EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm Polens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Polens für die Jahre 2011 bis 2014

(2011/C 217/02)

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 ([1]), insbesondere auf Artikel 9 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020") an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten ([2]) an, die zusammen die „integrierten Leitlinien" bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

(5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(6) Am 27. April 2011 legte Polen sein aktualisiertes Konvergenzprogramm 2011 für den Zeitraum von 2011 bis 2014 sowie am 29. April 2011 sein nationales Reformprogramm 2011 vor. Um den Querverbindungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(7) Die globale Finanzkrise hat zu einer Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit in Polen mit einem Rückgang des realen BIP-Wachstums im Jahr 2009 auf 1,6 % geführt, jedoch noch nicht zu einer Rezession. Im Jahr 2010 wuchs das reale BIP wieder auf 3,8 %, wobei das verarbeitende Gewerbe durch eine kräftige Auslandsnachfrage gestärkt wurde, was auch den Inventarzyklus angekurbelt hat, während ein robuster Arbeitsmarkt den privaten Verbrauch gestützt hat. Die Arbeitslosenquote ist im Jahr 2010 auf 9,6 % gestiegen, nach 7,1 % im Jahr 2008, obwohl die Beschäftigung zunahm. Die Krise hat die öffentlichen Finanzen stark strapaziert. Das gesamtstaatliche Defizit stieg von 3,7 % des BIP im Jahr 2008 auf 7,3 % des BIP im Jahr 2009. 2010 erreichte es trotz eines bescheidenen Konsolidierungspakets und angesichts eines kräftigen Wachstums 7,9 % des BIP. Die Schuldenquote stieg von 50,9 % im Jahr 2009 auf 55,1 % ([3]) im Jahr 2010 und liegt damit weiterhin unterhalb der 60 %-Schwelle des Vertrags und der Schuldengrenze der polnischen Verfassung.

(8) Ausgehend von der Bewertung des aktualisierten Konvergenzprogramms nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das makroökonomische Szenario, das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, plausibel ist, allerdings auf etwas zu günstigen Wachstumsannahmen für das Jahr 2012 beruht. Im Konvergenzprogramm ist geplant, das Defizit bis 2012, der vom Rat gesetzten Frist, unter den BIP-Referenzwert

([1]) ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

([2]) Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

([3]) Wert laut AMECO Datenbank der Kommissionsdienststellen. Laut Mitteilung des Finanzministeriums vom 30. Mai 2011 betrug die Schuldenquote am 31. Dezember 2010 54,9 %.

von 3 % zurückzuführen. Die durchschnittliche jährliche haushaltspolitische Anstrengung im Zeitraum von 2010 bis 2012 entspricht vollständig der im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit am 7. Juli 2009 vom Rat abgegebenen Empfehlung von 1,25 % des BIP. Die Erreichung des mittelfristigen Ziels ist während der Programmlaufzeit nicht vorgesehen. Die Änderung der Rentenreform — Verringerung des strukturellen Haushaltsdefizits um 0,7 % im Jahr 2011 und um weitere 0,5 % des BIP im Jahr 2012 — verbessert die grundlegende Haushaltssituation nicht wesentlich, da eine Verbesserung der anfänglichen Haushaltssituation von einer Erhöhung der langfristigen Verbindlichkeiten begleitet wird. Die Haushaltsziele sind tendenziell negativen Risiken ausgesetzt. Insbesondere könnte das Aufkommen aus direkten Steuern geringer als prognostiziert ausfallen, da optimistische Annahmen zu Elastizitäten bezüglich der Steuerbemessungsgrundlage gemacht wurden. Die Programmprojektionen zu Sozialversicherungsbeiträgen gehen von vorteilhaften Szenarien für Beschäftigung und Lohnwachstum aus, und potenzielle Verzögerungen bei der Umsetzung und Änderungen der Maßnahmen zur Defizitreduzierung, die dem unmittelbaren Einfluss der Regierung ebenfalls entzogen sind, könnten Abweichungen beim Konsolidierungskurs zur Folge haben.

(9) Die polnische Regierung hat sich verpflichtet, das gesamtstaatliche Defizit bis 2012 gemäß der Empfehlung des Rates unter 3 % des BIP zurückzuführen und die Stabilität der öffentlichen Finanzen langfristig sicherzustellen. Zu diesem Zweck hat sie 2011 einen Plan zur substanziellen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen auf den Weg gebracht, dessen Maßnahmen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben betreffen und wesentliche Verringerungen der öffentlichen Investitionsausgaben umfassen. Der Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2012 wurde am 5. Mai 2011 von der Regierung angenommen. Er soll zu einer weiteren wesentlichen Verringerung des Defizits beitragen. Möglicherweise müssen zusätzlich zu den im Haushaltsentwurf für das Jahr 2012 vorgelegten Maßnahmen weitere Maßnahmen umgesetzt werden, um die Frist für das Jahr 2012 für die Korrektur des übermäßigen Defizits einzuhalten. Eine weitere Verringerung der wachstumsfördernden Ausgaben könnten allerdings dazu führen, dass das zukünftige Wachstum beeinträchtigt wird.

(10) Polen hat seinen haushaltspolitischen Rahmen im Laufe der Jahre gestärkt. Im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen scheinen die geltenden Haushaltsvorschriften und mittelfristigen Programmverfahren weder eine ausreichende Transparenz des Haushaltsverfahrens, noch Anreize zur Koordinierung verschiedener staatlicher Ebenen oder die nötige Flexibilität zur Bewältigung makroökonomischer Schocks und Ungleichgewichte zu schaffen. Den Haushaltsvorschriften sollten auch ausreichend breite Haushaltsaggregate zugrunde liegen und sie sollten mit dem Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESA95) vereinbar sein. Nach der letzten Bewertung der Kommission erscheinen die Risiken in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mittel.

(11) Zwar hat die Regierung besondere Frührenten für die Mehrzahl der Begünstigten abgeschafft, besondere Vorruhestandsregelungen für uniformierte Staatsbeamte und Bergarbeiter gelten jedoch weiterhin und das gesetzliche Renteneintrittsalter für Frauen liegt unter dem für Männer. Das tatsächliche Renteneintrittsalter ist daher weiterhin niedrig. Der stark subventionierte Sozialversicherungsfonds für Landwirte (KRUS) gibt wenig Anreize dafür, dass Landwirte in einen produktiveren Sektor wechseln, was auch durch den Bildungsstand, die Infrastruktur und Herausforderungen hinsichtlich der Mobilität beeinflusst wird; dies verzögert die ökonomische Umstrukturierung und bremst das Produktivitätswachstum.

(12) Die allgemeine und berufliche Bildung ist nicht vollständig auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts zugeschnitten. Trotz eines starken Anstiegs der tertiären Bildungsabschlüsse wird die Beschäftigungsfähigkeit von der Inkongruenz zwischen Qualifikationen und Arbeitsplätzen beeinträchtigt. Das Hochschulsystem ist nicht angemessen mit dem Wirtschafts- und Beschäftigungsumfeld verknüpft. Der Anteil der Erwachsenen (insbesondere der älteren und gering qualifizierten Arbeitnehmer), der an allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen teilnimmt, ist weiterhin sehr klein.

(13) Trotz einiger jüngerer Erhöhungen sind die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) in Polen niedrig; auch die privaten Ausgaben für FuE gehören zu den niedrigsten in der EU und sind in den letzten Jahren gesunken. Dies dürfte zu einem bedeutenden Hindernis für das mittel- und langfristige Wirtschaftswachstum werden. Das FuE-System ist nicht vollständig integriert, da Universitäten, Forschungsinstitute und die Industrie nur schwach miteinander verknüpft sind.

(14) Die geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen liegt zum Teil an der unzureichenden Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen für Kinder und Familienangehörige. Die Zahl der Kinder unter drei Jahren, die in Polen in formelle Betreuungsangebote einbezogen sind, liegt weit unter dem EU-Durchschnitt. Auch bei älteren Kindern ist diese Quote ähnlich niedrig, wenngleich sie in den letzten paar Jahren angestiegen ist. In vielen Fällen können junge Eltern nur am Arbeitsmarkt teilhaben, wenn Verwandte die Kinder betreuen. Darüber hinaus führt die unzureichende Bereitstellung von Betreuungs- und Pflegediensten zu einer Verringerung des Arbeitsmarktpotenzials insbesondere älterer Frauen, da sie aus Arbeitsverhältnissen ausscheiden oder früh in Rente gehen, um sich um Enkelkinder oder andere Familienangehörige zu kümmern.

(15) Die unterentwickelte Netzinfrastruktur stellt ein Hindernis für Unternehmens- und Auslandsinvestitionen dar und die unterentwickelte Verkehrsinfrastruktur verstärkt regionale Ungleichgewichte. Die Energieinfrastruktur altert rapide und hat ihre Kapazitätsgrenzen erreicht. Zudem benötigt sie bedeutende Anpassungen, um die Anforderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Minderung der Folgen des Klimawandels bewältigen zu können. Obschon Polens Eisenbahnsystem das drittgrößte Europas ist, kann es die Steigerung der Wirtschaftstätigkeit nicht in entsprechendem Maß stützen, da Infrastruktur und rollendes Material unzeitgemäß sind.

(16) Die Qualität des geschäftlichen Umfelds und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung sind in Polen niedrig. Im Ländervergleich hat Polen besondere Probleme bei der Steuerzahlung, der Gründung und Auflösung von Unternehmen, der Durchsetzung von Verträgen und der Eintragung von Eigentum. Die Unternehmen werden durch langwierige Genehmigungsverfahren behindert. Bei rechtlich relevanten Maßnahmen, etwa der Durchsetzung von Verträgen und der Einholung von Baugenehmigungen, ist die Zahl der betroffenen Verfahren sehr hoch und dauert der Prozess insgesamt zu lang.

(17) Polen ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Auf der haushaltspolitischen Seite verpflichtet sich Polen, die geltende Verschuldungsregel und die vorläufige Ausgabenregel einzuhalten und neue Vorschriften zur Begrenzung der Defizitquoten der Gebietskörperschaften sowie eine permanente Ausgabenregel einzuführen. Der Erhöhung der Finanzstabilität dienen Maßnahmen, die auf eine effizientere Regulierung und Beaufsichtigung des Bankensektors abzielen. Beschäftigungspolitische Maßnahmen konzentrieren sich auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern und auf Reformen zur Stärkung der Verbindungen zwischen Wirtschaft und Bildungswesen. Bei den Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit stehen das Bildungswesen und der Wissenschaftssektor sowie der Ausbau der Verkehrs- und Breitbandinfrastruktur und Maßnahmen zur Verbesserung des geschäftlichen Umfelds im Mittelpunkt. Diese Verpflichtungen beziehen sich auf die vier Bereiche des Pakts und spiegeln im Wesentlichen die im Konvergenzprogramm und im nationalen Reformprogramm vorgelegte Agenda wieder. Verschiedene wichtige politische Herausforderungen müssen noch angesprochen werden (z. B. die geringe Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer) oder werden nur berührt (z. B. die Verbesserung der Wirtschaftsverwaltung). Die Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts wurden bewertet und bei diesen Empfehlungen berücksichtigt.

(18) Die Kommission hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm, einschließlich der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen, bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Polen, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Die Kommission ist der Auffassung, dass mit den Programmen ein ehrgeiziger Plan für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen festgelegt wird, und ermutigt die Regierung, mit der Umsetzung fortzufahren und nötigenfalls weitere Maßnahmen zu ergreifen, um das gesamtstaatliche Defizit bis 2012 unter 3 % des BIP zu senken. Auf den Errungenschaften des letzten Jahrzehnts aufbauend sollten Schritte unternommen werden, um die Beschäftigung weiter zu steigern, hauptsächlich durch die Umsetzung von Reformen des Renten- und des Bildungssystems und durch verbesserte Kinderbetreuungs- und Pflegedienste. Die nicht an Preise gebundene Wettbewerbsfähigkeit sollte darüber hinaus durch eine Verbesserung der FuE-Rahmenbedingungen und des geschäftlichen Umfelds sowie durch die Förderung von Infrastrukturinvestitionen weiter erhöht werden.

(19) In Anbetracht dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV vom 7. Juli 2009 hat der Rat die Aktualisierung des Konvergenzprogramms Polens des Jahres 2011 geprüft, und seine Stellungnahme [1] spiegelt sich insbesondere in seinen Empfehlungen 1 und 2 wider. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm Polens geprüft —

EMPFIEHLT, dass Polen im Zeitraum von 2011 bis 2012 folgende Maßnahmen ergreift:

1. Durchführung der im Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2012 angekündigten Maßnahmen und bei Bedarf Ergreifung weiterer Maßnahmen permanenter Art, um das gesamtstaatliche Defizit im Einklang mit den Empfehlungen des Rates im Defizitverfahren auf unter 3 % des BIP im Jahr 2012 zurückzuführen. Minimierung der Einschnitte bei zukünftigen wachstumsfördernden Ausgaben unter Gewährleistung angemessener Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel.

2. Verabschiedung von Rechtsvorschriften im Hinblick auf eine permanente Ausgabenregel bis 2013. Diese Regel sollte auf ausreichend breiten Haushaltsgesamtwerten beruhen und mit dem Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen vereinbar sein. Darüber hinaus die Ergreifung von Maßnahmen zur Stärkung der Mechanismen der mittelfristigen Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und der jährlichen Haushaltsverfahren.

3. Anhebung wie geplant des gesetzlichen Rentenalters für uniformierte Staatsbeamte, Fortsetzung der Schritte zur Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, wie dessen Verknüpfung mit der Lebenserwartung. Festlegung eines Zeitplans für die weitere Verbesserung der Bestimmungen für Beitragszahlungen der Landwirte an den Sozialversicherungsfonds (KRUS), die das individuelle Einkommen besser widerspiegeln.

4. Umsetzung der vorgeschlagenen Strategie für das lebenslange Lernen, Ausbau der Ausbildungsverhältnisse und besonderer beruflicher und allgemeiner Bildungsprogramme für ältere Arbeitnehmer und geringqualifizierte Arbeitnehmer. Stärkung der Verbindungen zwischen Wissenschaft und Industrie durch Umsetzung des Programms „Wir bauen auf Wissen" („Budujemy na Wiedzy"). Umsetzung des Hochschulreformprogramms „Partnerschaft für das Wissen" („Partnerstwo dla Wiedzy"), um das Bildungsangebot besser an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts anzupassen.

5. Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen durch Maßnahmen zur Gewährleistung einer stabilen Finanzierung von Betreuungsangeboten für Kinder im Vorschulalter und zur Erhöhung der Betreuungsrate von Kindern unter 3 Jahren.

[1] Gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

6. Ergreifen von Maßnahmen zur Verbesserung der Anreize für Investitionen in Energieerzeugungskapazität im Hinblick auf die Förderung von CO_2-armen Technologien und zum weiteren Ausbau grenzübergreifender Verbindungen des Stromnetzes. Ausarbeitung eines Mehrjahresplans für Investitionen in Eisenbahninfrastruktur und Umsetzung des Masterplans für den Schienenverkehr.

7. Unternehmen von Schritten zur Vereinfachung der juristischen Verfahren im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Verträgen; Überarbeitung des Baurechts und der Bebauungsvorschriften im Hinblick auf eine Straffung der Einspruchsverfahren und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates

Der Präsident

J. VINCENT-ROSTOWSKI