



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. Juni 2017
(OR. en)

9307/1/17
REV 1

ECOFIN 410
UEM 159
SOC 390
EMPL 304
COMPET 407
ENV 506
EDUC 234
RECH 190
ENER 229
JAI 489

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: ST 9251/17 ECOFIN 381 UEM 130 SOC 359 EMPL 274 COMPET 376
ENV 476 EDUC 204 RECH 160 ENER 200 JAI 451 - COM(2017) 520 final

Betr.: Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen
Reformprogramm Polens 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum
Konvergenzprogramm Polens 2017

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2017) 520 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

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,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 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 des Europäischen Parlaments und des Rates² den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Polen nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2017 für Polen 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 länderspezifischen Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (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.

² Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates³ 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 ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (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 Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP dürfte bis 2020, d. h. innerhalb des Programmzeitraums, nicht erreicht werden. Dem Konvergenzprogramm 2017 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 makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, 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 Haushaltsziel. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2017 davon aus, dass 2017 die Gefahr einer gewissen Abweichung von dieser empfohlenen Korrektur besteht.

³ 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).

- (7) Angesichts seiner Haushaltslage wird erwartet, dass Polen 2018 weitere Anpassungen in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP vornimmt. Gemäß der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt würde eine solche Anpassung erfordern, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimaryausgaben⁴ 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 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 über das Europäische Semester 2017 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 Zusammenhang nimmt der Rat zur Kenntnis, dass die Kommission beabsichtigt, eine Gesamtbewertung im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1466/97, insbesondere unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage Polens, vorzunehmen.
- (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 ermäßigter Mehrwertsteuersätze einzuschränken, die sich negativ auf die Mehrwertsteuereinnahmen auswirken und kein wirksames sozialpolitisches Instrument sind.

⁴ Die Nettostaatsausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsausgaben, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre 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 sind eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

- (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. Polen ist der einzige Mitgliedstaat ohne eigenständigen unabhängigen Haushaltsrat, und es sind keine Pläne für die Einrichtung eines solchen Rates bekannt; es besitzt allerdings unabhängige finanzpolitische Instanzen, die einige dieser Funktionen ausüben.
- (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 auszuschneiden. 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 Union 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, ist aber immer noch zu niedrig. 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 und könnte negative Auswirkungen auf das tatsächliche Renteneintrittsalter haben. 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 Unionsdurchschnitt, während die Quote der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger eine der niedrigsten in der Union 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) Das Unternehmensumfeld ist generell günstig; 2016 schrumpfte jedoch die Investitionstätigkeit aufgrund einer geringeren Inanspruchnahme von Strukturmitteln der Union, die unter anderem auf den Übergang zwischen den Programmplanungszeiträumen und eine erhöhte Unsicherheit bei den privaten Investoren zurückzuführen ist, erheblich. Darüber hinaus wurde das Vertrauen der Unternehmen 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. Wenn auf ernste Bedenken im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit eingegangen wird, so wird dies dazu beitragen, die Rechtssicherheit zu erhöhen. 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 Förderung durch die Union rasch ausgebaut, doch die Straßenverkehrstotenrate ist nach wie vor eine der höchsten in der Union, was hohe soziale Kosten mit sich bringt. Trotz der Verfügbarkeit erheblicher Unionsmittel 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 2017 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2017 und das nationale Reformprogramm 2017 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2017 geprüft; seine Stellungnahme⁵ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Polen 2017 und 2018

1. in Anbetracht der Tatsache, dass die laufende Erholung gestärkt und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Polens gewährleistet werden muss, 2018 im Einklang mit den Anforderungen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts weiter substanzielle Konsolidierungsanstrengungen unternimmt; Schritte unternimmt, um die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu steigern, und die Anwendung ermäßigter 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*

⁵ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.