



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.5.2013
COM(2013) 371 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Polens 2013

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens für die Jahre
2012 bis 2016**

{SWD(2013) 371 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Polens 2013

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens für die Jahre
2012 bis 2016**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments³,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Beschäftigung und Wachstum („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁴, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2013) 371 final.

³ P7_TA(2013)0052 und P7_TA(2013)0053.

⁴ Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 6. Juli 2012 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Polens für 2011 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Polens für den Zeitraum 2011 bis 2015 ab.
- (5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester 2013 zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, worin Polen nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 14. März 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 30. April 2013 übermittelte Polen sein Konvergenzprogramm 2013 für den Zeitraum 2012 bis 2016 und sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Polen unternahm 2011/2012 entsprechend der Empfehlung des Rates erhebliche Konsolidierungsanstrengungen. Angesichts einer sich verschlechternden weltwirtschaftlichen Lage wurde die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits jedoch nicht eingehalten; hierfür ist mehr Zeit erforderlich. Ausgehend von der Bewertung des Konvergenzprogramms 2013 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates hält der Rat das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario für optimistisch. Insbesondere wird für den privaten Verbrauch und die privaten Investitionen eine stärkere Zunahme erwartet als in der Frühjahrsprognose 2013 der Kommission, woraus sich für 2013 eine insgesamt höhere Wachstumsrate ergibt (1,5 % gegenüber 1,1 %). Mit der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie wird darauf abgezielt, das Defizit bis 2013 (ein Jahr nach der ursprünglich im Rahmen des Defizitverfahrens vorgesehenen Frist 2012) auf 3,5 % des BIP zu bringen und bis 2016 das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen. Im Konvergenzprogramm 2013 ist jedoch vorgesehen, dass das nominale Defizit erst 2015 weniger als 3 % des BIP beträgt. In Anbetracht der zu optimistischen Wachstumsprognosen und Einnahmenprojektionen des Programms ist der Rat der Ansicht, dass die von den Behörden geplanten Konsolidierungsanstrengungen mit einer tatsächlichen Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 nicht in Einklang zu bringen sind, wenn nicht beträchtliche zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

die Anstrengungen für dieses Jahr zu verstärken. Das Programm beruht auf einem optimistischen Szenario und ist nicht genügend durch genau dargelegte Maßnahmen untermauert, als dass damit die Korrektur des Defizits bis spätestens 2014 glaubwürdig sichergestellt wäre. Daher sind weitere Anstrengungen auf der Grundlage detaillierter Maßnahmen für 2013 und 2014 notwendig. Der Staat hat die Wachstumsphase vor der Krise nicht ausreichend genutzt, um die Struktur der öffentlichen Ausgaben umzugestalten und dabei wachstumsfördernden Bereichen Priorität einzuräumen. In dem Programm wird das bisherige mittelfristige Haushaltsziel von -1 % des BIP bestätigt, was den Zielen des Paktes entspricht. Ausgehend vom (neu berechneten) strukturellen Defizit wird das mittelfristige Ziel den Prognosen zufolge nicht wie im Programm vorgesehen bis 2016 erreicht, da der geplante jährliche Fortschritt bei der Verwirklichung des mittelfristigen Ziels von 0,3 % des BIP (im strukturellen Bereich) im Jahr 2015 und 0,7 % des BIP im Jahr 2016 nicht ausreicht. Die Wachstumsrate der Staatsausgaben – unter Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen auf der Einnahmenseite – steht im Einklang mit dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt für den gesamten Programmzeitraum festgelegten Richtwert. Es bedarf unter Umständen auch in den späteren Programmjahren zusätzlicher Anstrengungen sowie Veränderungen der Zusammensetzung der Anpassungsmaßnahmen, da Fortschritte auf dem Weg zum mittelfristigen Haushaltsziel hauptsächlich von beträchtlichen Ausgabenkürzungen bei den öffentlichen Investitionen abhängen und es nicht genügend detaillierte Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Ziels gibt. Die öffentliche Schuldenquote soll in Polen im gesamten Programmzeitraum weiterhin unter 60 % des BIP liegen. Den Prognosen der nationalen Behörden zufolge bleibt sie bis 2014/2015 im Wesentlichen konstant bei leicht über 55,5 % des BIP und sinkt dann 2016, wogegen die Kommission in Anbetracht etwaiger Risiken für die Konsolidierungspläne und für zum Schuldenabbau beitragende Elemente von einer Zunahme auf 59 % im Jahr 2014 ausgeht. Die Steuerehrlichkeit bleibt ein wesentlicher Aspekt bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung, was unter anderem erfordert, den Verwaltungsaufwand für Steuerzahler zu verringern und die Effizienz der Steuerverwaltung zu steigern. Damit der Erfolg der Konsolidierungsstrategie gesichert wird, ist es wichtig, die Haushaltskonsolidierung durch umfassende Strukturreformen zu begleiten.

- (9) Der geringe Anteil wachstumsfördernder Ausgaben (solche für Bildung, Forschung und Innovation) und rückläufige öffentliche Investitionen beeinträchtigen die langfristigen Wachstumsaussichten. Der polnische Gesundheitssektor leidet unter einem eingeschränkten Zugang zur Versorgung und mangelnder Kosteneffizienz, und die Ausgaben im Gesundheitswesen dürften bedingt durch eine alternde Gesellschaft mittel- bis langfristig noch erheblich steigen, wodurch sich die Belastung der öffentlichen Haushalte weiter erhöht. Verbesserungen könnten durch einen Ausbau der Grundversorgung und der Überweisungssysteme erreicht werden und indem das Potenzial für Steigerungen der Kosteneffizienz in der Krankenhausversorgung ausgeschöpft wird.
- (10) Die polnische Regierung hat noch keine permanente, mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) vereinbare Ausgabenregel eingeführt. Auch bei der mittelfristigen Planung und der Verbesserung der Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen im Hinblick auf das Haushaltsverfahren gibt es keine Fortschritte.
- (11) Die Jugendarbeitslosigkeit steigt, was im Wesentlichen daran liegt, dass die Bildung und Ausbildung nur unzureichend am Bedarf des Arbeitsmarktes ausgerichtet ist. Es

wurden zwar Reformen durchgeführt, um das Missverhältnis zwischen vorhandenen und verlangten Qualifikationen anzugehen; es ist aber nach wie vor notwendig, das Angebot an Ausbildungsplätzen und praxisorientiertem Lernen sowie die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Arbeitgebern auszubauen und die Qualität des Unterrichts zu verbessern. Die Umsetzung einer Jugendgarantie, aufbauend auf den derzeitigen Anstrengungen, trüge dazu bei, junge Menschen zu unterstützen und in Beschäftigung zu bringen. Der Anteil der Erwachsenen, die am lebenslangen Lernen teilhaben, ist immer noch sehr niedrig, und die Übernahme der Strategie für das lebenslange Lernen steht noch aus.

- (12) Im Bereich der frühkindlichen Betreuung hat sich der polnische Staat darauf konzentriert, das Programm für Kleinkinder (Program Maluch) umzusetzen. Dadurch hat sich die Zahl der Kindertagesstätten in den letzten zwei Jahren fast verdoppelt, sie ist aber relativ gesehen immer noch außerordentlich niedrig und wird der Nachfrage nicht gerecht. Polen hat nur wenig gegen die übermäßige Inanspruchnahme befristeter Arbeitsverhältnisse unternommen. Das Land hat EU-weit den dritthöchsten Anteil unfreiwillig befristet Beschäftigter, wovon besonders die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen betroffen ist. Als Argument für befristete Arbeitsverträge wird oft angeführt, dass sie Arbeitslosen helfen, wieder ins Erwerbsleben einzutreten, so dass sie später einen unbefristeten Vertrag bekommen können; für die meisten Betroffenen in Polen scheint das jedoch nicht zuzutreffen. Die übermäßige Nutzung solcher Verträge scheint vielmehr die Qualität der Arbeitskräfte und die Produktivität zu beeinträchtigen, da befristet Beschäftigte normalerweise weniger Fortbildungsmöglichkeiten haben. Darüber hinaus ist der Verdienstabstand zwischen befristet und unbefristet Beschäftigten relativ hoch. Dadurch gehört Polen zu den Ländern in der EU, in denen Armut trotz Erwerbstätigkeit am häufigsten auftritt. Außerdem sind privatrechtliche Kettenverträge mit erheblich eingeschränktem sozialem Schutz weit verbreitet. Dem Bericht der Regierung „Jugend 2011“ zufolge sind mehr als 50 % der jungen Arbeitskräfte auf der Grundlage solcher Verträge beschäftigt.
- (13) Die Erwerbstätigenquote älterer Arbeitskräfte in Polen ist niedrig. Die Möglichkeiten für den Vorruhestand wurden zwar beträchtlich eingeschränkt und es gab eine allgemeine Rentenreform, doch es besteht nach wie vor eine besondere Rentenregelung für Bergleute. Außerdem werden durch das Sozialversicherungssystem für Landwirte (KRUS) Anreize für Kleinlandwirte geschaffen, hauptsächlich aus dem Grund im Landwirtschaftssektor zu verbleiben, dass das Einkommen einzelner Landwirte in diesem System nicht genau nachzuvollziehen ist. Dies führt zu versteckter Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten, hemmt Produktivitätssteigerungen und schränkt die regionale und sektorübergreifende Mobilität der Arbeitskräfte ein.
- (14) Polen gehört zu den EU-Ländern, in denen die FuE-Ausgaben am niedrigsten sind, und bei den Indikatoren für die Innovationskraft im weiteren Sinne gehört es zu den Ländern, die am schlechtesten abschneiden. Das Verhältnis der FuE-Ausgaben zum BIP in Polen war 2011 eines der niedrigsten in der EU (0,77 %). Besonders im privaten Bereich sind die FuE-Ausgaben niedrig (0,2 % des BIP im Jahr 2011). Polnische Unternehmen haben sich bisher im Wesentlichen auf die Aufnahme von Technologie beschränkt, d. h. auf die Anwendung bereits vorhandener Technologien durch Anlageinvestitionen. Dies hat zwar für Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum gesorgt, doch jetzt braucht Polen einen Übergang zu einem grundständigeren, auf Innovationen beruhenden Modell. Mit Reformen von

Wissenschaft und Hochschulbildung wurde eine umfassende Restrukturierung eingeleitet, um eine Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Industrie auszulösen. Eine Bewertung dieser Reformen ist noch nicht möglich. Ein vermehrt ganzheitlicher Ansatz ist notwendig, damit die Anstrengungen in Forschung, Innovation und Industriepolitik aufeinander abgestimmt werden und damit sichergestellt wird, dass es geeignete Instrumente gibt, mit denen der gesamte Innovationszyklus gefördert wird.

- (15) In allen Bereichen der polnischen Wirtschaft ist durch die Verbesserung der Energieeffizienz noch sehr viel zu erreichen, insbesondere durch die Isolierung von Gebäuden; dadurch könnte das Wachstum steigen. Das Stromnetz im Inland ist immer noch überlastet, doch Pläne, zusammen mit benachbarten Märkten mehr grenzüberschreitende Kapazitäten zu schaffen, schreiten voran. Auf dem Gasmarkt wird der Wettbewerb nach wie vor durch einige Faktoren behindert. Vor allem ist die stufenweise Aufhebung der Preisregulierung noch nicht abgeschlossen, auf den etablierten Versorger entfällt bei der Endkundenversorgung und im Großhandel ein Marktanteil von etwa 97 %, und 90 % der Erdgasimporte stammen aus Russland.
- (16) Trotz einiger Fortschritte wird das Wachstum in Polen durch die rückständige Verkehrsinfrastruktur nach wie vor enorm gehemmt. Größere Straßenbauvorhaben sind vorangekommen, doch beim Schienennetz kommt es immer noch zu weitreichenden Verzögerungen. Der Bedarf an Investitionen in die baufällige Schieneninfrastruktur ist beträchtlich und nimmt weiter zu; lediglich 36 % der ca. 20 000 km des noch genutzten Eisenbahnnetzes befinden sich in gutem technischem Zustand. Bei der Nutzung des Wachstumspotenzials der Informations- und Kommunikationstechnologien liegt Polen trotz seiner Bemühungen in letzter Zeit immer noch weit hinter anderen Mitgliedstaaten zurück. Bei der Festnetz-Breitbandversorgung hat Polen EU-weit die niedrigste Quote, sowohl allgemein auf nationaler Ebene als auch speziell in ländlichen Gebieten. Ins Wasserleitungsnetz wird nach wie vor nicht ausreichend investiert.
- (17) Die Leistung der polnischen Verwaltung liegt unter dem EU-Durchschnitt. Die Hauptprobleme sind mangelnde Transparenz, das komplexe Steuersystem und die mit der Einhaltung der Vorschriften verbundenen Kosten, die zunehmende durchschnittliche Verfahrenslänge in Zivil- und Handelssachen sowie lange Insolvenzverfahren mit niedrigen Erlösquoten. Auch bei der Nutzung elektronischer Behördendienste liegt Polen unter dem EU-Durchschnitt. Polen hat eine Reform eingeleitet, mit der der Zugang zu reglementierten Berufen erleichtert werden soll; der ursprünglich angekündigte Zeitplan wurde jedoch bisher nicht eingehalten.
- (18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens umfassend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Polen berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien, angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 7 wider.

- (19) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Polens geprüft; seine Stellungnahme⁷ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Polen im Zeitraum 2013-2014

1. die Haushaltsstrategie für 2013 und darüber hinaus verstärkt umsetzt und sie mit ausreichend spezifizierten Maßnahmen für 2013 und 2014 untermauert, um sicherzustellen, dass das übermäßige Defizit bis 2014 rasch und nachhaltig korrigiert und die Konsolidierungsanstrengung gemäß den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens verwirklicht wird; zwecks einer dauerhaften Korrektur der Finanzungleichgewichte ehrgeizige Strukturreformen, die die Anpassungsfähigkeit erhöhen und dem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial Auftrieb geben würden, glaubwürdig umsetzt; nach der Korrektur des übermäßigen Defizits die Anstrengungen zur strukturellen Anpassung fortsetzt, so dass das Land bis 2016 das mittelfristige Haushaltsziel erreichen kann; im Hinblick auf eine Steigerung der Qualität der öffentlichen Finanzen Kürzungen wachstumsfördernder Investitionen auf ein Mindestmaß begrenzt sowie die Ausgabenpolitik neu bewertet und dabei die Sozialpolitik gezielter ausrichtet und die Kostenwirksamkeit und die Effizienz der Ausgaben im Gesundheitswesen erhöht; die Einhaltung der Steuervorschriften verbessert, insbesondere durch effizienter arbeitende Steuerbehörden;
2. dafür Sorge trägt, dass 2013 eine permanente, mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen vereinbare Ausgabenregel verabschiedet wird; Maßnahmen zur Stärkung der Mechanismen der jährlichen und mittelfristigen Haushaltskoordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen ergreift;
3. verstärkte Anstrengungen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit unternimmt (z. B. durch eine Jugendgarantie), das Angebot an Ausbildungsplätzen und praxisorientiertem Lernen sowie die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Arbeitgebern ausbaut und die Qualität des Unterrichts verbessert; die Strategie für das lebenslange Lernen umsetzt; durch Verbesserungen beim Übergang von befristeter in unbefristete Beschäftigung und durch die Einschränkung der übermäßigen Nutzung zivilrechtlicher Verträge die Armut trotz Erwerbstätigkeit und die Segmentierung des Arbeitsmarkts bekämpft;
4. seine Anstrengungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen aufrechterhält, insbesondere durch Investitionen in bezahlbare, hochwertige Kinderbetreuung und vorschulische Einrichtungen, mit denen eine solide Finanzierung und qualifiziertes Personal sichergestellt werden; im Hinblick auf Verbesserungen bei der sektorübergreifenden Mobilität der Arbeitskräfte dauerhaft angelegte Schritte zur Reform des Sozialversicherungssystems für Landwirte (KRUS) ergreift; das besondere Rentensystem für Bergleute auslaufen lässt und sie ins allgemeine System übernimmt; die allgemeine Rentenreform mit Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte untermauert, um das Austrittsalter aus dem Arbeitsmarkt anzuheben;
5. weitere Maßnahmen für ein innovationsfreundliches Umfeld ergreift und dabei Forschung, Innovation und Industriepolitik besser miteinander verknüpft, revolvierende Instrumente und steuerliche Anreize weiterentwickelt sowie die

⁷ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

bestehenden Instrumente besser auf die verschiedenen Phasen des Innovationszyklus ausrichtet;

6. die Energieerzeugungskapazitäten erneuert und ausbaut und die Effizienz in der gesamten Energiekette steigert; den Ausbau der Stromnetze einschließlich grenzüberschreitender Verbindungen beschleunigt und ausweitet und Hindernisse für den grenzüberschreitenden Stromaustausch beseitigt; die Preisregulierung in der Gasversorgung auslaufen lässt, um den Wettbewerb zu fördern; die Rolle der Eisenbahnregulierungsbehörde stärkt und deren Ressourcen erhöht sowie eine wirkungsvolle Durchführung von Schieneninvestitionsvorhaben ohne weitere Verzögerungen sicherstellt; seine Anstrengungen zur Verbesserung der Breitbandversorgung forciert; Verbesserungen in der Abfall- und Wasserwirtschaft vornimmt;
7. weitere Schritte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft vornimmt, d. h. Vereinfachung der Durchsetzung von Verträgen und der Anforderungen für Baugenehmigungen sowie Reduzierung der mit der Einhaltung der Steuervorschriften verbundenen Kosten; Maßnahmen zur geplanten Liberalisierung des Zugangs zur Ausübung freiberuflicher Tätigkeiten beschließt und umsetzt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*