het programma en de prognoses van de Commissie is de Raad van oordeel dat Polen in 2014 naar verwachting onder het door de Raad aanbevolen maximale nominale tekort zal blijven, maar dat het gevaar bestaat dat het buitensporige tekort in 2015 niet duurzaam wordt gecorrigeerd en vervolgens van het aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling wordt afgeweken.

- (9) Om het welslagen van de begrotingsconsolidatiestrategie te waarborgen, is het van belang dat de begrotingsconsolidatie met ingrijpende structurele hervormingen wordt ondersteund. Een laag percentage groeibevorderende uitgaven (aan onderwijs, onderzoek en innovatie) drukt de groeivoorzichten op lange termijn. De zorgkosten zullen op de middellange tot lange termijn naar verwachting aanzienlijk oplopen als gevolg van de vergrijzing. De druk op de overheidsfinanciën kan worden verlicht en de toegang tot de zorg kan worden verbeterd door de eerstelijnszorg en verwijzingsystemen te versterken en de voordelen te benutten die met kostenefficiëntieverbeteringen in de ziekenhuiszorg kunnen worden behaald. De gebrekkige naleving van de belastingregelgeving blijft een probleem, dat met name verband houdt met de efficiëntie van de belastingdienst en met de omvang van de administratieve lasten voor belastingplichtigen. Polen heeft een uitgebreid stelsel van verlaagde btw-tarieven, dat er mede voor heeft gezorgd dat het van alle EU-landen de breedste btw-beleidskloof heeft. Het leidt tot inkomstenderving en hogere kosten voor de naleving van de belastingregelgeving. De energiebelasting is relatief gering. Er zijn in het recente verleden stappen gezet om het Poolse begrotingskader te verbeteren. Het kader zou niettemin baat kunnen hebben bij de oprichting van een volwaardige onafhankelijke begrotingsraad, die verantwoordelijk zou worden voor controles ex ante op de naleving van de begrotingsregels, een beoordeling van de macro-economische en budgettaire prognoses, een analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn en een beoordeling ex post van de naleving van begrotingsregels.
- (10) De jeugdwerkloosheid is het afgelopen jaar geleidelijk gestegen, deels als gevolg van de aanhoudende discrepantie tussen hetgeen het onderwijs aflevert en hetgeen de arbeidsmarkt nodig heeft, en deels door het groeiende aantal jongeren zonder onderwijs, werk of opleiding. Ondanks voortdurende inspanningen om het beroepsonderwijs- en -opleidingsstelsel te hervormen, is het nodig om de toegang tot hoogwaardige stage- en leerwerkplaatsen verder te faciliteren, de samenwerking tussen scholen en werkgevers te bevorderen en de niet-geregistreerde jeugd te bereiken, overeenkomstig de doelstellingen van een jeugdgarantie. De afstemming van vaardigheden op de eisen van de arbeidsmarkt is eveneens van belang in het kader van een leven lang leren: op dit gebied laat de participatie nog altijd sterk te wensen over, vooral onder oudere werknemers, wier vaardigheden vaak zijn verouderd. Door het veelvuldige gebruik van tijdelijke dienstverbanden, inclusief civielrechtelijke contracten, blijft de arbeidsmarkt gesegmenteerd. Tijdelijke dienstverbanden komen met name veel voor onder jongeren. Als argument voor tijdelijke arbeidscontracten wordt vaak aangevoerd dat het voor werklozen een middel is om de arbeidsmarkt te betreden om later door te stromen naar een vast dienstverband, maar voor de meerderheid van werknemers in Polen lijkt dit niet op te gaan. Het overgangsperscentage van een tijdelijk naar een vast dienstverband is namelijk laag, hetgeen doorgaans een wissel trekt op de productiviteit en op de kwaliteit van menselijk kapitaal.

