



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.5.2017  
COM(2017) 520 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Polens 2017**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2017**

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Polens 2017**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2017**

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 Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>3</sup>,

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 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht<sup>4</sup> an, mit dem das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik 2017 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 16. November 2016 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht<sup>5</sup> an, in dem sie Polen nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2017 für Polen<sup>6</sup> wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.

---

<sup>1</sup> ABI. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> COM(2017) 520 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2017)0038, P8\_TA(2017)0039 und P8\_TA(2017)0040.

<sup>4</sup> COM(2016) 725 final.

<sup>5</sup> COM(2016) 728 final.

<sup>6</sup> SWD(2017) 86 final.

- (3) Am 28. April 2017 übermittelte Polen sein nationales Reformprogramm 2017 und sein Konvergenzprogramm 2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden in den Programmen der Mitgliedstaaten für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Wie in den Rechtsvorschriften über die ESI-Fonds vorgesehen<sup>7</sup>, kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung und Änderung seiner ESI-Fonds-Programme auffordern, wenn dies zur Förderung der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen notwendig ist. Die Kommission hat weitere Leitlinien zur Anwendung dieser Vorschriften bereitgestellt.<sup>8</sup>
- (5) Polen unterliegt zurzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Konvergenzprogramm 2017 rechnet die Regierung mit einer allmählichen Verbesserung des Gesamtsaldos von einem Defizit von 2,4 % des BIP im Jahr 2016 auf 1,2 % des BIP im Jahr 2020. Das mittelfristige Haushaltziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP dürfte bis 2020, d. h. innerhalb des Programmzeitraums, nicht erreicht werden. Dem Konvergenzprogramm zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote voraussichtlich von 54,4 % des BIP im Jahr 2016 auf 55,3 % des BIP im Jahr 2017 ansteigen und bis 2020 auf 52,1 % des BIP zurückgehen. Das diesen Haushaltsprognosen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist günstig.
- (6) Am 12. Juli 2016 empfahl der Rat Polen für 2017 eine jährliche Haushaltskorrektur von 0,5 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltziel. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2017 davon aus, dass 2017 die Gefahr einer gewissen Abweichung von dieser Vorgabe besteht.
- (7) Angesichts seiner Haushaltslage wird erwartet, dass Polen 2018 weitere Anpassungen in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP vornimmt. Nach der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfordert diese Anpassung, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben<sup>9</sup> im Jahr 2018 3,7 % nicht überschreitet. Dies entspräche einer strukturellen Anpassung von 0,5 % des BIP. Bei einer unveränderten Politik besteht 2018 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Vorgabe. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Polen bereit sein muss, im Jahr 2017 weitere

<sup>7</sup> Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

<sup>8</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>9</sup> Die Nettostaatsausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsausgaben, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nicht-diskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Von der öffentlichen Hand finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von 4 Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmesteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

Maßnahmen zu ergreifen, und dass 2018 zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein werden, um den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entsprechen. Wie in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vorgesehen, sollte allerdings bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und der Haushaltsergebnisse der Haushaltssaldo des Mitgliedstaats vor dem Hintergrund der Konjunkturbedingungen berücksichtigt werden. Wie die Kommission bereits in der diese länderspezifischen Empfehlungen begleitenden Mitteilung dargelegt hat, muss die Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 dem Ziel eines haushaltspolitischen Kurses Rechnung tragen, der sowohl zur Stärkung der laufenden Erholung als auch zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Polens beiträgt. In diesem Kontext beabsichtigt die Kommission, vor dem Hintergrund der konjunkturellen Lage Polens einen entsprechenden Ermessensspielraum zu nutzen.

