



Brüssel, den 2.6.2021
COM(2021) 521 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2021

{SWD(2021) 501 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2021

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

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,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 20. März 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel² des Stabilitäts- und Wachstumspakts³ an. In dieser Mitteilung legte sie dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel angesichts des durch den COVID-19-Ausbruch zu erwartenden schweren Konjunkturabschwungs aus ihrer Sicht erfüllt seien. Dieser Einschätzung schlossen sich die Finanzministerinnen und -minister der Mitgliedstaaten am 23. März 2020 an. Durch die Aktivierung dieser Klausel wurde den Mitgliedstaaten mehr Haushaltsflexibilität bei der Krisenbewältigung eingeräumt und die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs erleichtert. Die Aktivierung der Klausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel, sofern die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Am 17. September 2020 kündigte die Kommission in ihrer Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum⁴ an, dass die allgemeine Ausweichklausel im Jahr 2021 weiterhin Anwendung finden würde.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vorgesehene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs.

³ Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (COM(2020) 123 final vom 20.3.2020).

⁴ Mitteilung der Kommission – Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 (COM(2020) 575 final vom 17.9.2020).

- (2) Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat Polen⁵, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die COVID-19-Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die darauffolgende Erholung zu fördern. Ferner empfahl er Polen, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen.
- (3) Das Aufbauinstrument NextGenerationEU, einschließlich der Aufbau- und Resilienzfazilität, wird eine nachhaltige, inklusive und faire Erholung gewährleisten. Am 19. Februar 2021 trat die Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität⁶ in Kraft. Im Rahmen dieser Fazilität wird finanzielle Unterstützung für die Durchführung von Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen – durch die EU finanzierten – fiskalischen Impuls gesorgt. Ferner wird die Fazilität zur wirtschaftlichen Erholung, zur Durchführung nachhaltiger und wachstumsfördernder Reformen und Investitionen, insbesondere zur Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels, beitragen und die Widerstandsfähigkeit und das Potenzialwachstum der Volkswirtschaften stärken. Dies wiederum wird auf kurze Sicht die Erholung der öffentlichen Finanzlage erleichtern und mittel- und langfristig zur Stärkung ihrer Tragfähigkeit sowie zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.
- (4) Am 3. März 2021 nahm die Kommission eine Mitteilung⁷ mit weiteren politischen Leitlinien an, die die haushaltspolitische Koordinierung und die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten erleichtern sollen. Der fiskalische Gesamtkurs, der sich aus den nationalen Haushalten und der Aufbau- und Resilienzfazilität ergibt, sollte in den Jahren 2021 und 2022 stützend bleiben. Gleichzeitig sollten die haushaltspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten angesichts der für die zweite Jahreshälfte 2021 erwarteten allmählichen Normalisierung der Wirtschaftstätigkeit im Jahr 2022 differenzierter gestaltet werden und dem Stand der Erholung, der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie der Notwendigkeit, wirtschaftliche, soziale und territoriale Unterschiede zu verringern, Rechnung tragen. Da in der EU eine nachhaltige Erholung gefördert werden muss, sollten Mitgliedstaaten mit geringen Tragfähigkeitsrisiken 2022 weiterhin einen stützenden haushaltspolitischen Kurs anstreben, wobei den Auswirkungen der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung zu tragen ist. Mitgliedstaaten mit hohen Schuldenständen sollten eine umsichtige Haushaltspolitik verfolgen, gleichzeitig aber an national finanzierten Investitionen festhalten und Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nutzen, um zusätzliche hochwertige Investitionsvorhaben und Strukturreformen zu finanzieren. Für die Zeit nach 2022 sollte bei den haushaltspolitischen Kursen weiter berücksichtigt werden, wie kräftig die Erholung ausfällt, wie sich die wirtschaftliche Unsicherheit entwickelt und wie tragfähig die öffentlichen Finanzen sind. Eine Neuausrichtung der Haushaltspolitik, mit der – unter anderem durch die Beendigung von Unterstützungsmaßnahmen zu gegebener Zeit – eine vorsichtige mittelfristige Haushaltsposition erreicht werden soll, wird dazu beitragen, mittelfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.

⁵ Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Polens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2020 (ABl. C 282 vom 26.8.2020, S. 135).

⁶ [ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17.](#)

⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat — Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion (COM(2021) 105 final vom 3.3.2021).

- (5) In ihrer Mitteilung vom 3. März 2021 legte die Kommission zudem ihre Auffassung dar, dass der Beschluss über die Deaktivierung oder weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel auf einer Gesamtbewertung der Wirtschaftslage beruhen solle, wobei das Niveau der Wirtschaftstätigkeit in der EU oder im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Ende 2019) als zentrales quantitatives Kriterium zu betrachten sei. Auf der Grundlage ihrer Frühjahrsprognose 2021 gelangte die Kommission am 2. Juni zu der Einschätzung, dass die Voraussetzungen für die weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel im Jahr 2022 und ihre Deaktivierung im Jahr 2023 erfüllt seien. Länderspezifische Situationen werden auch nach der Deaktivierung der Klausel weiterhin berücksichtigt werden.⁸
- (6) Am 30. April 2021 legte Polen im Einklang mit Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sein Konvergenzprogramm 2021 vor.
- (7) Gemäß von Eurostat validierten Daten belief sich das gesamtstaatliche Defizit Polens im Jahr 2020 auf 7,0 % des BIP, während der gesamtstaatliche Schuldenstand in dem Jahr auf 57,5 % des BIP anstieg. Die jährliche Veränderung des Primärsaldos betrug -6,4 % des BIP, wobei diskretionäre haushaltspolitische Maßnahmen im Umfang von 4,3 % zur Stützung der Wirtschaft sowie die Wirkung automatischer Stabilisatoren berücksichtigt wurden. Die Veränderung der Schuldenquote war auch auf die Emission von Anleihen durch den polnischen Entwicklungsfonds (4,3 % des BIP), um COVID-19 entgegenzuwirken, zurückzuführen, von denen ein Teil bereits im gesamtstaatlichen Defizit 2020 enthalten war. Außerdem stellte Polen Liquiditätshilfen für Unternehmen und Haushalte (etwa in Form von Garantien und Steuerstundungen, die keine unmittelbaren und sofortigen Auswirkungen auf den Haushalt haben) im Umfang von schätzungsweise 10,5 % des BIP bereit.
- Am 2. Juni 2021 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV. In diesem Bericht wird die Haushaltslage Polens erörtert, da sein gesamtstaatliches Defizit im Jahr 2020 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überstieg. Laut Schlussfolgerung dieses Berichts wurde das Defizitkriterium nicht erfüllt.
- (8) Den im Konvergenzprogramm enthaltenen Haushaltsprojektionen liegt ein insgesamt vorsichtiges makroökonomisches Szenario zugrunde, besonders für 2022. Das Konvergenzprogramm projiziert ein reales BIP-Wachstum von 3,8 % im Jahr 2021 und 4,3 % im Jahr 2022, eine weniger robuste Erholung als in der Frühjahrsprognose der Kommission: um 0,2 Prozentpunkte 2021 und um 1,1 Prozentpunkte 2022. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im zentralen Szenario des Konvergenzprogramms die Auswirkungen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit auf die polnische Wirtschaft nicht berücksichtigt werden.
- (9) In ihrem Konvergenzprogramm 2021 sieht die Regierung einen Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits von 7,0 % des BIP im Jahr 2020 auf 6,9 % des BIP im Jahr 2021 vor, während bei der öffentlichen Schuldenquote ein Anstieg auf 60,0 % des BIP im Jahr 2021 geplant ist. Dem Programm zufolge dürfte die Veränderung des Primärsaldos 2021 im Vergleich zum Vorkrisenniveau (2019) -6,4 % des BIP betragen, was auf die diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen im Umfang von 2,5 % des BIP zur Stützung der Wirtschaft sowie auf die Wirkung automatischer

⁸ Mitteilung der Kommission – Wirtschaftspolitische Koordinierung im Jahr 2021: Überwindung von COVID-19, Unterstützung der Erholung und Modernisierung unserer Wirtschaft (COM(2021) 500 final vom 2.6.2021).

Stabilisatoren zurückzuführen ist. Diese Projektionen fallen höher aus als die Frühjahrsprognose 2021 der Kommission. Der Unterschied ist vor allem auf höhere Ausgaben zurückzuführen, unter anderem für die im Konvergenzprogramm geplanten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie.