- (11) De participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt blijft laag. Polen heeft diverse maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen, onder meer door voor een ruimer aanbod aan kinderopvang (crèches) te zorgen en door de overheidsfinanciering voor kleuterscholen te verhogen, zodat ouders worden gestimuleerd om hun kinderen op te geven voor voorschools onderwijs. Toch is de kinderopvang nog altijd beperkt, met name op het platteland, en zijn er nog altijd ongelijkheden wat de toegang tot voorschools onderwijs betreft. De participatie van oudere werknemers in Polen blijft laag. De mogelijkheden voor vervroegde uittreding zijn aanzienlijk verminderd, maar er zijn nog meer inspanningen nodig om de inzetbaarheid van oudere werknemers en de effectieve duur van het beroepsleven te verhogen. Het blijft zaak de speciale pensioenstelsels voor mijnwerkers en landbouwers te hervormen. Het stelsel voor landbouwers (KRUS) prikkelt kleine landbouwers in de agrarische sector blijven, wat tot verborgen werkloosheid op het platteland leidt en de informele economie in de hand werkt. Mijnwerkers genieten nog altijd voorrechten als het gaat om pensioenrechten en het vereiste minimum aan arbeidsverleden. Beide pensioenstelsels belemmeren de sectorale en territoriale arbeidsmobiliteit.
- (12) Polen behoort tot de EU-landen met de laagste O&O-uitgaven en tot de landen die het slechtst presteren bij de bredere innovatie-indicatoren. Vooral de particuliere O&O-uitgaven zijn laag. De lage O&O-uitgaven gaan hand in hand met matige onderzoeks- en innovatieactiviteiten in het bedrijfsleven en met een onvoldoende innovatievriendelijk ondernemersklimaat. Het risicomijdende Poolse innovatieondersteuningssysteem berust grotendeels op subsidies waarmee de overname en overdracht van technologie wordt gestimuleerd zonder dat dit een groot effect op echt nieuwe innovatie heeft. De bestaande fiscale prikkels voor O&O zijn ondoeltreffend in de zin dat ze geen interne O&O in de private sector stimuleren, en worden alleen door grote ondernemingen benut. Poolse ondernemingen beperken zich grotendeels tot het overnemen van technologie. Hoewel dit voor productiviteitsstijgingen en economische groei heeft gezorgd, heeft Polen nu behoefte aan een overgang naar een meer op eigen innovatie gebaseerd model. Het blijft zaak de innovatiecapaciteit van Poolse ondernemingen te vergroten, de banden tussen wetenschap en bedrijfsleven te versterken en gerichte, op de gehele innovatiecyclus afgestemde instrumenten te ontwikkelen.
- (13) Er is nog veel potentiële winst te behalen met verbeteringen in energie-efficiëntie in alle sectoren van de Poolse economie en deze winst kan de groei ondersteunen, het concurrentievermogen verbeteren en de Poolse energieafhankelijkheid verminderen. De binnenlandse energieopwekkingscapaciteit begint te verouderen en het elektriciteitsnet is nog altijd overbelast, maar er zijn projecten in de maak om de interconnectiecapaciteit met naburige lidstaten uit te breiden. Het voornaamste probleem op de aardgasmarkt blijft het gebrek aan diversificatie en concurrentie.
- (14) De onderontwikkelde Poolse transport- en breedbandinfrastructuur blijft een belangrijk knelpunt voor groei. Er zijn met name aanzienlijke investeringen nodig in het verouderde spoorwegnet om het concurrentievermogen van de spoorwegsector te verbeteren en een betere balans te vinden tussen het weg- en het spoorvervoer. Slechts een derde van het geëxploiteerde spoorwegnet van in totaal 20 000 km verkeert in technisch goede staat. De problemen met de tijdige implementatie van spoorwegprojecten houden aan. Hulpbronnen kunnen beter worden benut door het afvalbeheer te verbeteren.

