



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Polen

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Polen voor de
periode 2012-2016**

{SWD(2013) 371 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Polen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Polen voor de periode 2012-2016

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 beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

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 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 zal 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 op basis van de voorstellen van de Commissie 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 lidstaten⁴ 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

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

⁴ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten 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 6 juli 2012 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 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd Polen niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 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 30 april 2013 heeft Polen zijn convergentieprogramma 2013 voor de periode 2012-2016 ingediend en zijn nationale hervormingsprogramma 2013. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) Polen heeft overeenkomstig de aanbeveling van de Raad in 2011-2012 aanzienlijke consolidatie-inspanningen geleverd. Vanwege de wereldwijd verslechterende economische situatie is de uiterste termijn om het buitensporige tekort te corrigeren echter niet gehaald en is daarvoor meer tijd nodig. In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario optimistisch is. Vooral de particuliere consumptie en de particuliere investeringen groeien naar verwachting sterker dan in de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie, met als gevolg een over het algemeen hoger groeipercentage in 2013 (1,5 % tegen 1,1 %). De doelstelling van de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie is om het tekort tegen 2013 naar 3,5 % van het bbp te brengen (één jaar na de oorspronkelijke uiterste termijn voor de buitensporigtekortprocedure 2012) en de middellangetermijndoelstelling (MTD) tegen 2016 te bereiken. In het convergentieprogramma 2013 is echter voorzien het nominale tekort pas tegen 2015 onder de 3 % van het bbp te brengen. Gezien de al te optimistische groeiprognoses en ontvangstenprognoses in het programma acht de Commissie de door de autoriteiten voorziene begrotingsinspanning niet verenigbaar met de werkelijke correctie van het buitensporige tekort tegen 2013, tenzij aanzienlijke aanvullende maatregelen worden genomen om de inspanning dit jaar op te schroeven. Het programma is op een optimistisch scenario gebaseerd en onvoldoende onderbouwd met nadere maatregelen om op een geloofwaardige manier uiterlijk tegen 2014 de correctie van het tekort te

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

garanderen. Er zijn daarom op basis van gedetailleerde maatregelen voor zowel 2013 als 2014 aanvullende inspanningen vereist. De autoriteiten hebben onvoldoende gebruik gemaakt van het klimaat van groei van vóór de crisis om de structuur van de overheidsuitgaven te hervormen teneinde voorrang te geven aan groeibevorderende zaken. In het programma wordt de eerdere MTD van -1 % van het bbp bevestigd, in overeenstemming met de doelstellingen van het pact. Op basis van het (herberekende) structurele tekort wordt de MTD naar verwachting niet gehaald tegen 2016, zoals in het programma staat gepland, aangezien de geplande jaarlijkse vooruitgang richting de MTD van 0,3 % van het bbp (in structurele termen) in 2015 en 0,7 % van het bbp in 2016 onvoldoende is. Het groeitempo van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, is over de gehele programmaperiode in overeenstemming met de benchmark van het stabiliteits- en groepact. Er kunnen ook in de laatste jaren van het programma aanvullende inspanningen en veranderingen in de aanpassing vereist zijn, omdat de vooruitgang in de richting van de MTD vooral afhangt van aanzienlijke bezuinigingen op de overheidsinvesteringen en onvoldoende door gedetailleerde maatregelen wordt ondersteund. De overheidsschuld in Polen zal naar verwachting onder de 60 % van het bbp blijven gedurende de programmaperiode. De nationale autoriteiten verwachten dat de schuld met iets meer dan 55,5 % van het bbp vrijwel constant blijft tot 2014/2015 (en daalt in 2016), terwijl de Commissie, rekening houdend met mogelijke risico's voor de consolidatieplannen en schuldafbouw, een verhoging tot ongeveer 59 % van het bbp in 2014 verwacht. De naleving van de belastingwetgeving blijft van cruciaal belang in de strijd tegen belastingontduiking, die eveneens het terugdringen van de administratieve lasten voor belastingbetalers en het verbeteren van de doeltreffendheid van de belastingdienst vereist. Om het welslagen van de begrotingsconsolidatiestrategie te garanderen, is het van belang dat de begrotingsconsolidatie ondersteund wordt door alomvattende structurele hervormingen.