- (10) Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und den damit verbundenen Konjunkturabschwung hat Polen haushaltspolitische Maßnahmen verabschiedet, um die Kapazität seines Gesundheitssystems zu stärken, die Pandemie einzudämmen und besonders betroffene Menschen und Wirtschaftszweige zu unterstützen. Durch diese kraftvolle politische Reaktion konnte der BIP-Rückgang abgefedert werden, was wiederum dafür sorgte, dass sich der Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands in Grenzen hielt. Die Erholung sollte durch haushaltspolitische Maßnahmen maximal unterstützt werden, ohne künftige Fiskalpfade vorwegzunehmen. Die Maßnahmen sollten die öffentlichen Finanzen also nicht dauerhaft belasten. Bei der Einführung dauerhafter Maßnahmen sollten die Mitgliedstaaten deren angemessene Finanzierung sicherstellen, um mittelfristig Haushaltsneutralität zu gewährleisten. Die von Polen in den Jahren 2020 und 2021 ergriffenen Maßnahmen stehen mit der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 in Einklang. Die von der Regierung in den Jahren 2020 und 2021 verabschiedeten diskretionären Maßnahmen sind befristet oder wurden durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert.
- (11) Im Konvergenzprogramm 2021 sind noch keine Zuwendungen in Form von Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität berücksichtigt.
- (12) Die in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 festgelegten Indikatoren für die Haushaltsanpassung müssen vor dem Hintergrund der derzeitigen Lage betrachtet werden. Erstens sind die Produktionslückenschätzungen mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Zweitens bedarf es einer Haushaltspolitik, die rasche Anpassungen an die Pandemieentwicklung ermöglicht und von Sofortmaßnahmen zu gezielteren Maßnahmen übergeht, sobald die Gesundheitsrisiken nachlassen. Drittens ist die gegenwärtige Lage durch eine signifikante Politikreaktion zur Stützung der Wirtschaft gekennzeichnet. Angesichts umfangreicher Transfers aus dem EU-Haushalt (wie jener aus der Aufbau- und Resilienzfazilität) wird der Impuls, der von haushaltspolitischen Maßnahmen auf die Wirtschaft ausgeht, durch die festgelegten Indikatoren nicht in vollem Umfang erfasst. Vor diesem Hintergrund scheint der strukturelle Saldo unter den derzeitigen Umständen kein angemessener Indikator zu sein. Der Ausgabenrichtwert hingegen muss angepasst⁹ und um zusätzliche Informationen ergänzt werden, damit der haushaltspolitische Kurs umfassend beurteilt werden kann.

Erstens wurden – ähnlich wie bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 – befristete Sofortmaßnahmen bei der Berechnung der Gesamtausgaben unberücksichtigt gelassen. Im Rahmen solcher krisenbedingten befristeten Sofortmaßnahmen werden beispielsweise die Gesundheitssysteme unterstützt und Arbeitnehmer und Unternehmen für Einkommenseinbußen infolge von Ausgangsbeschränkungen und Störungen der Lieferkette entschädigt; diese Maßnahmen werden von den zuständigen Behörden beendet, wenn sich die Lage im Bereich der öffentlichen Gesundheit und die Wirtschaftslage wieder normalisieren.

⁹ Insbesondere die im Ausgabenrichtwert angelegte 4-jährige Glättung der Investitionsausgaben macht eine ordnungsgemäße Bewertung der fiskalischen Unterstützung der Erholung durch national finanzierte Investitionen unmöglich.

Zweitens sollten die umfangreichen Transfers aus dem EU-Haushalt (wie jene aus der Aufbau- und Resilienzfazilität) bei der Berechnung der entsprechenden Gesamtausgaben berücksichtigt werden, damit der fiskalische Gesamtkurs in der gegenwärtigen Situation beurteilt werden kann.

Der fiskalische Kurs wird dann an der Veränderung der Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und krisenbedingte befristete Sofortmaßnahmen), einschließlich der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben, gemessen.

Neben dem fiskalischen Gesamtkurs soll im Rahmen der Analyse auch bewertet werden, ob die nationalen Haushaltspolitiken vorsichtig sind und ihre Zusammensetzung eine nachhaltige Erholung begünstigt, die im Einklang mit dem ökologischen und digitalen Wandel steht. Ein Hauptaugenmerk liegt daher auf der Entwicklung der national finanzierten laufenden Primärausgaben und Investitionen.

- (13) In seinem Konvergenzprogramm 2021 projiziert Polen für 2022 einen Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits auf 4,2 % des BIP, was in erster Linie auf die Beendigung der in den Jahren 2020 und 2021 eingeführten befristeten Stützungsmaßnahmen zurückzuführen ist. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll 2022 auf 59,2 % des BIP sinken. Diese Projektionen übertreffen die Frühjahrsprognose 2021 der Kommission und gehen darauf zurück, dass höhere Ausgaben angenommen werden, unter anderem für Vorleistungen und soziale Transferleistungen, was die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie einschließt.

