



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 6. Juli 2012
(OR. en)**

11267/12

**UEM 219
ECOFIN 593
SOC 570
COMPET 438
ENV 534
EDUC 211
RECH 274
ENER 303**

GESETZGEBUNGSAKTE UND ANDERE RECHTSINSTRUMENTE

Betr.: EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm
Polens 2012 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenz-
programm Polens für 2012 bis 2015

EMPFEHLUNG DES RATES

vom

zum nationalen Reformprogramm Polens 2012 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens für 2012 bis 2015

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,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,
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 für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie ("Europa 2020") zu, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten¹ an, die zusammen die "integrierten Leitlinien" bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.
- (3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung² zum nationalen Reformprogramm Polens für 2011 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Polens für 2011 bis 2014 ab.

¹ Für 2012 aufrechterhalten durch den Beschluss 2012/238/EU vom 26. April 2012 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 119 vom 4.5.2012, S. 47).

² ABl. C 217 vom 23.7.2011, S. 5.

- (4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester der in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte¹ den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Polen nicht zu den Mitgliedstaaten gehörte, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (5) Am 1. Dezember 2011 nahm der Rat Schlussfolgerungen an, in denen er den Ausschuss für Sozialschutz aufforderte, in Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsausschuss und anderen Ausschüssen seine Ansichten zu den im Rahmen des politischen Zyklus der Strategie Europa 2020 empfohlenen Maßnahmen mitzuteilen. Diese Ansichten sind in die Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses eingeflossen.
- (6) Das Europäische Parlament wurde gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 in das Europäische Semester umfassend eingebunden und nahm am 15. Februar 2012 eine Entschließung zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten im Jahreswachstumsbericht 2012 sowie eine Entschließung zu dem Beitrag zum Jahreswachstumsbericht 2012 an.
- (7) Am 2. März 2012 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung der Stabilität des Finanzsystems, der Haushaltskonsolidierung und der Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung. Er verwies auf die Notwendigkeit, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

¹ ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

- (8) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen rechtzeitig bekanntzugeben, damit sie in ihre Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (9) Am 25. April 2012 übermittelte Polen sein Konvergenzprogramm für den Zeitraum 2012 bis 2015 und am 27. April 2012 sein nationales Reformprogramm 2012. Um den Querverbindungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

- (10) Ausgehend von der Bewertung des Konvergenzprogramms nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vertritt der Rat die Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist und mit der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen in Einklang steht. Das Ziel der in dem Konvergenzprogramm dargelegten Haushaltsstrategie besteht darin, das übermäßige Defizit bis 2012 zu korrigieren und das mittelfristige Haushaltsziel bis 2015 zu erreichen. In dem Konvergenzprogramm wird das mittelfristige Haushaltsziel eines Defizits in Höhe von 1 % des BIP bestätigt und damit den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angemessen Rechnung getragen. Die geplante Korrektur des Defizits steht mit der vom Rat gesetzten Frist im Einklang, und die geplanten haushaltspolitischen Maßnahmen entsprechen der im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) ausgesprochenen Empfehlung des Rates. Ausgehend vom (neu berechneten) strukturellen Defizit¹ liegt der geplante jährliche Fortschritt bei der Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels bei über 0,5 % des BIP (im strukturellen Bereich). Das Wachstum der Staatsausgaben entspricht bei Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen auf der Einnahmenseite dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt für den gesamten Programmzeitraum festgelegten Richtwert, übersteigt aber – gemessen an der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen – im Jahr 2013 geringfügig den Richtwert für die Ausgaben. Da ausreichende Fortschritte bei der Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels hauptsächlich von beträchtlichen Ausgabenkürzungen bei den öffentlichen Investitionen abhängen und detaillierte Maßnahmen in den späteren Jahren des Konvergenzprogramms nicht ausreichend dazu beitragen, bedarf es unter Umständen zusätzlicher Anstrengungen. Die öffentliche Schuldenquote soll in Polen im gesamten Programmzeitraum weiterhin bei unter 60 % des BIP liegen. Den Prognosen der nationalen Behörden zufolge sinkt sie nach und nach von 56,3 % des BIP (2011) auf 49,7 % des BIP (2015), während die Kommission in Anbetracht etwaiger Gefahren für die Konsolidierungspläne von einem langsameren Rückgang ausgeht.

¹ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

- (11) Die Regierung hat noch keine Maßnahmen ergriffen, um bis 2013 eine permanente Ausgabenregel einzuführen. An einer solchen Regel wird noch gearbeitet, und bisher sind keine Einzelheiten bekanntgegeben worden. Auch bei der Anpassung der Systematik der nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95-Standard) und bei der Verbesserung der Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen im Hinblick auf das Haushaltsverfahren gibt es keine Fortschritte.
- (12) Die Jugendarbeitslosigkeit liegt über dem EU-Durchschnitt und ist weitgehend auf das Missverhältnis zwischen vorhandenen und verlangten Qualifikationen und das geringe Angebot an Ausbildungsplätzen und praxisorientiertem Lernen zurückzuführen. Es sind Maßnahmen geplant, mit denen jungen Menschen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden soll. Der teilweise missbräuchliche Rückgriff auf Selbstständigkeit und nicht dem Arbeitsrecht unterliegende zivilrechtliche Verträge scheinen ein Grund für die Segmentierung des Arbeitsmarkts und die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu sein, die unter den höchsten in der Union liegt. Zusätzlich sollte überprüft werden, ob die Unterstützung von Arbeitnehmern mit niedrigem Lohn oder Gehalt durch Lohnergänzungsleistungen in diesem Umfang angemessen ist.
- (13) Im zweiten Halbjahr 2011 begann Polen mit der Umsetzung einer ehrgeizigen Hochschulreform. Hiermit sollen die Verbindungen zwischen den Universitäten und der Wirtschaft verstärkt werden, und es soll das Missverhältnis zwischen Qualifikationen und Stellenangeboten bekämpft werden. Die Studiengänge sollen flexibler gestaltet werden und dem sich ändernden Bedarf des Arbeitsmarkts stärker Rechnung tragen. Außerdem wird mit der Reform die Selbstständigkeit gefördert. Dennoch ist es weiterhin notwendig, die Relevanz und die Qualität des Lehrangebotes zu verbessern, wobei besonderes Augenmerk auf private Hochschuleinrichtungen zu legen ist.

- (14) Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist durch eine bessere Kinderbetreuung zu erhöhen. Der Anteil der Kinder, die in Polen vorschulische Einrichtungen besuchen, ist der niedrigste in ganz Europa. Dies liegt an einem Mangel an Plätzen und geeigneter Infrastruktur. Die Zusage der Regierung, dass sie zusätzliche Mittel zur Einrichtung vorschulischer Betreuungseinrichtungen (für Kinder im Alter von 3 bis 5 Jahren) bereitstellen würde, findet im Haushaltsgesetz 2012 keinen Niederschlag. Dies führte dazu, dass Kommunen einige Schulen und Kindergärten schlossen.
- (15) Um die niedrige Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer in den Griff zu bekommen, hat Polen eine allgemeine Rentenreform beschlossen. Das gesetzliche Renteneintrittsalter wird ab 2013 schrittweise auf 67 Jahre angehoben, und zwar für Männer (derzeit 65) bis 2020 und für Frauen (derzeit 60) bis 2040. Polen hat seine Anstrengungen fortgesetzt, die günstigen Ruhestandsbedingungen für uniformierte Staatsbeamte einzuschränken. Außerdem nahm Polen 2011 einige Änderungen innerhalb der Landwirtschaftlichen Sozialversicherungskasse (KRUS) vor. Diese Reform hat jedoch nur vorläufigen Charakter und reicht aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nicht aus. Bergleute genießen nach wie vor eine besondere Rentenregelung.
- (16) Mit den jüngsten Reformen zur Verbesserung des Forschungsumfelds soll eine auf den jeweiligen Bedarf zugeschnittene Förderung auf die leistungsfähigsten Einrichtungen konzentriert werden. Das im August 2011 angenommene Nationale Forschungsprogramm ist ein bedeutender Schritt in diese Richtung. Unklar bleibt jedoch, wie die Prioritäten in diesem Programm verknüpft sind, für Innovationen genutzt und in der Industriepolitik aufgegriffen werden.

- (17) Die vorhandenen Beschränkungen für die Anbieter freiberuflicher Dienstleistungen stellen ein großes Hindernis für mehr Wachstum dar, insbesondere in den Bereichen Baugewerbe, Verkehr und Gesundheit. Die Regierung hat einen Plan angekündigt, mit dem die Regulierung bei den freiberuflichen Dienstleistungen um 50 % reduziert werden soll, was sowohl die Ausbildungsanforderungen als auch die Zulassung angeht. Trotz der jüngsten Bemühungen ist der Verwaltungsaufwand für die Wirtschaft immer noch hoch, und der öffentlichen Verwaltung mangelt es nach wie vor an Effizienz. Anlass zur Besorgnis geben hauptsächlich die mit der Einhaltung der Vorschriften verbundenen hohen Kosten, das komplexe und unbeständige Steuerrecht, die schlecht funktionierende Durchsetzung von Verträgen, langwierige und aufwändige Zulassungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Eintragung von Grundeigentum und die Bebauungsvorschriften. Gerichtsverfahren und andere rechtliche Schritte ziehen sich in die Länge, und es gibt relativ viele nicht abgeschlossene Fälle.
- (18) Wachstum und Wettbewerb im Energiebereich werden durch die zögerliche Umsetzung von EU-Recht gehemmt, was insbesondere für das zweite und dritte Energie-Paket, die Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen¹ (Erneuerbare-Energien-Richtlinie) und anhängige Vertragsverletzungsverfahren gilt. Das Autobahn- und Schnellstraßennetz wird mit finanzieller Hilfe der EU stark ausgebaut; Investitionen in das Schienennetz sind angesichts des sehr schlechten Zustands der Infrastruktur allerdings noch dringender. Polen nutzt die Mittel des Kohäsionsfonds, die hierfür zur Verfügung stehen, nicht in vollem Maße. Im Schienenverkehr bestehen nach wie vor Hindernisse für einen effizient funktionierenden Markt.

