



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020  
COM(2020) 521 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Polens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum  
Konvergenzprogramm Polens 2020**

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zum nationalen Reformprogramm Polens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2020**

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,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

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 17. Dezember 2019 nahm die Kommission die Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum an, mit der das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2020 eingeleitet wurde. Dabei wurde der am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte gebührend Rechnung getragen. Am 17. Dezember 2019 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Polen nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht Polen 2020<sup>2</sup> wurde am 26. Februar 2020 veröffentlicht. Darin werden die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2019<sup>3</sup>, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet.

---

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

<sup>2</sup> SWD(2020) 520 final.

<sup>3</sup> ABl. C 301 vom 5.9.2019, S. 117.

- (3) Am 11. März 2020 wurde der COVID-19-Ausbruch von der Weltgesundheitsorganisation offiziell zur weltweiten Pandemie erklärt. Diese hat eine öffentliche Gesundheitskrise mit weitreichenden Folgen für Bürgerinnen und Bürger, Gesellschaften und Volkswirtschaften verursacht. Sie setzt die nationalen Gesundheitssysteme unter erheblichen Druck, unterbricht die globalen Lieferketten, verursacht Volatilität an den Finanzmärkten, führt zu Schocks bei der Verbrauchernachfrage und zieht eine Vielzahl von Branchen in Mitleidenschaft. Sie bedroht die Arbeitsplätze und Einkommen der Menschen und die Geschäftstätigkeit der Unternehmen. Die Folgen des durch sie verursachten schweren wirtschaftlichen Schocks sind in der Europäischen Union bereits stark spürbar. Am 13. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung<sup>4</sup> angenommen, in der zu einer koordinierten wirtschaftlichen Reaktion unter Einbeziehung aller Akteure auf nationaler und auf Unionsebene aufgerufen wird.
- (4) Mehrere Mitgliedstaaten haben den Notstand ausgerufen oder Notmaßnahmen eingeführt. Notmaßnahmen müssen unbedingt verhältnismäßig, notwendig und zeitlich begrenzt sein und europäischen wie internationalen Standards entsprechen. Sie sollten demokratischer Kontrolle und einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung unterliegen.
- (5) Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts<sup>5</sup> angenommen. 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 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.
- (6) Es sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen und zu kontrollieren, die Resilienz der nationalen Gesundheitssysteme zu stärken, die sozioökonomischen Folgen durch Unterstützung von Unternehmen und Haushalten abzumildern und mit Blick auf die Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit für angemessenen Gesundheitsschutz und angemessene Sicherheit am Arbeitsplatz zu sorgen. Die Europäische Union sollte die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente in vollem Umfang nutzen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen zu unterstützen. Parallel dazu sollten die

---

<sup>4</sup> COM(2020) 112 final.

<sup>5</sup> COM(2020) 123 final.

Mitgliedstaaten und die Europäische Union gemeinsam die für eine Rückkehr zu normal funktionierenden Gesellschaften und Volkswirtschaften und nachhaltigem Wachstum nötigen Maßnahmen erarbeiten, wobei insbesondere auch dem ökologischen und dem digitalen Wandel Rechnung getragen und sämtliche Lehren aus der Krise gezogen werden sollten.