Ausgehend von der Prognose der Kommission wird erwartet, dass sich der allgemeine fiskalische Kurs nach obiger Definition – unter Berücksichtigung der Auswirkungen von Investitionen aus dem nationalen und dem EU-Haushalt, insbesondere aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, auf die Gesamtnachfrage im Jahr 2022 – auf +0,1 % des BIP belaufen wird.¹⁰ Der positive Beitrag der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Mittel finanzierten Ausgaben wird voraussichtlich um 0,1 BIP-Prozentpunkte steigen. Bei national finanzierten Investitionen wird von einem expansiven Beitrag von 0,3 BIP-Prozentpunkten ausgegangen.¹¹ Von den national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) dürfte ein kontraktiver Beitrag von 0,2 BIP-Prozentpunkten ausgehen.

- (14) Der Qualität der haushaltspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten kommt besondere Bedeutung zu. Haushaltspolitische Strukturreformen, die auf eine bessere Zusammensetzung der nationalen Haushalte abzielen, können das Potenzialwachstum fördern, den dringend benötigten haushaltspolitischen Spielraum schaffen und dazu beitragen, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, auch im Hinblick auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und im Gesundheitsbereich. Auf der Einnahmenseite haben infolge der COVID-19-Krise Reformen, mit denen effizientere und gerechtere Systeme für öffentliche Einnahmen angestrebt werden, weiter an Bedeutung gewonnen. Auf der Ausgabenseite ist es umso wichtiger geworden, den Umfang und die Qualität nachhaltiger und wachstumsfördernder Investitionen, die auf die Stärkung des Wachstumspotenzials und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz sowie auf den

¹⁰ Ein negatives Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben das mittelfristige Wirtschaftswachstum übersteigt, was auf eine expansive Haushaltspolitik hinweist.

¹¹ Die sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben dürften einen kontraktiven Beitrag von 0,2 BIP-Prozentpunkten leisten.

ökologischen und digitalen Wandel ausgerichtet sind, zu erhöhen. Die Aufbau- und Resilienzpläne werden es ermöglichen, die Zusammensetzung der nationalen Haushalte zu verbessern.

- (15) Gemäß den im Programm dargelegten mittelfristigen Haushaltsplänen soll das Defizit von 3,2 % des BIP im Jahr 2023 auf 2,5 % im Jahr 2024 sinken. Das gesamtstaatliche Defizit soll im Jahr 2024 3 % des BIP nicht mehr übersteigen. Das Programm enthält nicht die Informationen, die erforderlich sind, um den finanzpolitischen Kurs für 2023 und 2024 insgesamt einzuschätzen.

Der 10-Jahres-Durchschnitt des nominalen Potenzialwachstums wird aktuell auf 5¾ % geschätzt.¹² Diese Schätzung lässt jedoch die Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum Polens einen Schub verleihen könnten.

- (16) Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll von 58,7 % des BIP im Jahr 2023 auf 57,9 % des BIP im Jahr 2024 sinken. Es wird davon ausgegangen, dass in Polen – wie auch aus der jüngsten Schuldentragfähigkeitsanalyse hervorgeht – mittelfristig geringe Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bestehen.¹³

- (17) In Anbetracht der nach wie vor außerordentlich hohen Unsicherheit sollten die haushaltspolitischen Leitlinien weiterhin vornehmlich qualitativer Natur sein. Detailliertere quantitative Leitlinien für die Folgejahre sollten 2022 bereitgestellt werden, sofern der Grad an Unsicherheit bis dahin hinreichend zurückgegangen ist.

Der Rat hat das Konvergenzprogramm 2021 Polens und die Maßnahmen des Landes zur Umsetzung der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 bewertet —

EMPFIEHLT POLEN,

1. im Jahr 2022 einen stützenden fiskalischen Kurs anzustreben, wobei der von der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehende Impuls zu berücksichtigen ist, und die national finanzierten Investitionen aufrechtzuerhalten;
2. sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten; gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen, um das Wachstumspotenzial zu steigern;

¹² Schätzung der Kommission nach der gemeinsam vereinbarten Methode.

¹³ Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Statistischer Anhang mit für die Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme 2021 relevanten Hintergrunddaten.

3. besonderes Augenmerk auf die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen – sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Haushalts – sowie auf die Qualität der haushaltspolitischen Maßnahmen zu richten, um eine nachhaltige und inklusive Erholung zu gewährleisten; nachhaltigen und wachstumsfördernden Investitionen, insbesondere zur Unterstützung des ökologischen und des digitalen Wandels, Vorrang einzuräumen; haushaltspolitischen Strukturreformen Vorrang einzuräumen, die dazu beitragen werden, die politischen Prioritäten zu finanzieren und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken, unter anderem durch die Verbesserung des Leistungsumfangs, der Angemessenheit und der Nachhaltigkeit der Gesundheits- und Sozialschutzsysteme für alle.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*