- (8) Im Länderbericht 2017 wird festgestellt, dass Polen einige Fortschritte bei der Verbesserung der Steuererhebung erzielt hat, nachdem eine Reihe von Reformen zur Straffung des Steuersystems umgesetzt wurden. Deren volle Auswirkungen auf die Steuererhebung und die Kosten der Einhaltung der Steuervorschriften sollten genau überwacht werden. Keine Fortschritte hat Polen hingegen dabei erzielt, die umfangreiche Anwendung ermäßigerter Mehrwertsteuersätze einzuschränken, die sich negativ auf die Mehrwertsteuereinnahmen auswirken und kein wirksames sozialpolitisches Instrument sind.
- (9) Für Polen besteht in verschiedenen Bereichen, vor allem im Zusammenhang mit der Alterung der Bevölkerung, Ausgabendruck. Daher ist es erforderlich, Mechanismen einzuführen, die eine Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben und eine Umverteilung der Mittel ermöglichen. Vor diesem Hintergrund hat die Regierung Pläne zur Stärkung des Haushaltsverfahrens angekündigt, insbesondere im Hinblick auf den mittelfristigen Haushaltsrahmen und die Aufnahme von Ausgabenüberprüfungen in das Haushaltsverfahren. Im Bereich der öffentlichen Finanzen fehlt ein unabhängiger Haushaltsrat.
- (10) Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Polen wird in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich das Wachstumspotenzial schmälern. Der polnische Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren gut entwickelt. Die Beschäftigungsquoten sind weiter gestiegen, jedoch könnten einige unlängst ergriffene Maßnahmen zu einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung führen, insbesondere bei Frauen, Geringqualifizierten und älteren Menschen. Die Senkung des gesetzlichen Renteneintrittsalters Ende 2017 wird voraussichtlich ältere Arbeitskräfte dazu bewegen, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Das polnische Sozialversicherungssystem bietet nur begrenzt Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Das neue Kindergeld wird voraussichtlich Armut und Ungleichheit verringern, sich möglicherweise aber auch negativ auf die Erwerbsbeteiligung der Eltern, vor allem der Mütter, auswirken. Die Höhe des Kindergelds und die begrenzte Bedürftigkeitsprüfung neutralisieren Arbeitsanreize, die in anderen Sozialleistungen enthalten sind. Die Vorschulpflicht für Fünfjährige gilt seit September 2016 nicht mehr, während die Zahl der Kinder unter drei Jahren, die in regulären Kinderbetreuungseinrichtungen angemeldet sind, weiter eine der niedrigsten in der EU ist. Der Arbeitsmarkt ist – trotz der ergriffenen Maßnahmen – weiter stark segmentiert, was sich negativ auf Produktivität und Humankapitalbildung auswirkt. Die Hindernisse für eine stärkere Verbreitung unbefristeter Verträge bestehen fort. Derzeit arbeitet der Kodifizierungsausschuss an

neuen Entwürfen für das individuelle und das kollektive Arbeitsrecht. Dies ist eine Gelegenheit, die genannten Hindernisse zu beseitigen.

- (11) Das durchschnittliche tatsächliche Renteneintrittsalter ist in den vergangenen Jahren angestiegen, liegt aber immer noch deutlich unter dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. Ein höheres tatsächliches Renteneintrittsalter ist von entscheidender Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum, ein angemessenes künftiges Rentenniveau und die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems. Der jüngste Beschluss, das gesetzliche Renteneintrittsalter für Frauen auf 60 Jahre und für Männer auf 65 Jahre zu senken, ist jedoch ein Schritt in die entgegengesetzte Richtung. In der Landwirtschaft ist das kostenintensive besondere Sozialversicherungssystem für Landwirte (KRUS) ein weiterer Grund für geringe Arbeitsmobilität und versteckte Arbeitslosigkeit.
- (12) Das Bildungssystem hat sich im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte wesentlich verbessert; die Grundkompetenzen von 15-Jährigen liegen deutlich über dem EU-Durchschnitt, während die Quote der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger eine der niedrigsten in der EU ist. Die Art und Weise, wie den Schülern angemessene Fähigkeiten für den sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt vermittelt werden, kann jedoch weiter verbessert werden. Die bevorstehenden Änderungen in der Grund- und Sekundarschulbildung stellen erhebliche organisatorische Herausforderungen dar; zudem verkürzen sie die für die Vermittlung von Allgemeinbildung verfügbare Zeit, was sich negativ auf die Bildungsqualität auswirken kann. Weitere Änderungen zur Ausrichtung der beruflichen Bildung auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts wurden angekündigt; ob sie die gegenwärtigen Mängel beheben können, wird sich zeigen. Die Regierung hat Konsultationen zur Reform der Hochschulbildung eingeleitet, um deren Leistungen und Relevanz für den Arbeitsmarkt zu steigern. Die Teilnahme an der Erwachsenenbildung in Polen ist unzureichend; das Niveau der Grundkompetenzen älterer Erwachsener ist im Durchschnitt gering, was ihre Beschäftigungsfähigkeit beeinträchtigt.
- (13) Planungsschwächen im Bereich der Raumordnung erhöhen den Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit den erforderlichen Baugenehmigungen. Flächennutzungspläne liegen nur für einen begrenzten Teil des polnischen Hoheitsgebiets vor und sind oft von geringer Qualität. In Gebieten, für die keine derartigen Pläne vorliegen, werden Baugenehmigungen auf der Grundlage einmaliger Verwaltungsentscheidungen über die Landerschließung erteilt, woraus sich Risiken und Unsicherheit für Investoren ergeben. Der Entwurf des Baugesetzbuchs zielt darauf ab, die Planverfahren für die Raumordnung zu konsolidieren und den Verwaltungsaufwand für Investoren zu verringern. Mit der Reform können Verbesserungen erzielt werden, wobei es allerdings darauf ankommt, welche endgültige Fassung das Gesetz haben wird und wie es umgesetzt wird.
- (14) 2016 schrumpfte die Investitionstätigkeit aufgrund einer geringeren Inanspruchnahme von EU-Strukturmitteln, die auf den Übergang zwischen den Programmplanungszeiträumen und eine erhöhte Unsicherheit bei den privaten Investoren zurückzuführen ist, erheblich. Das Unternehmensumfeld ist generell günstig; das Vertrauen der Unternehmen wurde jedoch durch die wachsende Zahl von Gesetzesänderungen und die Tatsache beeinträchtigt, dass zu einer Reihe wichtiger Gesetze nur begrenzt öffentliche Konsultationen durchgeführt wurden. Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Qualität und Berechenbarkeit von Politik und Institutionen in den Bereichen Gesetzgebung und Steuern und in anderen Bereichen sind wichtige Faktoren, die eine Steigerung der Investitionsquote

ermöglichen könnten. Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz sind in diesem Zusammenhang ebenfalls von grundlegender Bedeutung. Die gegenwärtige systemische Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit führt zu Rechtsunsicherheit. Angesichts der Tatsache, dass die Regierung bestrebt ist, ihre Rolle in der Wirtschaft auszubauen, wird es wichtig sein, die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen zu gewährleisten. Der Regelungsaufwand ist in mehreren Bereichen nach wie vor erheblich.

- (15) Das Straßennetz wurde dank der EU-Förderung rasch ausgebaut, doch die Straßenverkehrstotenrate ist nach wie vor eine der höchsten in der EU, was hohe soziale Kosten mit sich bringt. Trotz der Verfügbarkeit erheblicher EU-Mittel bestehen im Eisenbahnsektor weiter gravierende Engpässe bei der Projektdurchführung. Zudem bleibt es eine Herausforderung, für Bahnvermögen eine lange Lebensdauer zu gewährleisten, da es kein mehrjähriges Programm zur Erhaltung von Eisenbahninfrastrukturen gibt.
- (16) Rund 60 % der Kapazitäten Polens für die Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen sind älter als 30 Jahre, weswegen in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen erforderlich sind. 2016 war der Stromverbundgrad einer der niedrigsten in der EU. Zusammen mit der Tatsache, dass erhebliche Kapazitäten stillzulegen sind, und der wachsenden Stromnachfrage trägt dies zu einer ungünstigen Prognose für die Gewährleistung einer bedarfsdeckenden Stromerzeugung bei. Das Erreichen des verbindlichen nationalen Ziels für erneuerbare Energien 2020 ist gefährdet. Mit der Inbetriebnahme des Terminals für Flüssigerdgas hat Polen die Sicherheit seiner Gasversorgung erheblich erhöht. Zudem hat es das nationale Fernleitungs- und Verteilungsnetz für Erdgas ausgebaut. Die Arbeiten an den Gasverbindungsleitungen von regionaler Bedeutung sind jedoch nicht planmäßig vorangekommen.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 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.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm geprüft; seine Stellungnahme<sup>10</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Polen 2017 und 2018

1. weiter eine im Einklang mit den Anforderungen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts stehende Haushaltspolitik verfolgt, was 2018 eine substanzielle Konsolidierungsanstrengung erforderlich macht; bei politischen Maßnahmen die Erreichung eines haushaltspolitischen Kurses berücksichtigt, der sowohl zur Stärkung der laufenden Erholung als auch zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Polens beiträgt; Schritte unternimmt, um die Effizienz der

---

<sup>10</sup>

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

öffentlichen Ausgaben zu steigern, und die Anwendung ermäßigerter Mehrwertsteuersätze einschränkt;

2. Schritte unternimmt, um die Erwerbsbeteiligung, insbesondere bei Frauen, Geringqualifizierten und älteren Menschen, zu steigern, auch indem angemessene Kompetenzen vermittelt und Hindernisse für dauerhaftere Beschäftigungsverhältnisse beseitigt werden; die Tragfähigkeit und Angemessenheit des Rentensystems gewährleistet, indem es Maßnahmen zur Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters ergreift und eine Reform der präferenziellen Altersversorgungssysteme einleitet.
3. Maßnahmen ergreift, um Hindernisse für Investitionen, insbesondere im Verkehrssektor, zu beseitigen.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*