



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014  
COM(2014) 422 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Polens 2014**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2014**

{SWD(2014) 422 final}

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Polens 2014**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2014**

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<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>3</sup>,

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 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> COM(2014) 422 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2014)0128 und P7\_TA(2014)0129.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Polens für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Polens für die Jahre 2012 bis 2016 ab.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht<sup>4</sup> an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tage nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht<sup>5</sup> an, worin Polen nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Polen übermittelte am 24. April 2014 sein nationales Reformprogramm 2014 und am 30. April 2014 sein Konvergenzprogramm 2014. Beide Programme wurden gleichzeitig bewertet, um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen.
- (8) Ziel der im Konvergenzprogramm 2014 beschriebenen Haushaltsstrategie ist es, das Defizit bis 2015 unter den im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP zu bringen und bis 2018 das mittelfristige Ziel zu erreichen. Das mittelfristige Ziel (-1 % des BIP in struktureller Hinsicht) ist strenger als die Vorgabe im Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die im Konvergenzprogramm 2014 hinsichtlich des Gesamtdefizits genannten Ziele stehen im Einklang mit einer rechtzeitigen Korrektur des übermäßigen Defizits. Die (neuberechnete) strukturelle Anpassung entspricht zwar 2014 der Empfehlung des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, liegt aber 2015 unter der geforderten Verbesserung. In den Jahren nach der geplanten Korrektur des übermäßigen Defizits ist der geplante (neuberechnete) jährliche Fortschritt bei der Annäherung an das mittelfristige Ziel geringer als im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen. Die im Programm vorgegebenen Ziele entsprechen damit zum Teil den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der gesamtstaatliche Schuldenstand dürfte im gesamten Programmzeitraum unter 60 % des BIP bleiben. Prognosen der polnischen Behörden zufolge wird er hauptsächlich aufgrund einer umfangreichen einmaligen Übertragung von Pensionsfondsvermögen drastisch sinken (von 57,1 % des BIP im Jahr 2013 auf 49,5 % im Jahr 2014) und 2015 auf diesem Niveau bleiben. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2014 plausibel und für 2015 optimistisch, so dass von einem höheren

---

<sup>4</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>5</sup> COM(2013) 790 final.

realen BIP-Wachstum von 3,8 % gegenüber 3,4 % in der von der Kommission erstellten Frühjahrsprognose 2014 ausgegangen wird. Nach Auffassung des Rates, der sich auf seine Bewertung des Programms und die Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates stützt, wird das Gesamtdefizit Polens zwar voraussichtlich unter der vom Rat für 2014 empfohlenen Obergrenze bleiben, aber die Gefahr besteht, dass 2015 das übermäßige Defizit nicht nachhaltig korrigiert und danach vom angemessenen Anpassungspfad zum mittelfristigen Ziel abgewichen wird.

- (9) Damit der Erfolg der Konsolidierungsstrategie gesichert wird, kommt es darauf an, die Haushaltskonsolidierung durch umfassende Strukturreformen zu begleiten. Der geringe Anteil wachstumsfördernder Ausgaben (für Bildung, Forschung und Innovation) beeinträchtigt die langfristigen Wachstumsaussichten. Die Ausgaben im Gesundheitswesen dürften aufgrund einer alternden Gesellschaft mittel- bis langfristig erheblich steigen. Als Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Finanzen und zur Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung könnten die Grundversorgung und die Überweisungssysteme ausgebaut und potenzielle Steigerungen der Kosteneffizienz in der Krankenhausversorgung ausgeschöpft werden. Die unzureichende Einhaltung der Steuervorschriften ist weiterhin ein Problem, das insbesondere mit der Effizienz der Steuerverwaltung und dem Verwaltungsaufwand für Steuerzahler zusammenhängt. In Polen gibt es ein umfangreiches System ermäßigter Mehrwertsteuersätze, das die größte aus der Anwendung unterschiedlicher Sätze resultierende Einnahmелücke in der EU mitverursacht. Es bringt Einnahmeverluste und Mehrkosten bei Gewährleistung der Einhaltung der Steuervorschriften mit sich. Die Energiesteuern sind relativ niedrig. In jüngster Vergangenheit wurden Schritte zur Verbesserung des haushaltspolitischen Rahmens in Polen unternommen. Dieser würde aber durch die Einsetzung eines eigenständigen unabhängigen Haushaltsrates verbessert, der für Ex-ante-Prüfungen der Einhaltung der Haushaltsregeln, die Bewertung von makroökonomischen und Haushaltsprognosen und die Analyse der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ebenso zuständig wäre wie für die Ex-post-Bewertung der Einhaltung der Haushaltsregeln.
- (10) Die Jugendarbeitslosigkeit hat im Laufe des vergangenen Jahres stetig zugenommen, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass Bildung und Ausbildung nach wie vor dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt nicht ganz gerecht werden und der Anteil der jungen Menschen, die sich weder in einer Schulausbildung noch in einem Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis befinden, wächst. Trotz anhaltender Bemühungen um eine Reform des Systems der beruflichen Aus- und Weiterbildung gilt es, hochwertige Angebote im Bereich Lehrlingsausbildung und praxisorientiertes Lernen noch zugänglicher zu machen, die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Arbeitgebern auszubauen und entsprechend den Zielen einer Jugendgarantie nicht registrierte Jugendliche zu erreichen. Die Anpassung von Qualifikationen an die Anforderungen des Arbeitsmarktes ist auch im Kontext des immer noch kaum in Anspruch genommenen lebenslangen Lernens von besonderer Bedeutung, was vor allem für ältere Arbeitnehmer gilt, die fachlich häufig nicht mehr auf dem neuesten Stand sind. Der nach wie vor segmentierte Arbeitsmarkt ist dadurch geprägt, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse einschließlich zivilrechtlicher Verträge vorherrschen. Junge Menschen sind besonders stark von befristeten Beschäftigungsverhältnissen betroffen. Als Argument für befristete Arbeitsverträge wird oft angeführt, dass sie Arbeitslosen zum Einstieg ins Erwerbsleben und später zu einem unbefristeten Vertrag verhelfen können; für die meisten Betroffenen in

Polen scheint das jedoch nicht zuzutreffen, da befristete Beschäftigungsverhältnisse nur selten in unbefristete umgewandelt werden, was sich in der Regel negativ auf die Produktivität und die Qualifizierung der Beschäftigten auswirkt.

- (11) Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist weiterhin gering. Polen fördert mit mehreren Maßnahmen die Beschäftigung von Frauen, wie etwa dem Ausbau der frühkindlichen Betreuung (Kinderkrippen) und der Aufstockung der öffentlichen Mittel für Kindergärten, damit Eltern ermutigt werden, ihre Kinder in vorschulischen Einrichtungen anzumelden. Trotzdem wird nach wie vor besonders in ländlichen Gebieten kaum frühkindliche Betreuung angeboten und vorschulische Einrichtungen sind nicht für alle im selben Maße zugänglich. Die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte ist in Polen weiterhin gering. Die Möglichkeiten für die Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen wurden zwar erheblich eingeschränkt, aber es sind noch weitere Anstrengungen nötig, um die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu verbessern und die effektive Lebensarbeitszeit zu verlängern. Die Reform der besonderen Rentenregelungen für Bergleute und Landwirte bleibt problematisch. Mit der Regelung für Landwirte (KRUS) werden Anreize für Kleinlandwirte geschaffen, im Sektor zu verbleiben, was zu versteckter Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten führt und die Schattenwirtschaft begünstigt. Bergleute genießen weiterhin Privilegien bei den Rentenansprüchen und den erforderlichen Mindestbeschäftigungszeiten. Beide Rentensysteme behindern die branchenübergreifende und die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte.
- (12) Polen gehört als eines der EU-Länder, in denen die FuE-Ausgaben am niedrigsten sind, bei den Indikatoren für die Innovationskraft im weiteren Sinne zu den Ländern, die am schlechtesten abschneiden. Im Privatsektor sind die FuE-Ausgaben besonders niedrig. Die niedrigen FuE-Ausgaben gehen mit einer geringen Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der Unternehmen und einem zu wenig innovationsfreundlichen Geschäftsumfeld einher. Das risikoscheue polnische Innovationsförderungssystem beruht vorwiegend auf Zuschüssen, mit denen die Übernahme und der Transfer von Technologie gefördert werden, ohne dass dies einen wesentlichen Einfluss auf echte Innovationen hätte. Die bestehenden steuerlichen Anreize für FuE leisten keinen wirksamen Beitrag zur Förderung interner FuE im Privatsektor und werden nur von Großunternehmen genutzt. Polnische Unternehmen haben sich bisher im Wesentlichen auf die Übernahme von Technologie beschränkt. Dies hat zwar für Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum gesorgt, doch jetzt muss Polen auf ein grundständigeres, innovationsbasiertes Modell umsteigen. Die Förderung der Innovationskapazität polnischer Unternehmen und der Kontakte zwischen Wissenschaft und Industrie sowie die Entwicklung zielgerichteter, an den gesamten Innovationszyklus angepasster Instrumente stellen weiterhin eine Herausforderung dar.
- (13) In allen Bereichen der polnischen Wirtschaft ließe sich durch Verbesserungen der Energieeffizienz noch sehr viel für das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit und eine geringere Energieabhängigkeit des Landes tun. Die inländische Energieerzeugungskapazität ist zunehmend veraltet und das Stromnetz weiterhin überlastet, zwei Projekte zum Ausbau der grenzüberschreitenden Kapazitäten mit benachbarten Mitgliedstaaten machen jedoch Fortschritte. Der Mangel an Diversifizierung und Wettbewerb ist nach wie vor das Hauptproblem auf dem Erdgasmarkt.

- (14) Das Wachstum in Polen wird durch die rückständige Verkehrs- und Breitbandinfrastruktur immer noch enorm gehemmt. Vor allem in das marode Schienennetz muss viel investiert werden, damit der Eisenbahnsektor wettbewerbsfähiger und das Verhältnis zwischen Straßen- und Schienenverkehr ausgewogener wird. Von den insgesamt rund 20 000 km Eisenbahnlinien, die in Betrieb sind, ist nur etwa ein Drittel in technisch gutem Zustand. Bei der fristgerechten Fertigstellung von Eisenbahnprojekten gibt es nach wie vor Schwierigkeiten. Die Ressourceneffizienz kann durch ein besseres Abfallmanagement erhöht werden.
- (15) Die Durchsetzung von Verträgen braucht in Polen viel Zeit und das Verfahren zur Beantragung von Baugenehmigungen ist langwierig und aufwendig. Die mit der Einhaltung der Steuervorschriften verbundenen Kosten sind hoch, was sich auf die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sehr negativ auswirkt. Bei der Umsetzung einer ehrgeizigen Reform zur Erleichterung des Zugangs zu reglementierten Berufen hat Polen erhebliche Fortschritte gemacht.
- (16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens umfassend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm 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 Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.
- (17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Polens geprüft; seine Stellungnahme<sup>6</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Polen im Zeitraum von 2014 bis 2015

1. mit einer strafferen Haushaltsstrategie das übermäßige Defizit bis 2015 nachhaltig korrigiert, indem die in der Empfehlung des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit genannten Anstrengungen zur strukturellen Anpassung unternommen werden; nach der Korrektur des übermäßigen Defizits eine jährliche strukturelle Anpassung um einen Richtwert von 0,5 % des BIP verfolgt, bis das mittelfristige Ziel erreicht ist; zwecks einer dauerhaften Korrektur der Finanzungleichgewichte ehrgeizige Strukturreformen, die die Anpassungsfähigkeit erhöhen und Wachstum und Beschäftigung fördern, glaubwürdig umsetzt; dabei Kürzungen wachstumsfördernder Investitionen auf ein Mindestmaß begrenzt, die Sozialpolitik gezielter ausrichtet sowie die Kostenwirksamkeit und Gesamteffizienz der Ausgaben im Gesundheitswesen steigert, die Besteuerungsgrundlage verbreitert, indem das Problem des umfassenden Systems ermäßigter Mehrwertsteuersätze angegangen wird, und die Einhaltung der Steuervorschriften verbessert, indem vor allem die Steuerverwaltung effizienter gestaltet wird; einen unabhängigen Haushaltsrat einsetzt;
2. Anstrengungen gegen die Jugendarbeitslosigkeit intensiviert, insbesondere durch eine stärkere Anpassung der Bildung an den Bedarf auf dem Arbeitsmarkt, den

---

<sup>6</sup> Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Ausbau des Angebots an Ausbildungsplätzen und praxisorientiertem Lernen, stärkere Bemühungen, nicht registrierte Jugendliche zu erreichen, und eine engere Zusammenarbeit zwischen Schulen und Arbeitgebern entsprechend den Zielen einer Jugendgarantie; die Teilnahme Erwachsener am lebenslangen Lernen fördert, damit die vorhandenen Qualifikationen der Nachfrage besser entsprechen; durch intensivere Bemühungen um eine leichtere Umstellung von befristeten auf unbefristete Beschäftigungsverhältnisse und durch die Eindämmung zivilrechtlicher Verträge die Segmentierung des Arbeitsmarkts bekämpft;

3. sich weiter für eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen einsetzt, insbesondere indem erneut Schritte zum Ausbau des Angebots an bezahlbarer, hochwertiger Kinderbetreuung und vorschulischen Einrichtungen unternommen werden und eine solide Finanzierung sichergestellt wird; Landwirte in das allgemeine Rentensystem aufnimmt und dazu zunächst die Schaffung eines Systems zur Feststellung und Erfassung ihrer Einkommen beschleunigt; das besondere Rentensystem für Bergleute auslaufen lässt und sie in das allgemeine System übernimmt; die allgemeine Rentenreform auf verstärkte Bemühungen um die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer aufbaut, um das Renteneintrittsalter anzuheben;
4. mit steuerlichen Anreizen FuE im Privatsektor im Rahmen der Bemühungen um eine bessere Verknüpfung von Forschung, Innovation und Industriepolitik wirksamer fördert und vorhandene Instrumente besser auf die verschiedenen Phasen des Innovationszyklus ausrichtet;
5. die Energieerzeugungskapazitäten erneuert und ausbaut und die Effizienz in der gesamten Energiekette steigert; den Ausbau der Stromnetze einschließlich grenzüberschreitender Verbindungen zu benachbarten Mitgliedstaaten beschleunigt und den Gasverbund mit Litauen entwickelt; die wirksame Durchführung von Investitionsvorhaben im Schienenverkehr ohne weitere Verzögerungen sicherstellt und die Verwaltungskapazitäten in diesem Sektor verbessert; seine Anstrengungen zur Optimierung der Breitbandversorgung forciert; das Abfallmanagement verbessert;
6. weitere Schritte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft vornimmt, d. h. Vereinfachung der Durchsetzung von Verträgen und der für Baugenehmigungen geltenden Anforderungen; verstärkt Anstrengungen unternimmt, um den mit der Einhaltung der Steuervorschriften verbundenen Kosten- und Zeitaufwand für Unternehmen zu verringern; die laufende Reform zur Erleichterung des Zugangs zu regulierten Berufen abschließt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*