



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 341 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Polens 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2016

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Polens 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 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 Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁵ an, in dem sie Polen nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2016 für Polen⁶ wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.

¹ ABI. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2016) 341 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, and P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 89 final.

- (3) Am 28. April 2016 übermittelte Polen sein nationales Reformprogramm 2016 und sein Konvergenzprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁷ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Polen unterliegt zurzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Stabilitätsprogramm 2016 erwartet die Regierung einen Anstieg des Gesamtsaldos von 2,6 % des BIP im Jahr 2015 auf 2,9 % des BIP im Jahr 2017 und danach einen Rückgang auf 1,3 % des BIP im Jahr 2019. Das mittelfristige Haushaltziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP dürfte bis 2019, d. h. dem Ende des Programmplanungszeitraums, nicht erreicht werden. Dem Konvergenzprogramm zufolge soll die Schuldenquote von 51,3 % des BIP im Jahr 2015 auf 52,5 % des BIP im Jahr 2017 ansteigen und danach auf 50,4 % des BIP 2019 sinken. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist 2016 plausibel und anschließend günstig. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission besteht im Jahr 2016 und – unter Annahme einer unveränderten Politik – auch im Jahr 2017 das Risiko einer signifikanten Abweichung von der empfohlenen Anpassung. Nach Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission besteht nach Auffassung des Rates das Risiko, dass Polen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht erfüllen wird. Daher werden weitere Maßnahmen erforderlich sein, um die Erfüllung der Ziele in den Jahren 2016 und 2017 zu gewährleisten.
- (6) Polen ist der einzige Mitgliedstaat ohne eigenständigen unabhängigen Haushaltssrat und es sind keine Pläne für die Einrichtung eines solchen Rates bekannt. Ergänzend zu der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse hat Polen 2013 eine Vorschrift zur Stabilisierung der Ausgaben eingeführt, die im Haushaltspunkt 2015 erstmals in vollem Umfang zur Anwendung kam. Allerdings wurde die Vorschrift im Dezember 2015 geändert, um höhere Ausgaben zu ermöglichen. Aufgrund einer ungünstigen budgetären Ausgangsposition und des erwarteten Kostenanstiegs im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung (insbesondere Gesundheitsausgaben) bestehen signifikante Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Infolge des projizierten Anstiegs des Gesamtschuldenstands besteht im Hinblick auf die Schuldentragfähigkeit mittelfristig ein hohes fiskalisches Risiko.
- (7) Trotz der bereits eingeführten Maßnahmen wie des Reverse-Charge-Verfahrens (Umkehrung der Steuerschuldnerschaft) und der gesamtschuldnerischen Haftung von Unternehmen in sensiblen Sektoren dürften die Mehrwertsteuereinnahmen im Jahr

⁷

COM(2014) 494 final.

2015 im Verhältnis zum BIP weiterhin gering ausfallen. Die Verbesserung der Mehrwertsteuererhebung und die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs sind Prioritäten der polnischen Regierung, die derzeit an einer entsprechenden Strategie arbeitet. Die Strategie soll Maßnahmen wie neue IT-Instrumente für die Aufdeckung und Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und eine Reform der Steuerverwaltung umfassen. Im Januar 2017 wird eine niedrigere Grenze für Barzahlungen zwischen Unternehmen eingeführt. Polen sucht immer noch nach einer Lösung für das seit langem bestehende Problem der ineffizienten Steuerverwaltung. Die relativen Erhebungskosten, d. h. die administrativen Kosten im Verhältnis zu den erhobenen Nettosteuerreinnahmen, sind die höchsten in der EU.

- (8) Polen wendet weiterhin ermäßigte Mehrwertsteuersätze auf eine Vielzahl von Waren und Dienstleistungen an. Dies führt zu Einnahmenverlusten und mindert die Effizienz des Mehrwertsteuersystems. Die Erfahrung zeigt, dass ermäßigte Mehrwertsteuersätze aus sozialpolitischer Sicht kein wirksames Instrument sind, da sie insbesondere nicht gezielt auf bedürftige Haushalte ausgerichtet sind, sondern in der Regel auf beträchtliche Subventionen für große Steuerzahler hinauslaufen. Bei den Sozialleistungen und der Einkommensteuer ist dagegen eine bessere Ausrichtung möglich, so dass Umverteilungsziele auf diesem Weg besser zu erreichen sind. Die potenziellen Mindereinnahmen aufgrund ermäßigter Mehrwertsteuersätze und fakultativer Befreiungen gehören zu den höchsten in der EU.
- (9) Ungeachtet der jüngsten Verbesserungen steht der polnische Arbeitsmarkt vor großen Herausforderungen wie der Überalterung der Erwerbsbevölkerung, der geringen Produktivität und der starken Segmentierung des Arbeitsmarktes. Hinzu kommen Mängel im Bildungssystem. Das Bildungssystem konnte in den letzten Jahren zwar deutlich verbessert werden, vermittelt den Schülerinnen und Schülern aber nach wie vor nicht die Querschnittskompetenzen, die auf einem Arbeitsmarkt in raschem Wandel benötigt werden und Voraussetzung für Innovation sind. Das relativ schwache Durchschnittsniveau der polnischen Hochschulen und der Wissenschaft schlägt negativ auf die Qualität des Angebots durch. Der Grad der Internationalisierung des polnischen Hochschulwesens ist sowohl im Hinblick auf die Zahl ausländischer Studierender als auch auf die Beteiligung an der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit sehr schwach. Das Modell zur Finanzierung der Hochschulbildung orientiert sich weitgehend an der überlieferten Reputation der Hochschulen und quantitativen Variablen wie der Zahl der Studierenden und des Hochschulpersonals und ist der Qualitätsförderung nicht in ausreichendem Maße zuträglich. Den Arbeitgebern zufolge fehlt es Hochschulabsolventen an Querschnittskompetenzen wie der Fähigkeit zur Problemlösung, kritischem Denken und Teamfähigkeit. Maßnahmen des lebenslangen Lernens werden kaum genutzt, und die berufliche Aus- und Weiterbildung entspricht nicht den Markterfordernissen.
- (10) Verfügbarkeit und Inanspruchnahme von Vorschuleinrichtungen haben sich in den vergangenen Jahren zwar deutlich verbessert, doch bleibt das Angebot für frökhkindliche Betreuung eines der schwächsten in der EU. Das Alter, ab dem Kinder schulpflichtig sind, wurde auf sieben Jahre angehoben, und die verpflichtende Vorschulbildung für Fünfjährige gestrichen. Im Zusammenspiel mit dem neu eingeführten Kindergeld könnte dies – insbesondere bei Frauen – weitere negative Auswirkungen auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt haben.
- (11) Trotz eines starken Anstiegs der unbefristeten Arbeitsverhältnisse im Jahr 2015 hat Polen in der EU einen der höchsten Anteile befristeter Beschäftigungsverhältnisse.

Polen hat unlängst eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung der Segmentierung des Arbeitsmarktes ergriffen. Das Arbeitsrecht wurde geändert, die Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen bestimmter zivilrechtlicher Verträge wurden erhöht und im Januar 2017 soll ein Mindeststundenlohn für zivilrechtliche Verträge eingeführt werden. Bestimmte Aspekte des Arbeitsrechts schaffen für die Arbeitgeber jedoch negative Anreize für Einstellungen im Rahmen unbefristeter Verträge, so dass derartige Verträge nur in begrenztem Umfang genutzt werden. Dies ist hauptsächlich auf die Komplexität der arbeitsrechtlichen Bestimmungen und auf die hohen impliziten Kosten für Entlassungen aus solchen Verträgen zurückzuführen. Dazu zählen hohe Verfahrenskosten, Kosten für aufwändige und unzuverlässige Streitbeilegungsmechanismen sowie Bestimmungen zum besonderen Schutz älterer Arbeitnehmer vor Entlassungen.

- (12) Präferenzielle sektorspezifische Sozialversicherungsregelungen, insbesondere das stark subventionierte Rentensystem für Landwirte und Bergleute, verursachen hohe Haushaltskosten und beeinträchtigen möglicherweise die Mobilität der Arbeitskräfte. Die Zahl der unter dem Versicherungssystem für Landwirte Versicherten geht seit 2007 langsam zurück und dürfte sich im Jahr 2019 nach Berechnungen der Regierung auf 1,18 Mio. Personen belaufen, während die Zahl der Bezieher von Altersversorgungsleistungen (1,229 Mio. Personen) bis 2018 wahrscheinlich steigen wird. Die Haushaltsausgaben für die Regelung für Landwirte (KRUS) belaufen sich seit 2011 konstant auf 1 % des BIP. Es gibt für die Landwirte weder eine generelle Steuerpflicht noch eine Verpflichtung zur Buchführung, und der Anteil der Eigenfinanzierung ist bei KRUS niedrig. 2014 gab es in Polen 1,382 Mio. landwirtschaftliche Betriebe, davon 52 % unter 5 ha (GUS). Bergleute sind vom allgemeinen beitragsdefinierten staatlichen Rentensystem befreit und genießen Vorzugsbedingungen bezüglich der Anwendung von Rentenmultiplikatorkoeffizienten; dies verursacht eine signifikante jährliche Belastung der öffentlichen Finanzen von über 0,5 % des BIP. Die ungünstigen demografischen Aussichten haben bereits zu einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter geführt. Deshalb ist es – auch im Hinblick auf die Erhaltung angemessener Leistungen und auf die Nachhaltigkeit des öffentlichen Rentensystems – wichtig, dass sich der positive Beschäftigungstrend, insbesondere bei älteren Arbeitnehmern, fortsetzt. Das durchschnittliche effektive Renteneintrittsalter liegt trotz des in den vergangenen Jahren verzeichneten Anstiegs immer noch deutlich unter dem gesetzlichen Rentenalter. Daher ist eine Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters ein wesentlicher Faktor für längerfristig sozial angemessene Renten, die Stabilität der öffentlichen Finanzen und die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung.
- (13) Trotz umfangreicher Investitionen in den letzten Jahren bestehen weiter Engpässe und Mängel bei den Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsnetzen. Die Investitionstätigkeit leidet unter der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung, der Besteuerung, dem Umfeld für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationstätigkeiten und der zeitaufwendigen Vertragsdurchsetzung. Schwachstellen bei Management- und Verwaltungskapazitäten beeinträchtigen die zügige Durchführung von Investitionsvorhaben im Schienenverkehr und von anderen Infrastrukturprojekten in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation. Polen hat nach wie vor eine energie- und kohlenstoffintensive Wirtschaft; eine Verbesserung der Energieeffizienz könnte erhebliche Gewinne ermöglichen. Die Anlagen für die Stromerzeugung veralten und sind weiterhin in hohem Maße von Kohle abhängig. Das Stromnetz ist unzureichend an die Nachbarländer angebunden.

Die Förderregelung für erneuerbare Energien, die am 1. Januar 2016 in Kraft treten sollte, hat sich verzögert, was zu Investitionsunsicherheit führt. Wichtige Faktoren, die Investitionen insbesondere im Baugewerbe im Wege stehen, sind die sehr schwache Abdeckung und die Instabilität der Raumplanung, die sich insbesondere auf lokaler Ebene bemerkbar machen, die Überreglementierung sowie rechtliche und administrative Unstimmigkeiten, die die Ausstellung von Baugenehmigungen erschweren.

- (14) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Polen gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Polen berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 wider.
- (15) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Polens geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Polen 2016 und 2017

1. eine jährliche Haushaltskorrektur von 0,5 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltziel für 2016 und 2017 erreicht; den Haushaltsumfang stärkt und zu diesem Zweck einen unabhängigen Haushaltsrat einsetzt; die Steuererhebung verbessert, indem eine bessere Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften sichergestellt und die umfangreiche Anwendung ermäßiger Mehrwertsteuersätze eingeschränkt wird;
2. die Tragfähigkeit und Angemessenheit des Rentensystems gewährleistet und die Beteiligung am Arbeitsmarkt durch Reformierung der präferenziellen Altersversorgungssysteme, durch Beseitigung von Hindernissen für dauerhaftere Beschäftigungsverhältnisse und durch Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der allgemeinen und beruflichen Bildung fördert;
3. Maßnahmen ergreift, um Hindernisse für Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen, bauliche Infrastrukturen und Energieinfrastrukturen zu beseitigen und die Abdeckung der Raumplanung auf lokaler Ebene zu verbessern.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

⁸ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.