¹ ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16.

- (19) Polen ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der 2011 eingegangenen Verpflichtungen beziehen sich auf die Förderung der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit, die Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der Finanzstabilität. Die Kommission hat die Umsetzung der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen bewertet. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.
- (20) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens eingehend 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, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt zu verstärken. Die Empfehlungen der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln die untenstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.
- (21) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm geprüft; seine Stellungnahme hierzu¹ spiegelt insbesondere die untenstehende Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Polen im Zeitraum 2012 bis 2013:

¹ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

1. dafür Sorge trägt, dass weiter plangemäß auf die Korrektur des übermäßigen Defizits hingearbeitet wird; hierzu den Haushalt für das Jahr 2012 in vollem Umfang ausführt und Anstrengungen zur strukturellen Anpassung gemäß den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens unternimmt; danach die zur Umsetzung der Haushaltsstrategie für die Jahre ab 2013 notwendigen Maßnahmen wie geplant festlegt sowie angemessene Anstrengungen zur strukturellen Anpassung sicherstellt, damit ausreichende Fortschritte bei der Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels, unter anderem bei der Einhaltung des Ausgaben-Richtwerts, erreicht werden; Einschnitte bei wachstumsfördernden Ausgaben minimiert und Maßnahmen zur Verbesserung der Steuermoral ergreift;
2. die Reform des haushaltspolitischen Rahmens beschleunigt, indem Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Einführung einer permanenten Ausgabenregel bis 2013 verabschiedet werden; diese Regel sollte mit dem ESVG vereinbar sein; Maßnahmen zur Stärkung der Mechanismen der mittelfristigen Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen in den jährlichen Haushaltsverfahren ergreift;
3. die Jugendarbeitslosigkeit senkt, das Angebot an Ausbildungsplätzen und praxisorientiertem Lernen ausbaut, die Qualität der Berufsbildung verbessert und die vorgeschlagene Strategie für das lebenslange Lernen umsetzt; die Bildungsergebnisse besser am Bedarf des Arbeitsmarktes ausrichtet und die Qualität des Unterrichts verbessert; die Segmentierung des Arbeitsmarkts und die Armut trotz Erwerbstätigkeit senkt, die übermäßige Nutzung zivilrechtlicher Verträge beschränkt und die Probezeit bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen verlängert;

4. seine Anstrengungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie des Anteils der Kinder in frühkindlicher Betreuung oder in Vorschuleinrichtungen verstärkt, indem eine zuverlässige Finanzierung und Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, qualifiziertes Personal und ein bezahlbarer Zugang zu solchen Einrichtungen sichergestellt wird; gegen die verfestigten Vorruhestandspraktiken vorgeht, um das Austrittsalter aus dem Arbeitsmarkt anzuheben; die besondere Rentenregelung für Bergleute auslaufen lässt und diese Beschäftigten in das allgemeine System übernimmt; ehrgeizigere, dauerhaft angelegte Schritte ergreift, um den KRUS so zu reformieren, dass er stärker an das jeweilige Einkommen der Versicherten angepasst wird;
5. weitere Maßnahmen für ein innovationsfreundliches Wirtschaftsumfeld ergreift und dafür Forschung, Innovation und Industrie besser miteinander verknüpft, indem gemeinsame vorrangige Bereiche bestimmt und Instrumente geschaffen werden, mit denen der gesamte Innovationszyklus gefördert wird; den Zugang zu Finanzmitteln für Forschungs- und Innovationsaktivitäten durch Bürgschaften und Überbrückungsfinanzierungen verbessert;

6. seine Bemühungen intensiviert, um bessere Anreize für Investitionen in Energieerzeugungskapazitäten und Energieeffizienz in der gesamten Energiekette zu schaffen, den Ausbau der Stromnetze einschließlich grenzüberschreitende Verbindungen zu beschleunigen und Hindernisse für den grenzüberschreitenden Stromaustausch zu beseitigen sowie den Wettbewerb im Gassektor zu fördern, indem die Preisregulierung schrittweise aufgehoben und eine Plattform für den Gashandel geschaffen wird; ferner die Rolle der Eisenbahnregulierungsbehörde stärkt und deren Ressourcen erhöht sowie eine wirkungsvolle und zügige Durchführung von Schieneninvestitionsvorhaben sicherstellt; schließlich Beschränkungen für freiberufliche Dienstleistungen abbaut und die Durchsetzung von Verträgen sowie die Anforderungen für Baugenehmigungen vereinfacht.

Geschehen zu Brüssel am ...

Im Namen des Rates

Der Präsident
