



Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 420 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Polens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Polens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2018

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 5 Absatz 2/Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschließungen 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 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Polen nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2018 für Polen⁴ wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2018) 420 final.

³ P8_TA(2018)0077 und P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 219 final.

Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet.

- (3) Am 26. April 2018 übermittelte Polen sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Konvergenzprogramm 2018. 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 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ 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 Steuerung⁶ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Polen befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Konvergenzprogramm 2018 rechnet die Regierung mit einer allmählichen Verbesserung des Gesamtsaldos von einem Defizit von 1,7 % des BIP im Jahr 2017 auf 0,7 % des BIP im Jahr 2021. Das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1,0 % des BIP dürfte bis 2021, d. h. innerhalb des Programmzeitraums, nicht erreicht werden. Der Neuberechnete strukturelle Saldo⁷ deutet für 2021 auf ein Defizit von 1,3 % des BIP hin. Dem Konvergenzprogramm 2018 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote voraussichtlich von 50,6 % des BIP im Jahr 2017 auf 50,4 % des BIP im Jahr 2018 und bis 2021 auf 46,0 % des BIP zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2018 vorsichtig und anschließend plausibel.
- (6) Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Polen sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben⁸ im Jahr 2018 3,7 % nicht übersteigt, was einer strukturellen Anpassung von 0,5 % des BIP entspricht. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und der Haushaltsergebnisse das Ziel berücksichtigt werden muss, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

⁸ Die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, 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 vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

Finanzen beiträgt. Die Kommission hat die Solidität der wirtschaftlichen Bedingungen in Polen einer qualitativen Bewertung unterzogen und dabei den Herausforderungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit gebührend Rechnung getragen. Auf dieser Grundlage wird der Schluss gezogen, dass keine weiteren Elemente berücksichtigt werden müssen. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass 2018 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser empfohlenen Korrektur besteht.

- (7) Angesichts der für Polen prognostizierten Produktionslücke von 1,5 % darf im Jahr 2019 die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 4,2 % nicht überschreiten; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP nach der gemeinsam vereinbarten Anforderungsmatrix des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass 2019 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung besteht. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass die erforderlichen Maßnahmen ab 2018 ergriffen werden sollten, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten.
- (8) Mittel- und langfristig wird für Polen in mehreren Bereichen Ausgabendruck bestehen, vor allem im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung. Infolgedessen sind neue Verfahren für die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Ausgaben und für eine erleichterte Umverteilung von Mitteln erforderlich. Zu diesem Zweck hat die Regierung begonnen, das Haushaltsverfahren insbesondere dahingehend zu reformieren, dass der mittelfristige Haushaltsrahmen gestärkt und Ausgabenüberprüfungen in das Haushaltsverfahren einbezogen werden. 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 Instanzen, die einige der Funktionen ausüben, die normalerweise Haushaltsräte übernehmen. Aus dem Länderbericht 2018 geht hervor, dass Polen keine Fortschritte bei der Einschränkung der weitreichenden Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze erzielt hat. Das polnische Finanzministerium arbeitet jedoch daran, die Verfahren zu vereinfachen, nach denen Waren und Dienstleistungen den jeweils geltenden Sätzen zugeordnet werden.
- (9) Der polnische Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen Jahren gut entwickelt, und die Beschäftigungsquote steigt weiter. Allerdings verharrt die Beteiligung einiger Gruppen der Erwerbsbevölkerung, insbesondere von Frauen, gering qualifizierten und älteren Menschen, im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten auf einem niedrigen Niveau. Einige politische Maßnahmen der letzten Zeit haben die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verringert, insbesondere für Frauen und ältere Menschen. Das polnische Sozialversicherungssystem bietet unzureichende Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Das Kindergeld hat zwar dazu beigetragen, Armut und Ungleichheit zu verringern, hatte gleichzeitig jedoch bereits negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Eltern, vor allem von Frauen, da die Höhe des Kindergelds und die begrenzte Bedürftigkeitsprüfung Arbeitsanreize neutralisieren, die durch andere Sozialleistungen geschaffen werden. Darüber hinaus gehört die Zahl der Kinder unter drei Jahren, die in regulären Kinderbetreuungseinrichtungen angemeldet sind, zu den niedrigsten in der EU, was die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt weiter hemmt. Menschen, die langfristig Angehörige pflegen, erhalten kaum Unterstützung, was es ihnen unmöglich macht, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Die Senkung des gesetzlichen Renteneintrittsalters hat einige ältere Arbeitskräfte dazu bewegt, aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Die

Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern trägt dazu bei, die erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften zu decken.

- (10) Ergänzend könnten die Beteiligung am Arbeitsmarkt und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft dadurch gefördert werden, dass Schülerinnen und Schüler sowie Erwachsene mit angemessenen Fähigkeiten und Kompetenzen ausgestattet werden, die die Beschäftigung in einem sich rasch verändernden Arbeitsmarkt erleichtern. Die Beteiligungsrate von Erwachsenen an Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen liegt weit unter dem EU-Durchschnitt. In Kombination mit gewissen Schwächen bei den digitalen Kompetenzen sowie bei den Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten, insbesondere unter Erwachsenen ohne tertiären Bildungsabschluss, schmälert dies deren Beschäftigungsfähigkeit. In welchem Umfang sich die kürzlich eingeführten sowie die noch in Planung befindlichen politischen Maßnahmen, z. B. Änderungen an der Organisation der allgemeinen Bildung, Ausbildung und Hochschulbildung, auf das Qualifikationsniveau auswirken werden, ist noch unklar.
- (11) Polen hat weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der Segmentierung des Arbeitsmarktes ergriffen, durch die die Möglichkeiten des Missbrauchs befristeter Beschäftigungsverhältnisse eingeschränkt und die Sozialabgaben bei bestimmten atypischen Arbeitsverträgen erhöht wurden, und bei einigen dieser Vertragsarten einen Mindeststundenlohn eingeführt. Obwohl die Anzahl und der Anteil der unbefristeten Verträge seit Ende 2016 gestiegen sind, zählt der Anteil der befristeten Arbeitsverträge immer noch zu den höchsten in der EU. Einige weitere für die Dualität des Arbeitsmarktes relevante Gesetzesänderungen könnten in das neu gefasste Arbeitsgesetzbuch Eingang finden. Die soziale Absicherung für Selbständige und bestimmte Beschäftigte mit atypischen Verträgen stellt ein potenzielles Problem dar, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit der künftigen Renten. Seit 2015 wurden mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Absicherung von Selbständigen und Beschäftigten mit atypischen Verträgen auf den Weg gebracht.
- (12) Infolge früherer Reformen, etwa zur Aufhebung von Vorruhestandsregelungen und zur schrittweisen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, ist das Durchschnittsalter für den Renteneintritt in den vergangenen Jahren gestiegen. Um das mittelfristige wirtschaftliche Wachstum, ein angemessenes Rentenniveau und die Tragfähigkeit des Rentensystems zu gewährleisten, ist eine weitere Erhöhung des durchschnittlichen Rentenalters unabdingbar. Die jüngste Senkung des gesetzlichen Renteneintrittsalters für Frauen auf 60 Jahre und für Männer auf 65 Jahre ist jedoch ein Schritt in die entgegengesetzte Richtung. Die Festlegung des Pensionseintrittsalters für Richterinnen und Richter der ordentlichen Gerichte auf 65 steht hingegen im Einklang mit der Forderung der Kommission. In der Landwirtschaft ist das besondere Sozialversicherungssystem für Landwirte, das mit Mitteln in Höhe von fast 1 % des BIP bezuschusst wird, einer der Gründe für die geringe Arbeitsmobilität und die versteckte Arbeitslosigkeit.
- (13) Um die Ergebnisse im Bereich der Patientengesundheit in Polen zu verbessern, sind ein besserer Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie Effizienzsteigerungen erforderlich. Der nach eigenen Angaben ungedeckte Bedarf an medizinischer Versorgung gehört zu den höchsten in der EU, und die Wartezeiten für bestimmte Eingriffe sind im Vergleich sehr lang. Die Zahl der Krankenhausbetten ist relativ hoch und geografisch nicht optimal verteilt. Die ambulante Versorgung und die primäre Gesundheitsfürsorge sind generell unterentwickelt, und für Ärzte bestehen Anreize, Patienten für Untersuchungen und Behandlungen an Spezialisten zu überweisen. Diese Probleme zu bewältigen, stellt insofern eine besondere Herausforderung dar, als der

Umfang der öffentlichen Mittel und die Zahl der Ärzte und Krankenpfleger in bestimmten Fachrichtungen in Polen deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen. Im Jahr 2017 wurden einige Anstrengungen unternommen, um die Mittel im Gesundheitswesen effizienter zu verteilen, doch die Auswirkungen dieser Maßnahmen lassen noch auf sich warten.

- (14) Die Steigerung der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass Polen in der globalen Wertschöpfungskette aufsteigen kann, sodass weiteres Potenzial zur Erhöhung des Lebensstandards entsteht. Dafür sind allerdings politische Maßnahmen in vielen Bereichen im Rahmen eines schrittweisen, mehrere Jahre dauernden Prozesses erforderlich. Zu den diesbezüglich wichtigsten Aspekten zählen der Aufbau von Vertrauen in die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Schaffung von Anreizen im Hinblick auf die Unternehmensausgaben für Forschung und Entwicklung sowie die Stärkung der Wissenschaftsbasis, etwa durch Reformen der Hochschulbildung oder die Förderung eines starken Wissensflusses und einer engen Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen. Dazu gehört auch, dass günstige Bedingungen für die wirtschaftliche Nutzung von Forschungsergebnissen sichergestellt werden, die mit öffentlichen Mitteln gefördert und entwickelt worden sind. In diesen Bereichen wurden bereits verschiedene Maßnahmen umgesetzt, und weitere werden von der Regierung geplant.
- (15) Die raschen Gesetzesänderungen und die seltene Durchführung von Konsultationen der Öffentlichkeit und der Sozialpartner zu einer Reihe wichtiger Gesetze belasten die Qualität der Rechtsetzung und erhöhen die Unsicherheit für die Unternehmen. Die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz sind in diesem Zusammenhang ebenfalls von grundlegender Bedeutung. Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass die beschlossenen Änderungen des Justizsystems eindeutig die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit bergen. 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. Solide Ex-ante- und Ex-post-Folgenabschätzungen und die Durchführung gut konzipierter Konsultationen der Öffentlichkeit und der Sozialpartner könnten dazu beitragen, die Qualität der Rechtsetzung zu verbessern, die Notwendigkeit für anschließende Änderungen zu verringern und dadurch die rechtlichen Rahmenbedingungen berechenbarer zu gestalten. Dies könnte auch dazu beitragen, etwaige kurzfristige negative Nebeneffekte neuer Gesetze, z. B. einen vorübergehenden Anstieg der Verwaltungslasten infolge einer Änderung der Steuervorschriften, zu begrenzen.
- (16) Das Straßennetz wurde dank der Förderung durch die EU rasch ausgebaut, doch die Quote der Straßenverkehrstoten ist nach wie vor eine der höchsten in der EU. Darüber hinaus stehen die Städte vor wachsenden Mobilitätsherausforderungen, etwa in Form von Verkehrsstaus und Luftverschmutzung infolge der zunehmenden Anzahl von Pkw und des hohen Anteils alter Fahrzeuge. Die derzeitigen Anreize zur Nutzung öffentlicher, emissionsarmer Verkehrsmittel und aktiver Formen der Fortbewegung reichen nicht aus, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Bei der Umsetzung der von der EU kofinanzierten Bahnprojekte bestehen weiterhin wesentliche Engpässe, vor allem aufgrund der begrenzten Kapazitäten des Bausektors und der institutionellen Schwächen des Bahninfrastrukturbetreibers. Es mangelt nach wie vor an strategischen Überlegungen, wie die langfristige Entwicklung der Verkehrsnetze für alle

Verkehrsträger über das Jahr 2023 hinaus aussehen soll und wie die Aufgaben der Verkehrsträger klar definiert und zugeordnet werden sollen.

- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 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 Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme⁹ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Polen 2018 und 2019

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimaryausgaben im Jahr 2019 4,2 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht; Schritte unternimmt, um die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu steigern, auch durch eine Verbesserung des Haushaltsverfahrens;
2. Maßnahmen ergreift, um die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen – unter anderem durch die Verbesserung des Zugangs zur Kinderbetreuung und die Förderung arbeitsmarktrelevanter Fähigkeiten, insbesondere durch Erwachsenenbildung –, und die noch bestehenden Hindernisse für dauerhaftere Beschäftigungsverhältnisse beseitigt; die Tragfähigkeit und Angemessenheit des Rentensystems gewährleistet, indem es Maßnahmen zur Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters ergreift und die präferenziellen Altersversorgungssysteme reformiert;
3. die Innovationskraft der Wirtschaft stärkt, unter anderem durch die Förderung einer engeren Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen; und die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert, insbesondere durch die Gewährleistung wirksamer Konsultationen der Öffentlichkeit und der Sozialpartner im Gesetzgebungsprozess.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

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