- (15) De handhaving van contracten in Polen neemt veel tijd in beslag en de procedure om bouwvergunningen te verkrijgen, is lang en omslachtig. De kosten om de belastingregelgeving na te leven zijn hoog, hetgeen voor het bedrijfsleven een groot probleem is. Polen heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het implementeren van een ambitieuze hervorming om de toegang tot gereguleerde beroepen te vergemakkelijken.
- (16) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Polen verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma geëvalueerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettaire en sociaaleconomisch beleid in Polen, maar is zij ook nagegaan 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.
- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Polen onderzocht. Zijn advies<sup>6</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Polen in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. De begrotingsstrategie te versterken om ervoor te zorgen dat de correctie van het buitensporige tekort in 2015 van duurzame aard zal zijn, door de in de aanbeveling van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure gespecificeerde structurele aanpassingsinspanning te realiseren. Na de correctie van het buitensporige tekort en tot de realisatie van de middellangetermijndoelstelling een jaarlijkse structurele aanpassing met 0,5 % van het bbp als benchmark na te streven. Een duurzame correctie van de budgettaire onevenwichtigheden vereist een geloofwaardige uitvoering van ambitieuze structurele hervormingen om de aanpassingscapaciteit te verhogen en de groei en de werkgelegenheid een impuls te geven. In dit verband de bezuinigingen op groeibevorderende investeringen zoveel mogelijk te beperken, het sociaal beleid sterker te focussen en de kosteneffectiviteit van de uitgaven en de algehele doelmatigheid van de gezondheidszorg te verbeteren, de belastinggrondslag te verbreden door iets aan het uitgebreide stelsel van verlaagde btw-tarieven te doen en door de naleving van de belastingregelgeving te verbeteren, in het bijzonder door de efficiëntie van de belastingdienst te verhogen. Een onafhankelijke begrotingsraad op te richten.
2. De inspanningen om de jeugdwerkloosheid terug te dringen op te voeren, met name door de relevantie van het onderwijs voor de behoeften van de arbeidsmarkt verder te verbeteren, door voor een ruimer aanbod aan stage- en leerwerkplaatsen te zorgen, door de niet-geregistreerde jeugd beter te bereiken en door de samenwerking tussen scholen en werkgevers te bevorderen, overeenkomstig de doelstellingen van een jeugdgarantie. De deelname van volwassenen aan een leven lang leren te verhogen om het aanbod aan vaardigheden af te stemmen op de vraag naar vaardigheden. De arbeidsmarktsegmentatie te bestrijden door intensivering van de inspanningen om een betere overgang van tijdelijke naar permanente dienstverbanden te waarborgen, en door de terugdringing van het buitensporige gebruik van civielrechtelijke contracten.

---

<sup>6</sup> Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

3. Blijvende inspanningen te verrichten om de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt te verhogen, in het bijzonder door verdere stappen te zetten om voor een ruimer aanbod aan betaalbare, hoogwaardige kinderopvang en voorschools onderwijs te zorgen en stabiele financiering te waarborgen. Landbouwers in het algemene pensioenstelsel op te nemen, te beginnen met het versnellen van de totstandkoming van het beoordelings- en registratiesysteem voor inkomens van landbouwers. Het speciale pensioenstelsel voor mijnwerkers geleidelijk af te schaffen teneinde hen in het algemene stelsel te integreren. De algemene pensioenhervorming te ondersteunen door intensivering van de inspanningen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te bevorderen teneinde de leeftijd waarop zij uit het arbeidsproces treden, te doen stijgen.
4. De effectiviteit van fiscale prikkels ter bevordering van O&O in de private sector te verbeteren als onderdeel van de inspanningen om de banden tussen onderzoek, innovatie en bedrijfslevenbeleid te versterken, en bestaande instrumenten gericht op de verschillende fases van de innovatiecyclus af te stemmen.
5. De energieopwekkingscapaciteit te vernieuwen en uit te breiden en de efficiëntie in de gehele energieketen te verbeteren. De ontwikkeling van het elektriciteitsnet, inclusief de grensoverschrijdende koppelingen met naburige lidstaten, te versnellen en uit te breiden, en de gasinterconnector met Litouwen te ontwikkelen. Investeringsprojecten voor het spoor zonder verder uitstel doeltreffend uit te voeren en de administratieve capaciteit in deze sector te verbeteren. De inspanningen om de breedbanddekking uit te breiden, te versnellen. Het afvalbeheer te verbeteren.
6. Verdere stappen te zetten om het ondernemersklimaat te verbeteren door de handhaving van contracten en de eisen voor bouwvergunningen te vereenvoudigen. De inspanningen om ervoor te zorgen dat ondernemingen minder tijd en geld hoeven te besteden aan het naleven van de belastingregelgeving, op te voeren. De lopende hervorming om de toegang tot gereguleerde beroepen te vergemakkelijken, te voltooien.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*