EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Billigung des nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plans Polens

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Billigung des nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plans Polens

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2024/1263, insbesondere auf Artikel 17,

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

Am 30. April 2024 trat ein reformierter EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Kraft. Die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung[1], die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit[2] und die geänderte Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten[3] bilden die Kernelemente des überarbeiteten Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Der Rahmen soll die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum durch Reformen und Investitionen sicherstellen. Er fördert die nationale Eigenverantwortung und zeichnet sich durch eine mittelfristige Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenten Durchsetzung der Vorschriften aus.

Die nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne, die die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission übermitteln, stehen im Mittelpunkt des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Mit den Plänen sollen zwei Ziele erreicht werden: Es soll sichergestellt werden, dass i) der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das öffentliche Defizit mittelfristig auf unter 3 % des BIP gesenkt und darunter gehalten wird, und ii) als Reaktion auf die wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen geeignete Reformen und Investitionen durchgeführt werden und die gemeinsamen Prioritäten der Union umgesetzt werden. Zu diesem Zweck soll jeder Plan eine mittelfristige

---

[1] Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

Verpflichtung zu einem Nettoausgabenpfad[4] enthalten, der für die Laufzeit des Plans eine wirksame Haushaltsbeschränkung von 4 oder 5 Jahren vorsieht (je nach Länge der regulären Legislaturperiode in dem jeweiligen Mitgliedstaat). Darüber hinaus soll in dem Plan erläutert werden, wie der Mitgliedstaat die Durchführung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters, insbesondere in den länderspezifischen Empfehlungen (einschließlich jener, die für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) relevant sind), benannt wurden, sicherstellen wird und wie der Mitgliedstaat die gemeinsamen Prioritäten der Union umsetzen wird. Der Zeitraum für die Haushaltsanpassung beträgt 4 Jahre, wobei dieser Zeitraum um bis zu 3 Jahre verlängert werden kann, wenn der Mitgliedstaat sich verpflichtet, ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket umzusetzen, das die Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

Nach Übermittlung des Plans bewertet die Kommission, ob dieser die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

Auf Empfehlung der Kommission soll der Rat sodann eine Empfehlung annehmen, in der er den Nettoausgabenpfad des betreffenden Mitgliedstaats festlegt, und, sofern zutreffend, billigt er die Reform- und Investitionszusagen, die einer Verlängerung des haushaltspolitischen Anpassungszeitraums zugrunde liegen.

ERWÄGUNGEN ZUM NATIONALEN MITTELFRISTIGEN STRUKTURELLEN FINANZPOLITISCHEN PLAN POLENS

Am 9. Oktober 2024 legte Polen dem Rat und der Kommission seinen nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan vor. Die Übermittlung erfolgte nach einer Verlängerung der in Artikel 36 der Verordnung (EU) 2024/1263 festgelegten Frist, wie mit der Kommission im Hinblick auf die von Polen angegebenen Gründe vereinbart.

Verfahren vor der Übermittlung des Plans

Am 21. Juni 2024 übermittelte die Kommission gemäß Artikel 9 der Verordnung (EU) 2024/1263 Polen den Referenzpfad[5]. Am 9. Oktober 2024 veröffentlichte die Kommission den Referenzpfad[6]. Der Referenzpfad ist risikobasiert und stellt sicher, dass der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums und bei Ausbleiben

---

4 Nach Artikel 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 bezeichnet der Ausdruck „Nettoausgaben“ die Staatsausgaben ohne i) Zinsausgaben, ii) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, iii) Ausgaben für Programme der Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, iv) nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Union finanziert werden, v) konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vi) einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

5 Die den Mitgliedstaaten und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss übermittelten Vorab-Leitlinien umfassen Pfade mit und ohne Verlängerung des Anpassungszeitraums (und somit für 4 bzw. 7 Jahre). Zudem umfassen sie die wichtigsten Ausgangsbedingungen und zugrunde liegenden Annahmen, die im Kontext des Rahmens der Kommission für die mittelfristige Projektion des gesamtstaatlichen Schuldenstands verwendet wurden. Der Referenzpfad wurde auf der Grundlage der im Debt Sustainability Monitor 2023 der Kommission beschriebenen Methodik berechnet (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Er basiert auf der Frühjahrsprognose 2024 der Europäischen Kommission und ihrer mittelfristigen Verlängerung bis 2033; das langfristige BIP-Wachstum und die langfristigen Kosten der Bevölkerungsalterung stehen ihrerseits mit dem gemeinsamen Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 der Kommission und des Rates im Einklang (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#poland

weiterer haushaltspolitischer Maßnahmen über den Anpassungszeitraum hinaus auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das gesamtstaatliche Defizit im Anpassungszeitraum unter 3 % des BIP gebracht und mittelfristig unter diesem Referenzwert gehalten wird. Der Begriff „mittelfristig“ ist definiert als ein Zeitraum von 10 Jahren nach Ablauf des Anpassungszeitraums. Im Einklang mit Artikel 6 Buchstabe d sowie den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EU) 2024/1263 steht der Referenzpfad auch mit dem Defizit-Referenzwert, der Absicherung der Schuldentragfähigkeit und der Absicherung der Defizitresilienz im Einklang. Der Referenzpfad von Polen besagt, dass die Nettoausgaben auf der Grundlage der Annahmen der Kommission und unter der Annahme eines Anpassungszeitraums von 4 Jahren um nicht mehr als die in Tabelle 1 aufgeführten Werte steigen sollten. Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 4,5 % im Anpassungszeitraum (2025-2028).

Tabelle 1: Referenzpfad, den die Kommission Polen am 21. Juni 2024 übermittelt hat

Quelle: Berechnungen der Kommission.

	2025	2026	2027	2028	Durchschnitt 2025-2028
Maximales Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung (EU) 2024/1263 führten Polen und die Kommission von Juli bis Oktober 2024 einen fachlichen Dialog. Im Mittelpunkt des Dialogs standen der von Polen geplante Nettoausgabenpfad und die zugrunde liegenden Annahmen (insbesondere in Bezug auf das Produktionspotenzial, die Zinssätze, den BIP-Deflator und die Fiskalmultiplikatoren), die Abweichung von der Absicherung gegen Backloading sowie die geplante Umsetzung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, und die gemeinsamen Prioritäten der Union in den Bereichen fairer grüner und digitaler Wandel, soziale und wirtschaftliche Resilienz, Energieversorgungssicherheit und Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten.

Nach den von Polen in seinem Plan vorgelegten Informationen fand im Einklang mit den Übergangsbestimmungen gemäß Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2024/1263 vor der Übermittlung des Plans keine Konsultation mit den relevanten nationalen Interessenträgern (einschließlich den Sozialpartnern) gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1263 statt. Gleichzeitig führte Polen gemäß den von Polen in seinem Plan vorgelegten Informationen im September 2024 mit Vertretern der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern im Rahmen der nationalen „Gruppe Europäisches Semester“ Gespräche über die vorgeschlagenen Reformen und Investitionen.

Andere damit zusammenhängende Prozesse

Am 26. Juli 2024 stellte der Rat fest, dass in Polen aufgrund der Nichteinhaltung des Defizitkriteriums ein übermäßiges Defizit besteht.[7] Die vorliegende Empfehlung stimmt mit der Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV mit dem Ziel überein, das übermäßige öffentliche Defizit in Polen zu beenden[8]. Mit der gleichzeitigen Annahme dieser Empfehlungen, die auf den Übergang zum neuen Rahmen für die wirtschaftspolitische

[7] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj

[8] Recommendation for a Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit in Poland, 26.11.2024, COM(2024) 956 final.

Steuerung zugeschnitten und durch diesen gerechtfertigt ist, wird die Kohärenz zwischen den empfohlenen Anpassungspfaden gewährleistet.

Der Rat hat am 21. Oktober 2024 im Rahmen des Europäischen Semesters eine Reihe länderspezifischer Empfehlungen (CSR) an Polen gerichtet[9].

ZUSAMMENFASSUNG DES PLANS UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION

Im Einklang mit Artikel 16 der Verordnung (EU) 2024/1263 bewertete die Kommission den Plan wie folgt:

Hintergrund: Makroökonomische und haushaltspolitische Lage und Aussichten

Die Wirtschaftstätigkeit in Polen nahm 2023 aufgrund eines positiven Beitrags der Nettoausfuhren und einer regen Investitionstätigkeit um 0,1 % zu, während sich die Lagerbestände und der private Verbrauch negativ auswirkten. 2024 wird die Wirtschaft laut der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission aufgrund eines robusten privaten und öffentlichen Verbrauchs sowie eines positiven Beitrags der Investitionen voraussichtlich um 3,0 % wachsen. 2025 dürfte das reale BIP um 3,6 % steigen, da das Konsumwachstum nach wie vor kräftig ist und sich die Investitionstätigkeit beschleunigt. Für 2026 wird ein Anstieg des realen BIP um 3,1 % erwartet, wobei sich der private und der öffentliche Verbrauch sowie die Investitionen positiv auswirken. Im Prognosezeitraum (d. h. 2024-2026) wird von einem Anstieg des potenziellen BIP in Polen um knapp 3 % ausgegangen; dieser Wert liegt unter dem der Vorjahre, was darauf zurückzuführen ist, dass der Faktor Arbeit einen geringeren Beitrag leistete. Die Arbeitslosenquote lag 2023 bei 2,8 % und wird von der Kommission für 2024 auf 2,9 %, für 2025 auf 2,8 % und für 2026 auf 2,7 % geschätzt. Die Inflation (BIP-Deflator) dürfte von 9,5 % im Jahr 2023 auf 3,9 % im Jahr 2024 zurückgehen, um 2025 wieder auf 4,6 % anzusteigen und 2026 wieder auf 3,0 % zurückzugehen.

Was die haushaltspolitischen Entwicklungen betrifft, so belief sich das gesamtstaatliche Defizit Polens 2023 auf 5,3 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird es 2024 voraussichtlich 5,8 % des BIP erreichen, im Jahr 2025 auf 5,6 % des BIP zurückgehen und bei unveränderter Politik im Jahr 2026 bei 5,3 % liegen. Die Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission trägt Polens Entwurf des Haushaltsplans 2025 Rechnung, den die Regierung dem nationalen Parlament im September unterbreitet hat. Der gesamtstaatliche Schuldenstand belief sich Ende 2023 auf 49,7 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Schuldenquote Ende 2024 voraussichtlich auf 54,7 % des BIP ansteigen. Ende 2025 dürfte sie bei 58,9 % des BIP und Ende 2026 bei 62,4 % des BIP liegen. In der Haushaltsprognose der Kommission werden die politischen Zusagen aus den mittelfristigen Plänen erst als solche berücksichtigt, wenn sie durch konkrete politische Maßnahmen, die glaubhaft angekündigt und hinreichend spezifiziert wurden, untermauert sind.

Nettoausgabenpfad und wichtigste makroökonomische Annahmen im Plan

Der nationale mittelfristige strukturelle finanzpolitische Plan Polens deckt den Zeitraum 2025-2028 ab und sieht eine Haushaltsanpassung über einen Zeitraum von 4 Jahren vor.

Der Plan enthält alle nach Artikel 13 der Verordnung (EU) 2024/1263 erforderlichen Informationen.

[9] Empfehlung des Rates zur Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik Polens, noch nicht veröffentlicht.

Der Plan enthält eine Zusage zu dem in Tabelle 2 angegebenen Nettoausgabenpfad, der einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 4,5 % im Zeitraum 2025-2028 entspricht. Das im Plan für den Anpassungszeitraum (2025-2028) gemeldete durchschnittliche Nettoausgabenwachstum entspricht in etwa[10] dem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum in dem von der Kommission am 21. Juni 2024 übermittelten Referenzpfad. In dem Plan wird von einem Rückgang des potenziellen BIP-Wachstums von 3,2 % im Jahr 2024 und 3,3 % im Jahr 2025 auf 1,6 % bis 2028 ausgegangen. Darüber hinaus wird im Plan davon ausgegangen, dass die Wachstumsrate des BIP-Deflators von 3,6 % im Jahr 2024 auf 5,0 % im Jahr 2025 ansteigen und dann allmählich auf 4,7 % im Jahr 2026, 4,3 % im Jahr 2027 und 4,0 % im Jahr 2028 zurückgehen wird.

Tabelle 2: Nettoausgabenpfad und Hauptannahmen im Plan Polens

	2024	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans (2025-2028)
Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Nettoausgabenwachstum (kumuliert, ab dem Basisjahr 2023, in %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	k. A.
Potenzielles BIP-Wachstum (in %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflation (Wachstum des BIP-Deflators) (in %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Quelle: Mittelfristiger struktureller finanzpolitischer Plan Polens und Berechnungen der Kommission.

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand

Wenn der im Plan zugesagte Nettoausgabenpfad eingehalten wird und die zugrunde liegenden Annahmen eintreten, würde der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge von 54,6 % im Jahr 2024 auf 61,3 % des BIP im Jahr 2027 ansteigen und danach zum Ende des Anpassungszeitraums (2028) auf 61,2 % des BIP zurückgehen, wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Nach der Anpassung dürfte die Schuldenquote dem Plan zufolge mittelfristig (d. h. bis 2038) weiter zurückgehen und im Jahr 2038 bei 52,8 % des BIP liegen. Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Schuldenstand demnach mittelfristig unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP gebracht. Dies ist auf der Grundlage der Annahmen des Plans plausibel, da alle deterministischen Stresstests der Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission darauf hindeuten, dass der Schuldenstand bis 2038 unter 60 % des BIP liegen wird. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen würde der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Schuldenanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe a und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang stehen.

Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands und des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos im Plan Polens

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8

[10] Der Unterschied ist rundungsbedingt nicht sichtbar.

Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	-5,1	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9	-2,0

Quelle: Mittelfristiger struktureller finanzpolitischer Plan Polens

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo

Ausgehend vom Nettoausgabenpfad und den Annahmen des Plans würde das gesamtstaatliche Defizit von 5,7 % des BIP im Jahr 2024 schrittweise auf 2,9 % des BIP im Jahr 2028 zurückgehen. Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Haushaltssaldo den Referenzwert von 3 % des BIP somit am Ende des Anpassungszeitraums (2028) nicht überschreiten. Außerdem würde das öffentliche Defizit in den 10 Jahren nach dem Anpassungszeitraum (d. h. bis 2038) den Referenzwert von 3 % des BIP nicht überschreiten. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen würde der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Defizitanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe b und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang stehen.

Zeitliche Staffelung der Haushaltsanpassung

Die im Plan vorgesehene zeitliche Staffelung der Haushaltsanpassung, gemessen als Veränderung des strukturellen Primärsaldos, weist im Vergleich zu dem grundsätzlich linearen Pfad gemäß Artikel 6 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2024/1263 ein Übergewicht in den Jahren 2026-2028 gegenüber 2025 auf. Dem Plan zufolge ist diese Abweichung von der Absicherung gegen Backloading gemäß der Übergangsbestimmung in Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2024/1263 dadurch gerechtfertigt, dass die Ausgaben 2025 verstärkt durch ARF-Darlehen unterstützt und mit EU-Mitteln kofinanziert werden (Anstieg um schätzungsweise 0,16 % bzw. 0,03 % des BIP), sowie durch die steigenden Verteidigungsinvestitionen im Jahr 2025 (die um voraussichtlich 0,25 % des BIP steigen werden). Ausgehend von den im Plan abgegebenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Klausel zur Absicherung gegen Backloading gemäß Artikel 6 Buchstabe c und der Übergangsbestimmung gemäß Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Tabelle 4: Entwicklung des strukturellen Primärsaldos im Plan Polens

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Struktureller Primärsaldo (% des BIP)	-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4
Veränderung des strukturellen Primärsaldos (Prozentpunkte)	k. A.	-0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Quelle: Mittelfristiger struktureller finanzpolitischer Plan Polens

Kohärenz des Plans mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad stimmt mit den Vorgaben des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit überein (insbesondere mit der jährlichen strukturellen Mindestanpassung gemäß Artikel 3 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates, nachdem der geplanten Erhöhung der Verteidigungsinvestitionen als einschlägigem Faktor Rechnung getragen wurde).

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Defizitresilienz

Die Anforderung der präventiven Komponente gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Hinblick auf die Absicherung der Defizitresilienz, durch die eine gemeinsame Marge in Bezug auf den Referenzwert von 3 % des BIP erreicht werden soll, gilt für Polen nicht, da das Defizit voraussichtlich erst im letzten Jahr des Anpassungszeitraums unter 3 % des BIP sinken wird.

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit

Laut dem Plan wird der gesamtstaatliche Schuldenstand in den Jahren 2026 bis 2028 zwischen 60 % und 90 % des BIP liegen. Da jedoch das öffentliche Defizit dem Plan zufolge im Jahr 2028 unter 3 % des BIP sinken dürfte, was eine Aufhebung des Beschlusses über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in dem Jahr nach dem Ende des Anpassungszeitraums zur Folge hätte, findet die Absicherung der Schuldentragfähigkeit in dem vom Plan abgedeckten Zeitraum keine Anwendung.

Makroökonomische Annahmen des Plans

Der Plan stützt sich auf eine Reihe von Annahmen, die von den Annahmen abweichen, die die Kommission Polen am 21. Juni 2024 übermittelt hat. Insbesondere weichen die Annahmen des Plans von den Annahmen der Kommission in Bezug auf neun Variablen ab, die da wären: der Ausgangspunkt (gesamtstaatlicher Haushaltssaldo 2024), das potenzielle BIP-Wachstum, der BIP-Deflator in den Jahren 2024 und 2025, das reale BIP-Wachstum in den Jahren 2024 und 2025, die Zinssätze, die Schuldenstruktur, der Fiskalmultiplikator, Bestandsanpassungen und die Tatsache, dass das Anpassungsprofil im Plan nicht linear ist (Backloading). Im Folgenden werden diese Abweichungen bewertet. Die Unterschiede bei den Annahmen, die sich am stärksten auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum auswirken, werden nachstehend einzeln aufgeführt und separat bewertet.

Im Plan wird von einer Ausgangsposition ausgegangen, die schlechter ist als die von der Kommission zugrunde gelegte. Der strukturelle Primärsaldo belief sich in den Vorab-Leitlinien auf -2,6 % des BIP und im Plan auf -2,9 % des BIP. Dass der im Plan enthaltene strukturelle Primärsaldo niedriger ausfällt, ist auf ein schlechteres Haushaltsergebnis in den ersten drei Quartalen 2024 zurückzuführen, das wiederum unerwartet niedrigen Einnahmen, insbesondere aus der Mehrwertsteuer und der Körperschaftsteuer, sowie unerwartet hohen Ausgaben geschuldet ist. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet und trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums niedriger ist als gemäß den Annahmen der Kommission.

Im Plan wird davon ausgegangen, dass der BIP-Deflator 3,6 % im Jahr 2024, 5,0 % im Jahr 2025, 4,7 % im Jahr 2026, 4,3 % im Jahr 2027 und 4,0 % im Jahr 2028 betragen wird. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums höher ist als gemäß den Annahmen der Kommission. In den Vorab-Leitlinien war die Kommission von einem BIP-Deflator von 4,5 % im Jahr 2024 und 4,2 % im Jahr 2025 ausgegangen. Die Differenz zwischen dem Plan und den Vorab-Leitlinien spiegelt den überarbeiteten Zeitplan für das vollständige Auslaufen der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich wider, das zuvor für Juli 2024 angenommen wurde, aber nun, wie im Plan erläutert, gemäß den geltenden polnischen Rechtsvorschriften und auch im Einklang mit der Herbstprognose 2024 der Kommission auf Januar 2025 verschoben wird. Die

Projektionen für das Wachstum des BIP-Deflators in den verbleibenden Jahren des Plans bleiben geringfügig unter dem Wert zurück, der sich ausgehend von dem höheren Ausgangswert für 2025 anhand der mittelfristigen Konvergenzregel ergeben würde. Insgesamt wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

Im Plan wird von nominalen impliziten Zinsen von 4,9 % im Jahr 2024, 5,2 % im Jahr 2025, 4,6 % im Jahr 2026, 4,5 % im Jahr 2027 und 4,4 % im Jahr 2028 ausgegangen. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums höher ist als gemäß den Annahmen der Kommission. In den Vorab-Leitlinien der Kommission wird von nominalen impliziten Zinsen von 4,8 % im Jahr 2024, 4,8 % im Jahr 2025, 5,1 % im Jahr 2026, 5,2 % im Jahr 2027 und 5,4 % im Jahr 2028 ausgegangen. Dass im Plan niedrigere nominale implizite Zinsen zugrunde gelegt werden, ist auf die niedrigeren Marktzinsen, einen höheren Anteil an Schuldtiteln mit kurzfristigen Marktzinsen als Gegengewicht zu dem erheblichen Anteil langfristiger Schuldtitel mit variablen Zinssätzen, die erwartete Lockerung der Leitzinsen der Zentralbank ab 2025 und die sehr kurze Laufzeit polnischer Staatsschulden zurückzuführen. Insgesamt wird die im Plan enthaltene Annahme aufgrund der Zugrundelegung aktuellerer Marktdaten, einer detaillierteren Aufschlüsselung der Schuldenstruktur und länderspezifischer Faktoren, die für Projektionen von Schulden relevant sind, als hinreichend begründet angesehen.

Wie bereits erwähnt, wird im Plan von einem Zeitprofil der Haushaltsanpassung, gemessen als Veränderung des strukturellen Primärsaldos, ausgegangen, das ein Übergewicht in den Jahren 2026-2028 aufweist. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums niedriger ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Dieser Unterschied ist auf die in Erwägungsgrund 19 genannten Gründe zurückzuführen. Gleichzeitig würde die Nettoausgabenwachstumsrate, zu der sich Polen im Jahr 2025 verpflichtet, gemäß dem Rahmen der Kommission für die mittelfristige Projektion des öffentlichen Schuldenstands eine stärkere Verbesserung des strukturellen Primärsaldos im Jahr 2025 bewirken als im Plan angegeben. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

Insgesamt neutralisieren die Auswirkungen der hinreichend begründeten Annahmen auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum die Auswirkungen der schlechteren Ausgangsposition. Die verbleibenden Unterschiede bei den Annahmen stehen zwar nicht immer im Einklang mit dem gemeinsamen Rahmen für die Schuldentragfähigkeitsanalyse, wirken sich jedoch nicht wesentlich anders auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum aus als die Annahmen der Kommission. Die Kommission wird die vorstehende Bewertung der Annahmen des Plans bei künftigen Bewertungen hinsichtlich der Einhaltung des Nettoausgabenpfads berücksichtigen.

Haushaltsstrategie des Plans

Laut der indikativen Haushaltsstrategie des Plans werden die Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben durch Ausgabenzurückhaltung und diskretionäre Einnahmenerhöhungen erfüllt. Die für 2025 geplante Haushaltskonsolidierung basiert auf den im Haushaltsentwurf 2025 enthaltenen Ausgaben und Einnahmen. Dazu gehören die steuerlichen Auswirkungen fester Einkommenssteuerschwellen, die Erhöhung der Verbrauchsteuern, die Aufhebung des

niedrigeren Mehrwertsteuersatzes auf Lebensmittel, das Auslaufen von Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich, die bis Ende 2024 verlängert wurden, und das Einfrieren des Nominalwerts einiger Sozialleistungen (einschließlich der Programme „Family 800+“ und „Active Parent“). In den folgenden drei Jahren soll die Haushaltskonsolidierung laut Plan sowohl durch einnahmenseitige als auch durch ausgabenseitige Maßnahmen erreicht werden, wobei beide Seiten einen annähernd gleichen Beitrag leisten. Im Zeitraum 2026-2028 umfassen die wichtigsten einnahmenseitigen Maßnahmen das Festhalten an den eingefrorenen nominalen Schwellenwerten für die Einkommensteuer und eine Erhöhung der Verbrauchsteuern auf Alkohol und Tabak. Auf der Ausgabenseite bestehen die wichtigsten Maßnahmen in der Begrenzung der nominalen Höhe der Vorleistungen des Staates und der Leistungen der sozialen Sicherheit ohne Renten. Die Angaben zu den politischen Maßnahmen, die erlassen werden sollen, sind in den jährlichen Haushaltsplänen zu bestätigen oder anzupassen sowie zu quantifizieren. Gleichzeitig bestehen Risiken für die Umsetzung der indikativen Haushaltsstrategie des Plans, die sich aus Risiken für die dem Plan zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen und dem steigenden Ausgabenbedarf für Verteidigung ergeben, was zu Einschränkungen bei anderen Nettoausgabenposten führen könnte. Im Haushaltsplan für 2025, den die Regierung dem nationalen Parlament im September 2024 vorgelegt hat, sind die politischen Maßnahmen festgelegt, mit denen die Zusage in Bezug auf die Nettoausgaben für 2025 eingehalten werden soll.