- (9) Een beperkt aandeel van groeibevorderende uitgaven (voor onderwijs, onderzoek en innovatie) en dalende overheidsinvesteringen drukken de groeivoorzichten op lange termijn. De gezondheidszorg in Polen kampt met beperkte toegang tot zorg en kosteninefficiënties, terwijl de uitgaven op de middellange en lange termijn naar verwachting aanzienlijk zullen oplopen als gevolg van de vergrijzing, waardoor de druk op de overheidsfinanciën toeneemt. Het systeem kan worden verbeterd door de eerstelijnszorg en verwijzingsystemen te versterken en het potentieel aan kostenefficiëntieverbeteringen in de ziekenhuiszorg te benutten.
- (10) De Poolse regering heeft nog geen permanente uitgavenregel uitgevoerd die in overeenstemming is met het Europees systeem van economische rekeningen (ESR). Polen heeft evenmin vooruitgang geboekt wat betreft de planning op middellangetermijn en betere coördinatie van de begrotingsprocedures tussen de verschillende geledingen van de overheid.
- (11) De jeugdwerkloosheid groeit, grotendeels omdat de onderwijsprogramma's onvoldoende voortbrengen wat de arbeidsmarkt nodig heeft. De doorgevoerde hervormingen in het onderwijsstelsel zouden weliswaar de discrepantie tussen banen en vaardigheden moeten verhelpen, maar er is nog altijd behoefte aan een uitbreiding van het leerlingstelsel en leren op het werk, om de samenwerking tussen scholen en werkgevers te versterken en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De invoering van een jeugdgarantie, voortbouwend op de bestaande inspanningen, kan ertoe bijdragen dat jongeren aan het werk raken. Het aandeel volwassenen dat deelneemt

aan een leven lang leren blijft erg laag en er is in dat verband nog geen strategie uitgestippeld.

- (12) In de kinderopvang zijn de inspanningen van de regering toegespitst op de tenuitvoerlegging van het "peuterprogramma". Als gevolg daarvan is het aantal kinderdagverblijven de afgelopen twee jaar bijna verdubbeld, maar relatief gezien is het aantal nog altijd zeer beperkt en niet behoeftendekkend. Polen heeft slechts op beperkte schaal progressie geboekt om het veelvuldige gebruik van tijdelijke dienstbetrekkingen aan banden te leggen. Het land heeft het op drie na hoogste aandeel in onvrijwillig tijdelijk werk in de EU, met name in de leeftijdsgroep 15-24. Terwijl tijdelijke arbeidscontracten vaak gezien worden als een middel voor werklozen om de arbeidsmarkt te betreden met zicht op een overgang op termijn naar een vaste arbeidscontract, lijkt dit voor de meerderheid van werknemers in Polen niet op te gaan. Integendeel: het veelvuldige gebruik van dergelijke contracten lijkt een negatief effect te hebben op de kwaliteit van het menselijk kapitaal en op de productiviteit, aangezien tijdelijke werknemers doorgaans minder beroepsopleiding genieten. Het loonnadeel bij tijdelijke contracten is eveneens relatief hoog, met als gevolg een van de hoogste armoedepercentages onder werkenden in de EU. Het gebruik van civielrechtelijke draaideurcontracten waarbij het recht op sociale bescherming aanzienlijk minder is, is bovendien wijdverbreid. Volgens het overheidsrapport "Jeugd 2011" werkt meer dan 50 % van de jonge werknemers op basis van een dergelijk contract.
- (13) Polen kampt met een lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Terwijl de mogelijkheden voor vervroegde uittreding aanzienlijk zijn verminderd en een algemene pensioenhervorming is doorgevoerd, is de speciale pensioenregeling voor mijnwerkers nog altijd van kracht. Bovendien zorgt het socialezekerheidsfonds voor landbouwers (KRUS) ervoor dat kleine boeren hoofdzakelijk in de landbouwsector blijven omdat de individuele inkomsten van boeren niet nauwgezet kunnen worden nagegaan in het systeem. Dit zorgt voor verborgen werkloosheid op het platteland, wat de productiviteitsgroei remt en de regionale en sectorale arbeidsmobiliteit beperkt.
- (14) Polen behoort tot de EU-landen met de laagste O&O-uitgaven en tot de landen die het slechtst presteren in de bredere innovatie-indicatoren. De algehele verhouding van O&O-uitgaven tot het bbp in Polen (0,77 % in 2011), behoorde tot de laagste in de EU. Vooral de particuliere O&O-uitgaven zijn laag (0,2 % van het bbp in 2011). Poolse ondernemingen hebben voor een groot deel vertrouwd op de integratie van technologie, d.w.z. op de toepassing van reeds bestaande technologieën via investeringen in vaste activa. Hoewel de productiviteit en de economische groei hierdoor zijn gestegen, heeft Polen nu behoefte aan een overgang naar een meer op eigen innovatie gebaseerd model. De hervorming van het stelsel voor wetenschappen en hoger onderwijs gaf de aanzet tot een grootschalige herstructurering om de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven te bevorderen. Er is nog geen evaluatie van deze hervormingen beschikbaar. Er is een holistisch aanpak nodig om de inspanningen in onderzoek, innovatie en industriebeleid op elkaar af te stemmen en ervoor te zorgen dat er afdoende instrumenten zijn om de hele innovatiecyclus te ondersteunen.
- (15) Er is nog altijd veel potentiële winst te halen uit verbeteringen in energie-efficiëntie in alle sectoren van de Poolse economie, met name door gebouwen te isoleren, en dergelijke winst kan de groei ondersteunen. Het binnenlandse elektriciteitsnet is nog altijd overbelast, maar er zijn vergevorderde plannen om meer koppelingcapaciteit met naburige markten te creëren. De concurrentie op de gasmarkt wordt nog altijd verstoord door een aantal factoren, met name doordat de uitfasering van gereguleerde

prijzen nog altijd moet worden voltooid en de gevestigde exploitant met een marktaandeel van zo'n 97 % in retail- en groothandelsmarkten en 90 % van de invoer van aardgas uit Rusland komt.

- (16) Ondanks enige vooruitgang blijft de Poolse onderontwikkelde transportinfrastructuur een belangrijk knelpunt voor groei. Er zijn vorderingen gemaakt in grote wegebouwprojecten, maar de investeringsprojecten in het spoor hebben nog altijd grote vertraging. De verouderde spoorweginfrastructuur vereist aanzienlijke en toenemende investeringen, aangezien slechts 36 % van de naar schatting 20 000 km aan werkend spoor in goede technische conditie verkeert. Ondanks recente inspanningen loopt Polen nog altijd aanzienlijk achter bij andere lidstaten als het gaat om het benutten van het groeipotentieel aan informatie- en communicatietechnologie (ICT). De vaste breedbanddekking is de laagste in de EU, zowel nationaal gezien als op het platteland. De investering in waternetwerken blijft onvoldoende.
- (17) Het openbaar bestuur in Polen presteert onder het EU-gemiddelde. De belangrijkste problemen hebben te maken met transparantie, de complexiteit van het belastingstelsel en de nalevingskosten, de toenemende gemiddelde duur van de procedures in civielrechtelijke en commerciële zaken, de lange insolventieprocedures en de lage restitutiepercentages. Het gebruik van e-overheidsdiensten blijft eveneens onder het EU-gemiddelde. De hervorming die Polen op gang heeft gebracht om de toegang tot gereguleerde beroepen te vergemakkelijken, loopt achter op het oorspronkelijk aangekondigde schema.
- (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 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 7 weergegeven.
- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Polen onderzocht. Zijn advies⁷ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Polen in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. De begrotingsstrategie voor het jaar 2013 en de jaren daarna te versterken en ten uitvoer te leggen, en deze te onderbouwen met voldoende gespecificeerde maatregelen voor zowel 2013 als 2014, om tegen 2014 op duurzame wijze een tijdige correctie van het buitensporige tekort te garanderen en een de in de aanbevelingen van de Raad op grond van de buitensporigtekortprocedure gespecificeerde begrotingsinspanning te realiseren. Een duurzame correctie van de budgettaire onevenwichtigheden vereist een geloofwaardige uitvoering van ambitieuze structurele hervormingen die het aanpassingsvermogen verbeteren en het groeipotentieel en de werkgelegenheid een impuls geven. Na de correctie van het buitensporige tekort te streven naar de structurele aanpassingsinspanning waarmee Polen tegen 2016 de middellangetermijndoelstelling behaalt. Met het oog op de kwaliteitsverbetering van overheidsfinanciën de bezuinigingen op groeibevorderende