- (7) Die COVID-19-Krise hat deutlich gemacht, wie flexibel der Binnenmarkt auf Ausnahmesituationen reagieren kann. Damit die wirtschaftliche Erholung rasch und reibungslos eingeleitet und der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wiederhergestellt werden können, müssen die außergewöhnlichen Maßnahmen, die das normale Funktionieren des Binnenmarkts verhindern, jedoch aufgehoben werden, sobald sie nicht mehr unerlässlich sind. Die aktuelle Krise hat gezeigt, dass im Gesundheitssektor Krisenvorsorgepläne benötigt werden, die insbesondere auch bessere Beschaffungsstrategien, diversifiziertere Lieferketten und strategische Reserven an wesentlichen Gütern beinhalten. Diese Faktoren sind für die Ausarbeitung umfassendere Krisenvorsorgepläne von zentraler Bedeutung.
- (8) Die einschlägigen Rahmenvorschriften<sup>6</sup> wurden vom Unionsgesetzgeber bereits geändert, damit die Mitgliedstaaten alle nicht abgerufenen Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds dafür einsetzen können, die beispiellosen Folgen der COVID-19-Pandemie einzudämmen. Diese Änderungen werden größere Flexibilität sowie einfachere und straffere Verfahren ermöglichen. Um den Liquiditätsdruck zu verringern, können die Mitgliedstaaten im Rechnungsjahr 2020–2021 bei Mitteln aus dem Unionshaushalt außerdem einen Kofinanzierungssatz von 100 % in Anspruch nehmen. Polen wird ermutigt, diese Möglichkeiten auszuschöpfen, um die am stärksten betroffenen Personen und Wirtschaftszweige zu unterstützen.
- (9) Die einzelnen Regionen dürften aufgrund unterschiedlicher Spezialisierungsmuster in ungleichem Maße von den sozioökonomischen Folgen der Pandemie betroffen sein. Dies birgt die Gefahr, dass sich die in Polen ohnehin bestehenden territorialen Unterschiede vergrößern. Da gleichzeitig die Gefahr eines vorübergehenden wirtschaftlichen Auseinanderdriftens der Mitgliedstaaten besteht, sind in der derzeitigen Lage gezielte politische Maßnahmen erforderlich.
- (10) Am 29. April 2020 übermittelte Polen sein nationales Reformprogramm 2020 und am 30. April 2020 sein Konvergenzprogramm 2020. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (11) Polen unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

---

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2020/460 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise) (ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 5) und Verordnung (EU) 2020/558 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch (ABl. L 130 vom 24.4.2020, S. 1).

- (12) Am 13. Juli 2018 empfahl der Rat Polen sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben<sup>7</sup> im Jahr 2019 4,2 % nicht übersteigt, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht. Die Gesamtbewertung der Kommission bestätigt für das Jahr 2019 sowie für die Jahre 2018 und 2019 zusammengenommen eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Vor dem Hintergrund der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel sind für Polen jedoch keine weiteren Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens bei einer erheblichen Abweichung erforderlich.
- (13) In ihrem Konvergenzprogramm 2020 geht die Regierung für 2020 von einer Verschlechterung des Gesamtsaldos, d. h. einem Defizit von 8,4 % des BIP aus, während 2019 noch ein Defizit von 0,7 % des BIP verzeichnet worden war. Die gesamtstaatliche Schuldenquote, die 2019 auf 46,0 % des BIP zurückgegangen war, dürfte sich 2020 auf 55,2 % des BIP erhöhen. Die Aussichten für die Gesamtwirtschaft und den Haushalt sind wegen der COVID-19-Pandemie mit großer Unsicherheit behaftet.
- (14) In Reaktion auf die COVID-19-Pandemie hat Polen im Rahmen eines koordinierten Ansatzes der Union haushaltspolitische Maßnahmen verabschiedet, um die Kapazität seines Gesundheitssystems zu erhöhen, die Pandemie einzudämmen und die besonders betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu unterstützen. Dem Konvergenzprogramm 2020 zufolge belaufen sich diese haushaltspolitischen Maßnahmen auf 3,2 % des BIP und umfassen Zuschüsse für Selbstständige und Arbeitnehmer mit atypischen Arbeitsverträgen, die Befreiung von Unternehmen von den Beiträgen zur Sozialversicherung (die vom Staat zu zahlen sind) und Lohnzuschüsse für bestimmte Unternehmen. Zusätzlich dazu hat Polen Maßnahmen wie Darlehensgarantien für Unternehmen angekündigt, die zur Verbesserung der Liquidität von Unternehmen beitragen werden, ohne sich unmittelbar auf den Haushalt auszuwirken. Die abweichende Einschätzung der haushaltspolitischen Auswirkungen der Maßnahmen im Konvergenzprogramm ist hauptsächlich auf die Behandlung von Darlehen für Unternehmen zurückzuführen. Im Einklang mit den Ankündigungen der Behörden geht die Kommission in ihrer Prognose von der Annahme aus, dass Darlehen in Höhe von rund 2¾ Prozentpunkten des BIP in Zuschüsse umgewandelt und somit im Jahr 2020 als Ausgaben ausgewiesen werden. Insgesamt stehen die von Polen ergriffenen Maßnahmen mit den Leitlinien der Kommissionsmitteilung über eine koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Einklang. Werden diese vollständig umgesetzt und die Haushaltspolitik danach, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, erneut auf die mittelfristige Erreichung einer vorsichtigen Haushaltslage ausgerichtet, wird dies mittelfristig zur Erhaltung tragfähiger öffentlicher Finanzen beitragen.
- (15) Gemäß der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission dürfte sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Polens unter Annahme einer unveränderten Politik 2020 auf -9,5 % des BIP und 2021 auf -3,8 % des BIP belaufen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote wird den Projektionen zufolge 2020 und 2021 weiterhin unter 60 % des BIP liegen.