Reform- und Investitionsabsichten im Plan als Reaktion auf die wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen, und zur Umsetzung der gemeinsamen Prioritäten der Union

In dem Plan werden die politischen Absichten hinsichtlich der Reformen und Investitionen dargelegt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters und insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen benannt wurden, angegangen und die gemeinsamen Prioritäten der EU umgesetzt werden sollen. Der Plan umfasst 14 Reformen und Investitionen zur Umsetzung der gemeinsamen Prioritäten der EU, von denen 11 aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und 6 aus den kohäsionspolitischen Fonds finanziell unterstützt werden.

In Bezug auf die gemeinsame Priorität eines fairen grünen und digitalen Wandels, einschließlich der in der Verordnung (EU) 2021/1119 festgelegten Klimaziele, umfasst der Plan Investitionen in Hochgeschwindigkeitsinternet, die Robotisierung und Digitalisierung von Unternehmen, den digitalen Wandel von Unternehmen durch den Einsatz von Cloud-Computing sowie Reformen in Bezug auf den grünen Wandel in städtischen Gebieten und die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch sowie Investitionen in die nachhaltige Nutzung von Wasserressourcen. Mit diesen Maßnahmen sollen die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen angegangen werden, insbesondere jene in Bezug auf die Digitalisierung von Unternehmen (empfohlen 2024 und 2022), Innovationen (2022 und 2019) und Wasserressourcen (2024). Die von Polen im Plan ausgewählten Maßnahmen entsprechen nicht den länderspezifischen Empfehlungen für grüne Kompetenzen (2023), digitale Kompetenzen (2022 und 2020), Erwachsenenbildung (2022), private Investitionen (2020) und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (2022).

In Bezug auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz, einschließlich der europäischen Säule sozialer Rechte, umfasst der Plan eine Reform, die Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch einen stärkeren Schutz des gewerblichen Eigentums, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs kleiner und mittlerer Unternehmen zur Vergabe öffentlicher Aufträge sowie eine Reform des Langzeitpflegesystems fördern soll. Mit diesen Maßnahmen sollen die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen angegangen werden,

insbesondere jene in Bezug auf die Langzeitpflege (empfohlen 2024, 2022 und 2019) sowie die Vergabe öffentlicher Aufträge (2024). Die von Polen im Plan ausgewählten Maßnahmen entsprechen nicht den länderspezifischen Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben (2024, 2023, 2022, 2020 und 2019), zur gezielteren Ausrichtung der Sozialleistungen (2024, 2023, 2022 und 2020), zur Gewährleistung der künftigen Angemessenheit und Nachhaltigkeit des Rentensystems (2024, 2023, 2022 und 2019), zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit, Zugänglichkeit und Wirksamkeit des Gesundheitssystems (2022, 2020 und 2019), zur Verbesserung der öffentlichen Konsultationen und der Einbeziehung der Sozialpartner (2022, 2020 und 2019), zur Gewährleistung einer hochwertigen und inklusiven Bildung (2022 und 2019), zur Beseitigung von Hindernissen für dauerhaftere Beschäftigungsverhältnisse und Einführung der Sozialversicherungspflicht für zivilrechtliche Arbeitsverträge (2022 und 2019), zur Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen (2024, 2022 und 2019) sowie zur Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuung (2022 und 2019).

Hinsichtlich der gemeinsamen Priorität der Energieversorgungssicherheit umfasst der Plan eine Reform der Windenergie sowie Investitionen in Offshore-Windparks, Energiespeichersysteme, Wasserstofftechnologien, Energieinfrastruktur sowie Unterstützungsmaßnahmen für Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Mit diesen Maßnahmen sollen die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen angegangen werden, insbesondere jene in Bezug auf Fernwärme (empfohlen 2024), erneuerbare Energien und Energieeffizienz (2023 und 2022) sowie die Energieinfrastruktur (2019). Die von Polen im Plan ausgewählten Maßnahmen entsprechen nicht den länderspezifischen Empfehlungen zum nachhaltigen Verkehr (2023, 2022, 2020 und 2019).