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

investerings te beperken, het op sociaal beleid gerichte uitgavenbeleid te heroverwegen en de kosteneffectiviteit en doeltreffendheid van uitgaven in de gezondheidszorg te verbeteren. De naleving van belastingwetgeving in de hand te werken, met name door de belastingdienst efficiënter te maken.

2. De vaststelling te garanderen van een permanente uitgavenregel in 2013 die in overeenstemming is met de regels van het Europees systeem van economische rekeningen. Maatregelen te nemen om de begrotingscoördinatiemechanismen tussen de verschillende geledingen van de overheid jaarlijks en op de middellangetermijn te versterken.
3. De inspanningen op te voeren om de jeugdwerkloosheid terug te dringen, bijvoorbeeld door middel van een jeugdgarantie, de beschikbaarheid van het leerlingstelsel en leren op het werk te verruimen, de samenwerking tussen scholen en werkgevers te intensiveren en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De voorgestelde strategie voor een leven lang leren vast te stellen. De armoede onder werkenden en de arbeidsmarktsegmentatie te bestrijden door een betere overgang van tijdelijke naar permanente dienstverbanden en door het buitensporige gebruik van civielrechtelijke overeenkomsten terug te brengen.
4. Blijvende inspanningen te verrichten om de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt te verhogen, in het bijzonder door te investeren in betaalbare kinderopvang van hoge kwaliteit en in voorschools onderwijs door stabiele financiering en gekwalificeerd personeel te garanderen. Met het oog op het verbeteren van de sectorale arbeidsmobiliteit, duurzame stappen te ondernemen om het socialezekerheidsstelsel KRUS te hervormen. De speciale pensioenregeling voor mijnwerkers geleidelijk af te schaffen met het doel hen in het algemene stelsel te integreren. De algemene pensioenhervorming te onderbouwen met maatregelen ter bevordering van de aanwervingskansen voor oudere werknemers om de leeftijd waarop de arbeidsmarkt verlaten wordt, te verhogen.
5. Aanvullende maatregelen te nemen om een innovatievriendelijk ondernemersklimaat te garanderen door de banden tussen onderzoek, innovatie en industriebeleid aan te halen door roulerende instrumenten en fiscale stimuleringsmaatregelen te ontwikkelen en bestaande instrumenten gericht in te zetten in de verschillende fases van de innovatiecyclus.
6. De energieopwekkingscapaciteit te vernieuwen en uit te breiden en de efficiëntie in de hele energieketen te verbeteren. De ontwikkeling van het elektriciteitsnet, inclusief de grensoverschrijdende koppeling, te versnellen en uit te breiden en de obstakels voor grensoverschrijdende uitwisseling van elektriciteit weg te nemen. De concurrentie in de gassector te vergroten door gereguleerde prijzen uit te faseren. De rol en de middelen van de toezichthouder op de spoorwegmarkt uit te breiden en in te staan voor een doeltreffende uitvoering van investeringsprojecten voor het spoor zonder verder uitstel. De inspanningen op te voeren om de breedbanddekking uit te breiden. Het afval- en waterbeheer te verbeteren.
7. Verdere stappen te nemen om het bedrijfsklimaat te verbeteren door de handhaving van contracten en de eisen voor bouwvergunningen te vereenvoudigen en de kosten voor de naleving van de belastingwetgeving te verlagen. De voorgenomen liberalisering van de toegang tot professionele diensten goed te keuren en uit te voeren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter