



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2013
COM(2013) 906 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Polen zu beenden

{SWD(2013) 605 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Polen zu beenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 7,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.
- (3) Am 7. Juli 2009 stellte der Rat gemäß Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) fest, dass in Polen ein übermäßiges Defizit bestand, und veröffentlichte gemäß Artikel 104 Absatz 7 EGV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹ eine Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2012². Um das gesamtstaatliche Defizit auf glaubwürdige und nachhaltige Weise auf oder unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, wurde den polnischen Behörden empfohlen, die für 2009 geplanten Maßnahmen zur Konjunkturbelebung umzusetzen, ab 2010 für eine jährliche strukturelle Haushaltsanpassung von durchschnittlich mindestens 1¼ % des BIP zu sorgen, ausführliche Maßnahmen zur Senkung des Defizits unter den Referenzwert bis 2012 anzugeben und Reformen einzuführen, um die laufenden Primärausgaben in den Folgejahren unter Kontrolle zu bringen. Als Frist für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen legte der Rat den 7. Januar 2010 fest.
- (4) Am 3. Februar 2010 gelangte die Kommission auf der Grundlage ihrer Herbstprognose 2009 zu dem Schluss, dass Polen in Befolgung der Ratsempfehlung vom 7. Juli 2009 die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um den im Vertrag vorgesehenen Referenzwert für das Defizit einzuhalten, und dass im Defizitverfahren daher keine weiteren Schritte erforderlich seien. Ausgehend von ihrer Herbstprognose 2011 stellte die Kommission fest, dass Polen nicht auf dem richtigen Weg sei, und forderte das Land zu zusätzlichen Maßnahmen auf, die von Polen angenommen und bis zum

¹ Alle Dokumente zum Defizitverfahren gegen Polen sind zu finden unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm

² ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

10. Januar 2012 öffentlich bekannt gegeben wurden. Infolgedessen bestätigte die Kommission am 11. Januar 2012, dass die polnischen Behörden wirksame Maßnahmen für eine fristgerechte und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits getroffen hätten und im Defizitverfahren gegen Polen zum damaligen Zeitpunkt keine weiteren Schritte erforderlich seien.³

- (5) Am 21. Juni 2013 kam der Rat zu dem Schluss, dass Polen wirksame Maßnahmen ergriffen habe, jedoch unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten seien, und legte überarbeitete Empfehlungen⁴ vor. Polen erfüllte somit die Bedingungen, die in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 für eine Verlängerung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits festgelegt sind. Der Rat empfahl, dass Polen sein übermäßiges Defizit bis 2014 abstellen sollte. Polen sollte ein gesamtstaatliches Defizit von 3,6 % des BIP für 2013 und 3,0 % des BIP für 2014 anstreben, was der aktualisierten Frühjahrsprognose der Kommission für 2013 zufolge einer jährlichen Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos um mindestens 0,8 % des BIP im Jahr 2013 und 1,3 % des BIP im Jahr 2014 entspräche. Polen sollte die bereits verabschiedeten Maßnahmen konsequent umsetzen und sie um ausreichende zusätzliche Maßnahmen ergänzen, um eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2014 zu erreichen. Polen sollte sämtliche unerwarteten Einnahmen zum Defizitabbau nutzen. Der Rat setzte Polen eine Frist bis zum 1. Oktober 2013, um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und gemäß Artikel 3 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ausführlich über die zur Erreichung der Ziele geplante Konsolidierungsstrategie Bericht zu erstatten. Am 2. Oktober 2013 übermittelte Polen den Bericht über wirksame Maßnahmen, der von der Kommission geprüft wurde.
- (6) Am [10. Dezember 2013] stellte der Rat in Einklang mit Artikel 126 Absatz 8 AEUV fest, dass Polen im Jahr 2013 auf die Empfehlung des Rates gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags vom 21. Juni 2013 hin keine wirksamen Maßnahmen getroffen hat.
- (7) Nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates hat der Rat Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten mit dem Ziel, das übermäßige Defizit innerhalb einer bestimmten Frist zu beenden. In der Empfehlung ist dem betreffenden Mitgliedstaat für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits eine Frist von höchstens sechs Monaten zu setzen. Außerdem sollte der Rat in einer Empfehlung zur Korrektur eines übermäßigen Defizits das Erreichen jährlicher Haushaltsziele verlangen, die – ausgehend von der Prognose, die der Empfehlung zugrunde liegt – mit einer jährlichen Mindestverbesserung des strukturellen Saldos, d. h. des konjunkturbereinigten Saldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen, in Einklang stehen, für die ein Richtwert von mindestens 0,5 % des BIP gilt.
- (8) Nachdem 2001-2011 ein jährliches reales BIP-Wachstum von durchschnittlich 4 % verzeichnet wurde, verlangsamte sich die Wirtschaftstätigkeit 2012 auf 1,9 %. Gemäß dem makroökonomischen Szenario, auf das sich der Bericht über die ergriffenen Maßnahmen stützt, sinkt das jährliche reale BIP-Wachstum 2013 weiter auf 1,5 %, bevor es 2014 und 2015 wieder auf 2,5 % bzw. 3,8 % ansteigt. Nach der

³ Mitteilung der Kommission an den Rat „Bewertung der Haushaltsausführung im Rahmen der laufenden Defizitverfahren nach der Herbstprognose 2011 der Kommissionsdienststellen“, COM(2012) 4 final vom 11.1.2012.

⁴ Empfehlung des Rates mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Polen zu beenden, 21. Juni 2013.

Herbstprognose 2013 der Kommission dürfte 2013 das reale BIP-Wachstum 1,3 % erreichen und sich 2014 und 2015 auf 2,5 % bzw. 2,9 % beschleunigen. Im Vergleich zu den polnischen Behörden schätzt die Kommission das Wachstum der Inlandsnachfrage im Prognosezeitraum weniger optimistisch ein, insbesondere was privaten Verbrauch und private Investitionen anbelangt.

- (9) Nach Auffassung der polnischen Behörden wird das gesamtstaatliche Defizit von 3,9 % des BIP 2012 auf 4,8 % des BIP im Jahr 2013 steigen. Das polnische Finanzministerium projiziert für 2014 einen Überschuss von 4,5 % des BIP aufgrund der geplanten Rentenreform, die insbesondere eine einmalige Übertragung von Vermögenswerten in Höhe von 8,5 % des BIP nach sich zieht. Im Jahr 2015 dürfte der gesamtstaatliche Haushalt wieder ein Defizit von 3 % des BIP aufweisen.
- (10) Für 2013 und 2014 fällt die Prognose der Kommission ähnlich wie die der polnischen Behörden aus. Sie projiziert für 2013 ebenfalls ein Defizit von 4,8 % des BIP. Die Verschlechterung gegenüber den im Basisszenario im Rahmen des VÜD prognostizierten 3,9 % des BIP ist in erster Linie auf Einnahmefälle zurückzuführen. Im Jahr 2014 wird der gesamtstaatliche Saldo infolge der geplanten Rentenreform voraussichtlich einen Überschuss (+4,6 % des BIP) aufweisen. Für 2015 ist die Kommission weniger optimistisch als die polnischen Behörden und erwartet ein gesamtstaatliches Defizit von 3,3 % des BIP. Die Differenz in Höhe von 0,3 BIP-Prozentpunkten ist in erster Linie den auf einer niedrigeren Projektion für das nominale BIP-Wachstum basierenden geringeren laufenden Einnahmen sowie höheren staatlichen Ausgaben für Vorleistungen geschuldet. Die Defizitziele unterliegen Umsetzungsrisiken.
- (11) Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass sich das derzeit prognostizierte Defizit auf das ESVG 95 stützt. Im Herbst 2014 werden neue Regeln eingeführt (ESVG 2010). Nach den neuen Regeln würde eine Übertragung von Vermögenswerten nicht länger zu den gesamtstaatlichen Einnahmen gerechnet, so dass der gesamtstaatliche Haushalt 2014 ein Defizit von 4,2 % des BIP und 2015 ein Defizit von 3,9 % des BIP aufweisen dürfte.⁵ Da der Rat auf der Grundlage der von Eurostat im Frühjahr 2015 nach ESVG 2010 bewerteten VÜD-Zahlen über eine Aufhebung entscheiden wird, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um jene Elemente im Zusammenhang mit der Rentenreform auszugleichen, die nach ESVG 2010 keine Defizitverringering mehr bewirken werden.
- (12) Sowohl die polnischen Behörden als auch die Kommission gehen davon aus, dass der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand über den gesamten Bezugszeitraum unter der Schwelle von 60 % bleiben wird. Nach der Herbstprognose 2013 der Kommission dürfte die Schuldenquote von 55,6 % im Jahr 2012 auf 51 % im Jahr 2014 sinken, was im Wesentlichen auf die angekündigte Übertragung von Vermögenswerten von Pensionsfonds in Höhe von 8,5 % des BIP zurückzuführen ist; 2015 wird die Quote voraussichtlich leicht auf 52,5 % steigen.

⁵ Folgende Auswirkungen der geplanten Rentenreform würden nach ESVG 2010 keine Defizitverringering mehr bewirken: die einmalige Übertragung von Vermögenswerten in Höhe von 8,5 % des BIP im Jahr 2014 und die reguläre Übertragung von Vermögenswerten 2014 (0,3 % des BIP) und 2015 (kumulierte Wirkung von 0,6 % des BIP). Lediglich die Veränderung bei der Anzahl der Beitragszahler zur ersten Säule würde nach den neuen Regeln gleich bleiben (0,2 % des BIP 2014, kumulierte Wirkung von 0,4 % des BIP 2015). Die Umstellung auf ESVG 2010 dürfte sich zwar positiv auf die BIP-Zahlen auswirken, doch die Auswirkung eines höheren BIP auf die Haushaltszahlen wird voraussichtlich vernachlässigbar sein.

- (13) Um das übermäßige Defizit innerhalb der 2014 ablaufenden Frist nach den geltenden Regeln des ESVG 2010 zu korrigieren und die Tragfähigkeit der Korrektur zu gewährleisten, sind neben den bereits in der Herbstprognose 2013 der Kommission enthaltenen Maßnahmen (die nach ESVG 2010 das strukturelle Defizit 2014 um 0,6 % des BIP verbessern würden) für 2014 zusätzliche strukturelle Anstrengungen in Höhe von mindestens 1,6 % des BIP erforderlich. Da der Anpassungsbedarf teilweise auf die Umstellung von ESVG 95 auf ESVG 2010 zurückzuführen ist und eine derartige jährliche Anstrengung (die sowohl die in der Empfehlung des Rates vom 7. Juli 2009 geforderten 1¼ % des BIP als auch die in der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 geforderten 1,3 % des BIP übersteigt) signifikante Produktionseinbußen zu einem Zeitpunkt zur Folge hätte, da die Produktionslücke immer noch negativ ist, ist es angemessen, die Frist bis 2015 zu verlängern.
- (14) Wegen der erheblichen Unsicherheiten in Hinblick auf die künftige Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung sollte das für das letzte Jahr des Korrekturzeitraums empfohlene Haushaltsziel deutlich unter dem Referenzwert angesetzt werden, um eine wirksame und dauerhafte Korrektur innerhalb der gesetzten Frist zu gewährleisten.
- (15) Somit wäre eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 mit dem für das Gesamtdefizit gesetzten Zwischenziel von 3,9 % des BIP für 2014 (ohne Übertragung von Vermögenswerten der Pensionsfonds) und dem endgültigen Ziel von 2,8 % des BIP im Jahr 2015 vereinbar. Die zugrunde liegende Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos, die diese Ziele implizieren, beträgt 1 % des BIP im Jahr 2014 und 1,2 % des BIP im Jahr 2015, wobei die in der Herbstprognose 2013 der Kommission enthaltenen Maßnahmen berücksichtigt werden, die für eine Verbesserung des strukturellen Saldos nach ESVG 2010 um 0,6 % des BIP 2014 und um 0,2 % des BIP im Jahr 2015 sorgen. Dies bedeutet, dass neben den bereits in der Herbstprognose 2013 der Kommission enthaltenen Maßnahmen (ohne Übertragungen von Vermögenswerten im Rahmen der Rentenreform) zusätzliche Maßnahmen in Höhe von 0,4 % des BIP 2014 und 1 % des BIP im Jahr 2015 notwendig sind –

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

- (1) Polen sollte sein übermäßiges Defizit bis 2015 auf glaubwürdige und nachhaltige Weise beenden.
- (2) Polen sollte 2013 ein gesamtstaatliches Defizit von 4,8 % des BIP, 2014 ein Defizit von 3,9 % des BIP und 2015 ein Defizit von 2,8 % des BIP (ohne Anrechnung der Auswirkungen der Übertragung von Vermögenswerten im Rahmen der Rentenreform) erreichen. Ausgehend von der Herbstprognose 2013 der Kommission entspricht dies einer Verbesserung des strukturellen Saldos um 1 % des BIP im Jahr 2014 und 1,2 % des BIP im Jahr 2015.
- (3) Polen sollte die bereits verabschiedeten und angekündigten Maßnahmen konsequent umsetzen und sie um ausreichende zusätzliche Maßnahmen ergänzen, um bis 2015 eine nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits zu erreichen. Polen sollte sämtliche unerwarteten Einnahmen zum Defizitabbau nutzen.
- (4) Der Rat setzt Polen eine Frist bis zum 15. April 2014, um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und gemäß Artikel 3 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates ausführlich über die zur Erreichung der Ziele geplante Konsolidierungsstrategie Bericht zu erstatten.

Darüber hinaus sollten die polnischen Behörden i) die Qualität der öffentlichen Finanzen verbessern, insbesondere indem Kürzungen bei wachstumsfördernden

Infrastrukturinvestitionen auf ein Mindestmaß begrenzt werden und eine sorgfältige Prüfung der Sozialausgaben und ihrer Effizienz vorgenommen wird; ii) die Einhaltung der Steuervorschriften verbessern und die Effizienz der Steuerverwaltung steigern und iii) den institutionellen Rahmen für die öffentlichen Finanzen verbindlicher und transparenter gestalten, einschließlich durch die Anpassung der in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verwendeten Definitionen an ESVG-Standards und die Gewährleistung einer ausreichenden Abdeckung sowie durch die unterjährige Überwachung des Haushaltsvollzugs und die Sicherstellung einer wirksamen und rechtzeitigen Überwachung der Einhaltung der permanenten Ausgabenregel auf der Grundlage verlässlicher unabhängiger Analysen, die von unabhängigen Einrichtungen oder Einrichtungen vorgenommen werden, deren funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden gegeben ist. Um den Erfolg der Haushaltskonsolidierungsstrategie zu gewährleisten, ist es schließlich von Bedeutung, den Konsolidierungskurs durch umfassende Strukturreformen entsprechend den vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters an Polen gerichteten Empfehlungen zu flankieren. Über den in Empfehlung 4 vorgesehenen Bericht hinaus sollten die polnischen Behörden mindestens alle [sechs Monate] sowie in einem gesonderten Kapitel ihrer Konvergenzprogramme bis zur vollständigen Korrektur des übermäßigen Defizits über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen berichten.

Diese Empfehlung ist an die Republik Polen gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*