---

<sup>7</sup> Die staatlichen 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. Staatlich 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.

- (16) Angesichts der für 2020 geplanten Überschreitung der Defizitgrenze von 3 % des BIP durch Polen hat die Kommission am 20. Mai 2020 einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags veröffentlicht. Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 nicht erfüllt ist.
- (17) Aufgrund des COVID-19-Ausbruchs ist Polen in eine neue soziale und wirtschaftliche Lage geraten. Für 2020 wird zum ersten Mal seit fast drei Jahrzehnten eine Rezession erwartet. Aus den von der Regierung vorgelegten Daten geht hervor, dass die Auswirkungen der Pandemie auf die Gesundheit der Bevölkerung vergleichsweise gering waren, unter anderem aufgrund der frühzeitigen Verabschiedung beispielloser Maßnahmen wie einer strengen Quarantäne und Maßnahmen zur sozialen Distanzierung. Am schwersten waren bislang der Dienstleistungssektor (einschließlich Verkehr, Einzelhandel, Großhandel und Freizeitsektor) sowie aufgrund von Unterbrechungen in den Lieferketten das verarbeitende Gewerbe betroffen. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der erlassenen Beschränkungen auszugleichen, hat die Regierung eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, deren Wert einschließlich Unionsfinanzierung rund 9 % des BIP Polens entspricht (defiziterhöhende Maßnahmen und Liquiditätsmaßnahmen zusammen). Die Maßnahmen werden zudem von der polnischen Nationalbank mit Liquiditätsmaßnahmen unterstützt. Die Unterstützung der Regierung konzentriert sich auf die kurzfristige Stabilisierung der Wirtschaft, die durch Einkommensstützung für Arbeitnehmer, Bereitstellung von Finanzmitteln für Unternehmen mit Einnahmeeinbußen, die Stärkung der Resilienz und Reaktionsfähigkeit des Gesundheitssektors sowie durch eine Stärkung des Finanzsystems erreicht werden soll. Sie umfasst darüber hinaus ein Investitionsprogramm zur mittelfristigen Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung. Die öffentliche Nachfrage nach den politischen Maßnahmen, darunter Befreiungen von Sozialversicherungsbeiträgen, Leistungen für Arbeitnehmer in Unternehmen, die ihre Tätigkeit einstellen, und Zugang zu Darlehen für Kleinunternehmen, ist hoch. Die COVID-19-Pandemie dürfte im Jahr 2020 zu einem Rückgang des BIP um 4,3 % führen, gefolgt von einer Erholung von 4,1 % im Jahr 2021.
- (18) Aufgrund der COVID-19-Pandemie war die Einführung beispielloser Maßnahmen im Gesundheitssystem erforderlich. So wurden umfangreiche Ausgaben für den Erwerb gesundheitsbezogener Ausrüstung und Hilfsmittel, die Erhöhung der Kapazitäten von Krankenhäusern und Labors sowie zur Stärkung der Personalkapazität getätigt. Außerdem müssen zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, um andere Gesundheitsdienstleistungen und Investitionen auszugleichen, die verschoben bzw. umgelenkt wurden. Vor dem COVID-19-Ausbruch beliefen sich die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitssystem auf 4,8 % des BIP und lagen damit unter dem EU-Durchschnitt von 7 % des BIP im Jahr 2018. Dies behindert in Verbindung mit einer suboptimalen Mittelzuweisung das Funktionieren des Gesundheitssystems und den Zugang zu diesem. Im Jahr 2018 lag der Anteil der polnischen Bevölkerung mit einem nach eigenen Angaben ungedeckten Bedarf an medizinischen Untersuchungen bei 4,2 % und damit deutlich über dem Anteil von 2 % auf Unionsebene. Die Zahl der praktizierenden Ärzte und Krankenpflegekräfte im Verhältnis zur Bevölkerung gehört nach wie vor zu den niedrigsten in der Union, und die Verteilung der Arbeitskräfte im Gesundheitswesen ist innerhalb des Landes uneinheitlich. Öffentliche Gesundheit, elektronische Gesundheitsdienste und medizinische Grundversorgung, die von entscheidender Bedeutung sind, um die Prävention von Krankheiten und den Zugang zum Gesundheitswesen verbessern und das System gegenüber künftigen

Herausforderungen widerstandsfähig zu machen, sind nach wie vor unterentwickelt. Die Pandemie hat Auswirkungen auf Langzeitpflegeeinrichtungen, deren Bewohner oftmals Hochrisikogruppen angehören.

- (19) Die COVID-19-Pandemie wird sich erheblich auf den Arbeitsmarkt auswirken und den Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren umkehren. Die Arbeitslosenquote wird von 3,3 % im Jahr 2019 voraussichtlich auf rund 7,5 % im Jahr 2020 steigen und im Jahr 2021 wieder leicht auf 5,3 % zurückgehen. Dabei besteht die Gefahr, dass diese kurzfristigen Auswirkungen insbesondere für schutzbedürftige Gruppen mittelfristig struktureller werden. Die befristete Kurzarbeitsregelung könnte ein wirksames Instrument sein, um Arbeitsplätze zu erhalten, sofern genügend Anreize für ihre Anwendung durch die Unternehmen gesetzt werden. Gleichzeitig ist die Erwerbsbeteiligung einiger Gruppen, insbesondere von Frauen, Geringqualifizierten, älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihren Betreuern, trotz günstiger Entwicklungen vor der COVID-19-Krise weiterhin gering. Die Migration aus Drittländern hat dazu beigetragen, den Arbeitskräftemangel abzufedern, ein weiterer Zustrom von Wanderarbeitnehmern könnte jedoch aufgrund von Reisebeschränkungen und Grenzkontrollen schwierig zu erreichen sein. Verbesserte flexible Arbeitsregelungen wie Telearbeit und flexible Arbeitszeiten könnten daher insbesondere im Rahmen dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse zur Bewältigung der Krise beitragen und zudem Gruppen mit geringeren Erwerbsquoten zu dauerhafter Beschäftigung verhelfen. Dies würde auch die Resilienz des Arbeitsmarktes im Hinblick auf künftige Konjunkturabschwünge verbessern.
- (20) Um die sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern, den sozialen Zusammenhalt aufrechtzuerhalten und die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen, sind umfassende Sicherheitsnetze erforderlich. In den vergangenen Jahren hat Polen ein weitreichendes Programm für soziale Transferleistungen im Wert von fast 2,5 % des BIP auf den Weg gebracht, das eine allgemeine Kinderzulage und einen einmal jährlich zusätzlich zu zahlenden Zuschuss für Rentner umfasst. Diese Maßnahmen sind nicht bedürftigkeitsabhängig und lassen Raum für eine gezieltere Ausrichtung. Gleichzeitig sind die Sozialleistungen für die einkommensschwächsten Menschen gering. Der stärkste Anstieg extremer Armut, der 2019 im Rahmen der Erhebung über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte ermittelt wurde, war bei Menschen oder Familien zu verzeichnen, die von Zulagen (ausgenommen Renten und Invaliditätsrenten) lebten, was die Schwachstellen des Sozialversicherungssystems offenbart. Darüber hinaus bieten nicht alle Arten von Arbeitsverträgen Zugang zu sozialem Schutz, also angemessenen Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Krankheit und Invalidität. Daher sind einige der von den Notmaßnahmen betroffenen Arbeitskräfte stärker gefährdet und von Armut bedroht. Darüber hinaus liegt die Höhe der Mindesteinkommensleistungen unter dem Unionsdurchschnitt.
- (21) Die unvorhergesehene Aussetzung des Unterrichts auf allen Ebenen des Bildungssystems hat dieses vor Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Fernunterricht gestellt. Um zu verhindern, dass Ungleichheiten zunehmen, sollte unbedingt dafür gesorgt werden, dass alle Lernenden, insbesondere solche aus benachteiligten Verhältnissen, Zugang zum Fernunterricht haben. Allerdings hatten im Jahr 2018 fast 330 000 Schüler keinen Computer mit Internetzugang. Ein erheblicher Teil der Lehrkräfte verfügt nicht über die erforderlichen Kompetenzen, um digitales Lernen anbieten zu können. Gleichzeitig ist es für viele Eltern schwierig, das digitale Lernen und den Heimunterricht zu unterstützen. Durch Fortsetzung der Maßnahmen zur Ausstattung von Schulen und

Lehrkräften mit digitaler Infrastruktur und Online-Lehrmaterialien könnten einige dieser Probleme gelöst und Qualität gewährleistet werden. Die COVID-19-Krise macht die grundlegende strukturelle Herausforderung beim Erwerb digitaler Kompetenzen deutlich, denn fast die Hälfte der erwachsenen Bevölkerung verfügt nicht über grundlegende digitale Kompetenzen und die Teilnahme an Lernangeboten der Erwachsenenbildung liegt insgesamt weit unter dem Unionsdurchschnitt. Im Zuge der jüngsten Reformen im Bereich der beruflichen Bildung wurden für Arbeitgeber nicht genügend Anreize zur Beteiligung an der beruflichen Bildung geschaffen, und die berufspraktische Ausbildung wird nach wie vor nicht in vollem Umfang genutzt. Der sich abzeichnende Lehrermangel zeigt, dass die Attraktivität des Lehrerberufs erhöht werden muss.

- (22) Der COVID-19-Ausbruch hat sich stark auf die Arbeitsbedingungen von Unternehmen, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Kleinstunternehmen, ausgewirkt. Die Einführung von Telearbeitsregelungen stellt eine Herausforderung dar, und nur ein Zehntel der polnischen Unternehmen ist für eine rasche Umstellung auf neue Bedingungen ausreichend digitalisiert. Eines der größten Hindernisse für die Digitalisierung von KMU ist die geringe digitale Kompetenz ihrer Eigentümer, Manager und Beschäftigten. Der Einsatz digitaler Technologien in der öffentlichen Verwaltung ist besonders wichtig, um die Bereitstellung der staatlichen Dienste sicherzustellen und die zur Beobachtung und Bewältigung der Krise erforderlichen Maßnahmen zu steuern. Darüber verringert sich durch effiziente digitale öffentliche Dienste der unnötige Regelungs- und Verwaltungsaufwand, was in der Phase der wirtschaftlichen Erholung von entscheidender Bedeutung sein kann.
- (23) Um die Auswirkungen der Krise abzumildern, bietet die polnische Regierung den betroffenen Unternehmen, insbesondere KMU und Kleinstunternehmen, erhebliche Liquiditätshilfen in Form von Garantien, Darlehen und an Auflagen geknüpften Zuschüssen an. Die Maßnahmen der Regierung werden von der polnischen Nationalbank u. a. mit einem Programm zum Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt und durch erhebliche Zinssenkungen unterstützt. Die wirksame und zügige Umsetzung dieser Maßnahmen unter Einbeziehung von Intermediären ist unerlässlich, um den Unternehmenssektor bei der Fortführung seiner Tätigkeit zu unterstützen und die wirtschaftliche Erholung zu erleichtern. Bei der Ausgestaltung und Durchführung dieser Maßnahmen müssen die Resilienz des Bankensektors berücksichtigt und die Stabilität des Finanzsystems überwacht werden. Die Möglichkeit, die Zahlung von Steuern und Sozialbeiträgen zu stunden, und die Beschleunigung vertraglicher Zahlungen durch Behörden tragen ebenfalls dazu bei, den Cashflow der betroffenen Unternehmen zu verbessern.
- (24) Um die wirtschaftliche Erholung zu begünstigen, wird es wichtig sein, durchführungsreife öffentliche Investitionsprojekte vorzuziehen und private Investitionen, auch durch entsprechende Reformen, zu fördern. Polen hat eine CO<sub>2</sub>-intensive Wirtschaft und seine Luftqualität zählt zu den schlechtesten in der Union, woraus sich große Umwelt- und Gesundheitsprobleme ergeben. Die rechtzeitige Planung und Verabschiedung ehrgeiziger Maßnahmen für die Energiewende im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal und dem nationalen Energie- und Klimaplan ist daher unerlässlich. Obwohl Polen in Bezug auf den Glasfaserausbau über dem EU-Durchschnitt liegt und bei der Verfügbarkeit ultraschneller und mobiler Breitbanddienste in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt hat, ist es nach wie vor weit von seinen angestrebten Konnektivitätszielen entfernt. Die wirtschaftliche Erholung könnte zusätzlich durch erhebliche Investitionen in eine

nachhaltige Verkehrsinfrastruktur zur Verbesserung der Anbindung von Randgebieten und Wirtschaftszentren unterstützt werden. Polen wird zunehmend auf Wissenschaft und Innovation setzen müssen, um langfristig ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und seine Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Die allgemeinen Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Verhältnis zum BIP liegen in Polen nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt, und trotz sichtbarer Fortschritte bei zahlreichen Komponenten des Policy-Mix des Innovationsökosystems des Landes bleibt die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft eines der Haupthindernisse für die Förderung von Innovationen. Die Programmplanung des Fonds für einen gerechten Übergang für den Zeitraum 2021-2027 könnte Polen dabei helfen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts<sup>8</sup> genannten Regionen einige der mit dem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft verbundenen Herausforderungen anzugehen und so diesen Fonds optimal zu nutzen.

- (25) Ein stabiles und berechenbares Unternehmensumfeld und ein günstiges Investitionsklima werden für die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie eine wichtige Rolle spielen. Wesentliche Elemente sind hierbei auch die Unabhängigkeit, die Effizienz und die Qualität des Justizsystems. Rechtssicherheit, insbesondere der Zugang zu unabhängigen Gerichten, und Vertrauen in die Qualität und Berechenbarkeit von Maßnahmen und Institutionen im Bereich der Gesetzgebung sind zudem entscheidende Faktoren für das Funktionieren des Binnenmarkts und für die Sicherung der Position Polens in den europäischen Lieferketten nach der Pandemie. Zusätzlich zu den seit Langem von der Kommission geäußerten Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in Polen, von denen einige bereits in Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union behandelt wurden, werfen die jüngsten Entwicklungen weitere Bedenken auf und gefährden das Funktionieren der Rechtsordnung Polens und der Union.
- (26) Ein solides und stabiles Regelungsumfeld ist die Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und private Investitionen. Die Tatsache, dass keine angemessenen Konsultationen der Öffentlichkeit und der Sozialpartner durchgeführt werden, wirkt sich nachteilig auf die Stabilität und Solidität des Unternehmensumfelds sowie auf die Qualität der Rechtsvorschriften aus. Für die vom Ministerrat vorgeschlagenen Gesetzesentwürfe sind öffentliche Konsultationen zwar vorgeschrieben, doch bei Vorschlägen, die auf anderen Wegen, beispielsweise von Parlamentsmitgliedern, eingebracht werden, finden diese entweder nicht statt oder sind nicht verpflichtend. Diese Widersprüchlichkeit beeinträchtigt die Qualität der sich daraus ergebenden Rechtsvorschriften zusätzlich. Darüber hinaus hat sich die Qualität des sozialen Dialogs in den letzten Jahren verschlechtert, insbesondere da es im Rahmen der Politikgestaltung keine oder nur sehr kurze Konsultationen gegeben hat. Würden ausreichende Fristen für Konsultationen vorgesehen, die Stellungnahmen von Interessenträgern zu Gesetzen und politischen Dokumenten stärker berücksichtigt und die Zahl der von Konsultationen ausgenommenen Gesetze auf ein Minimum reduziert, ließe sich die Einbeziehung der Sozialpartner verstärken und die Qualität der Rechtsetzung verbessern. Der Rat für den sozialen Dialog bildet den institutionellen Rahmen für den dreigliedrigen sozialen Dialog. Die im April 2020 verabschiedeten Rechtsvorschriften schwächen jedoch die Autonomie der Sozialpartner im Rat für den sozialen Dialog und drohen die Wirksamkeit des sozialen Dialogs im Land weiter zu verschlechtern.

---

<sup>8</sup> SWD(2020) 520 final.

- (27) Während die vorliegenden Empfehlungen in erster Linie auf die Bewältigung der sozioökonomischen Folgen der Pandemie und die Förderung der wirtschaftlichen Erholung abzielen, ging es bei den vom Rat am 9. Juli 2019 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen 2019 auch um Reformen, die für die Bewältigung mittel- bis langfristiger struktureller Herausforderungen von wesentlicher Bedeutung sind. Diese sind nach wie vor relevant, weswegen ihre Einhaltung im nächstjährigen Semesterzyklus weiter verfolgt werden wird. Dies gilt auch für Empfehlungen zu investitionsbezogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Letztere sollten bei der strategischen Planung kohäsionspolitischer Mittel nach 2020 berücksichtigt werden, also auch bei Maßnahmen zur Abfederung der Krise und bei Exit-Strategien.
- (28) Das Europäische Semester bildet den Rahmen für eine kontinuierliche wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung innerhalb der Union, die zu einer nachhaltigen Wirtschaft beitragen kann. Die Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen Reformprogrammen 2020 eine Bilanz der Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung gezogen. Indem Polen die nachstehenden Empfehlungen vollständig umsetzt, wird es Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung erreichen und zu den gemeinsamen Anstrengungen im Hinblick auf die Sicherstellung wettbewerbsfähiger Nachhaltigkeit in der Europäischen Union beitragen.
- (29) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2020 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2020 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2020 und das nationale Reformprogramm 2020 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der in den Vorjahren an Polen gerichteten Empfehlungen 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 Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.
- (30) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2020 geprüft; seine Stellungnahme hierzu<sup>9</sup> spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

#### EMPFIEHLT, dass Polen 2020 und 2021

1. im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und ihre anschließende Erholung zu fördern; sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, seine Haushaltspolitik darauf abstellt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen erhöht; die Resilienz, Zugänglichkeit und Wirksamkeit des Gesundheitssystems verbessert, unter anderem durch Bereitstellung ausreichender Ressourcen und die beschleunigte Einführung elektronischer Gesundheitsdienste;
2. die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung abmildert, insbesondere durch verbesserte flexible Arbeits- und Kurzarbeitsregelungen; Sozialleistungen besser ausrichtet und sicherstellt, dass Bedürftige Zugang zu diesen haben; die digitalen

---

<sup>9</sup> Nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Kompetenzen verbessert; den digitalen Wandel in den Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung weiter fördert;

3. weitere Anstrengungen unternimmt, um den Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln und Liquidität zu sichern; durchführungsreife öffentliche Investitionsprojekte vorzieht und private Investitionen fördert, um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen; auch in den Kohleregionen schwerpunktmäßig in den ökologischen und digitalen Wandel investiert, insbesondere in digitale Infrastruktur, saubere und effiziente Energieerzeugung und -nutzung sowie nachhaltigen Verkehr, und damit zu einer schrittweisen Dekarbonisierung der Wirtschaft beiträgt;
4. das Investitionsklima verbessert, insbesondere durch den Schutz der Unabhängigkeit der Justiz; für wirksame öffentliche Konsultationen und die Einbeziehung der Sozialpartner in die Politikgestaltung sorgt.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*