Bezüglich der gemeinsamen Priorität der Verteidigungsfähigkeiten enthält der Plan Informationen über Investitionen zur Stärkung der im Rahmen der EU und der NATO vorgestellten Verteidigungskapazitäten Polens. Die Verteidigungsausgaben sollen von 2,6 % des BIP im Jahr 2024 auf 2,8 % des BIP im Jahr 2025 steigen, wobei die militärischen Investitionen um 0,25 Prozentpunkte (von 0,7 % des BIP auf 0,9 % des BIP) zunehmen sollen. In den folgenden Jahren des Anpassungszeitraums sollen sich die Verteidigungsausgaben gemäß den nationalen Rechtsvorschriften auf mindestens 3 % des BIP (auf Kassenbasis) belaufen.

Der Plan enthält Informationen zur Kohärenz und – sofern zutreffend – zur Komplementarität mit den Fonds der Kohäsionspolitik und dem Aufbau- und Resilienzplan (RRP) Polens. Der überwiegende Teil der im Plan enthaltenen Maßnahmen wird aus den Mitteln des RRP finanziert. Nicht aus Mitteln des RRP finanziert werden Maßnahmen zum Schutz des gewerblichen Eigentums, die Verbesserung der Vergabe öffentlicher Aufträge und Investitionen zur Verbesserung von Wasser für den menschlichen Gebrauch. Sechs Maßnahmen erhalten zusätzlich Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik.

Der Plan bietet einen Überblick über den öffentlichen Investitionsbedarf in Polen in Bezug auf die gemeinsamen Prioritäten der EU. In Bezug auf einen fairen grünen und digitalen Wandel und die Energieversorgungssicherheit wird im Plan auf die Ergebnisse des Berichts „Die Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit Europas“[11] verwiesen, dem zufolge Investitionen zur Senkung der Energiepreise, unter anderem Investitionen im Rahmen der RRP in die Erzeugung und Speicherung von sauberem Wasserstoff und den Bau von Windparks, erforderlich sind und die digitalen Kompetenzen sowie der Zugang zu Hochgeschwindigkeits-

[11] Draghi, M., „*The future of European competitiveness*“, Europäische Kommission, September 2024.

Internet verbessert werden müssen. In Bezug auf die soziale und wirtschaftliche Resilienz wird in dem Plan betont, dass eine größere wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht werden muss, unter anderem, indem die Sicherheit der Lieferketten für wichtige kritische Rohstoffe und Halbleiter gewährleistet wird. In dem Plan wird ferner erläutert, dass für einige öffentliche Maßnahmen, unter anderem im Rahmen der Energie-, der Gesundheits-, der Sozial- und der Bildungspolitik, derzeit eine Überprüfung der Reformen und Investitionen stattfindet, sodass bei der eingehenderen Bewertung des Investitionsbedarfs bis 2028 weniger Überprüfungsarbeit geleistet werden muss. Was den Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten betrifft, so sieht der Plan im Einklang mit den Verpflichtungen gegenüber der NATO eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf mehr als 2 % des BIP vor. Im Plan wird auch auf die sich wandelnden externen Bedingungen, einschließlich des russischen Angriffskriegs, sowie auf die neuen strategischen Prioritäten der EU und den daraus resultierenden Investitionsbedarf verwiesen.

Fazit der Bewertung der Kommission

Nach Auffassung der Kommission erfüllt der Plan Polens in seiner Gesamtheit die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263.

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNG

Der Rat sollte Polen gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2024/1263 empfehlen, den im Plan festgelegten Nettoausgabenpfad einzuhalten —

EMPFIEHLT Polen,

1. sicherzustellen, dass das Nettoausgabenwachstum die in Anhang I dieser Empfehlung festgelegten Obergrenzen nicht überschreitet.

Der Rat fordert Polen ferner auf, die Durchführung von Reformen und Investitionen sicherzustellen, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters und insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen benannt wurden, angegangen und die gemeinsamen Prioritäten der EU umgesetzt werden sollen.

ANHANG I

Maximales Wachstum der Nettoausgaben
(jährliche und kumulierte Wachstumsraten, nominal)

Polen

Jahr		2025	2026	2027	2028
Wachstums-raten (%)	Jährlich	6,3	4,4	4,0	3,5
	Kumuliert*	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Kumulierte Wachstumsraten bezogen auf das Basisjahr 2023.

Geschehen zu Straßburg am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin