EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.6.2024
COM(2024) 621 final

Empfehlung für eine

# EMPFEHLUNG DES RATES

## zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Polens

{SWD(2024) 100 final} - {SWD(2024) 621 final}

Empfehlung für eine

# EMPFEHLUNG DES RATES

## zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Polens

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

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) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates[2] zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen EU-finanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters entsprechend trägt die Fazilität zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung bei und erleichtert die Umsetzung nachhaltiger Reformen und Investitionen, insbesondere mit dem Ziel, den grünen und den digitalen Wandel zu fördern und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten widerstandsfähiger zu machen. Sie hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der EU zu verbessern und die weitere Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen.

(2) Die am 27. Februar 2023 angenommene REPowerEU-Verordnung[3] zielt darauf ab, die Abhängigkeit der EU von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland stufenweise zu

---

1 ABl. L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

3 Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und

beenden. Dies würde zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der EU beitragen und zugleich den Einsatz erneuerbarer Energien, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz erhöhen. Polen hat seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan ein neues REPowerEU-Kapitel hinzugefügt, um wichtige Reformen und Investitionen zu finanzieren, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden.

(3) Am 16. März 2023 legte die Kommission die Mitteilung „Langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU: Blick über 2030 hinaus“[4] vor, um zur politischen Entscheidungsfindung beizutragen und die Rahmenbedingungen für steigendes Wachstum zu schaffen. In dieser Mitteilung wird die Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen von neun sich gegenseitig verstärkenden Faktoren betrachtet. Von diesen Faktoren werden der Zugang zu Kapital aus der Privatwirtschaft, Forschung und Innovation, Bildung und Kompetenzen sowie der Binnenmarkt als oberste politische Prioritäten für Reformen und Investitionen angesehen, mit denen die aktuellen Herausforderungen im Bereich der Produktivität angegangen und die EU und ihre Mitgliedstaaten auf lange Sicht wettbewerbsfähiger werden sollen. Im Anschluss an diese Mitteilung legte die Kommission am 14. Februar 2024 den Jahresbericht über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit[5] vor. In dem Bericht werden die wettbewerbsbezogenen Stärken und Herausforderungen des europäischen Binnenmarkts ausführlich dargelegt sowie die jährlichen Entwicklungen anhand der neun Wettbewerbsfaktoren bewertet.

(4) Am 21. November 2023 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2024[6] an und leitete damit den Zyklus des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2024 ein. Am 22. März 2024 billigte der Europäische Rat die auf die vier Komponenten der wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit abstellenden Prioritäten des Berichts. Am 21. November 2023 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht 2024 an, worin Polen nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen wegen bestehender oder drohender Ungleichgewichte eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor, die am 12. April 2024 vom Rat angenommen wurde, sowie den Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2024 mit einer Analyse der Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte, der am 11. März 2024 vom Rat angenommen wurde.

(5) Am 30. April 2024 trat der neue EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Kraft. Dieser umfasst die neue Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates. Außerdem beinhaltet er die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und die geänderte Richtlinie 2011/85/EU über die

---

Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten[7]. Die Ziele des neuen Rahmens sind Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden sowie nachhaltiges und inklusives Wachstum durch graduelle Haushaltskonsolidierung sowie Reformen und Investitionen. Er fördert die nationale Eigenverantwortung und zeichnet sich durch eine stärkere mittelfristige Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksameren und kohärenteren Durchsetzung aus. Jeder Mitgliedstaat sollte dem Rat und der Kommission einen nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan vorlegen. Die nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne enthalten die haushaltspolitischen Zusagen sowie die Reform- und Investitionszusagen eines Mitgliedstaats und erstrecken sich je nach regulärer Dauer der nationalen Legislaturperiode auf einen Planungshorizont von vier oder fünf Jahren. Der Nettoausgabenpfad[8] der nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne sollte den Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263 entsprechen, einschließlich der Vorgaben, den öffentlichen Schuldenstand spätestens bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen oder darauf zu halten oder weiterhin auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau unter 60 % des BIP zu halten und das öffentliche Defizit mittelfristig unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken und/oder darunter zu halten. Wenn ein Mitgliedstaat ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket zusagt, das die Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt, kann der Anpassungszeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden. Um die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung dieser Pläne zu unterstützen, wird die Kommission ihnen am [21. Juni] 2024 Leitlinien zum Inhalt der vorzulegenden Pläne und der anschließenden jährlichen Fortschrittsberichte an die Hand geben und ihnen gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) 2024/1263 technische Leitlinien zu Haushaltsanpassungen (Referenzpfade und gegebenenfalls technische Informationen) übermitteln. Die Mitgliedstaaten sollten ihre mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne bis zum 20. September 2024 übermitteln, es sei denn, der Mitgliedstaat und die Kommission vereinbaren, diese Frist um einen angemessenen Zeitraum zu verlängern. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre nationalen Parlamente einbezogen sowie erforderlichenfalls unabhängige finanzpolitische Institutionen, Sozialpartner und andere nationale Interessenträger konsultiert werden.

(6) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2024 weiterhin parallel zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen wirksam dazu beigetragen wird, dass alle oder wesentliche Teile der in

[7] 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) und 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).

[8] Nettoausgaben im Sinne von Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1263 des Rates vom 29. April 2024 (ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj), d. h. 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.

den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre genannten Herausforderungen angegangen werden. Ebenso relevant bleiben die länderspezifischen Empfehlungen von 2019, 2020, 2022 und 2023 auch für Aufbau- und Resilienzpläne, die nach den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert wurden.

(7) Am 3. Mai 2021 legte Polen der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 der Verordnung (EU) 2021/241 hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans anhand der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Leitlinien bewertet. Am 17. Juni 2022 erließ der Rat einen Beschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Polens[9], der am 8. Dezember 2023 nach Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 geändert wurde, um den maximalen finanziellen Beitrag zur nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung zu aktualisieren und das REPowerEU-Kapitel aufzunehmen[10]. Die Freigabe von Tranchen ist erst möglich, nachdem die Kommission in einem Beschluss nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241 festgestellt hat, dass Polen die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es bei zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.

(8) Am 19. Juni 2024 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht 2024 für Polen[11]. Bewertet werden darin die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates aus dem Zeitraum 2019 bis 2023 und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Polen. Ausgehend von dieser Bewertung wird im Länderbericht aufgezeigt, bei welchen Herausforderungen noch Handlungsbedarf besteht, weil sie mit dem Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und welche Herausforderungen neu hinzugekommen sind oder sich abzeichnen. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der EU in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung sowie bei den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

(9) Nach den von Eurostat validierten Daten[12] erhöhte sich das gesamtstaatliche Defizit Polens von 3,4 % des BIP im Jahr 2022 auf 5,1 % des BIP im Jahr 2023, während der gesamtstaatliche Schuldenstand von 49,2 % des BIP Ende 2022 auf 49,6 % des BIP Ende 2023 anstieg. Entsprechend ihrer Ankündigung in den Haushaltspolitischen Leitlinien für 2024[13] leitet die Kommission auf Basis der Ist-Daten für 2023 und gemäß den geltenden Rechtsvorschriften den ersten Schritt zur Eröffnung defizitbedingter Defizitverfahren ein. Am 19. Juni 2024 nahm die Kommission einen

---

9 Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Polens (9728/22).

10 Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Dezember 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses vom 17. Juni 2022 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Polens (15835/23).

11 SWD(2024) 621 final.

12 Eurostat-Euroindikatoren vom 22.4.2024.

13 COM(2023) 141 final.

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV[14] an. In diesem Bericht wurde die Haushaltslage Polens bewertet, da das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2023 den Referenzwert von 3 % des BIP überstieg. Die Kommission kam in dem Bericht zu dem Schluss, dass sie auf der Grundlage dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses nach Artikel 126 Absatz 4 AEUV beabsichtigt, im Juli die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vorzuschlagen und dem Rat zu empfehlen, einen Beschluss nach Artikel 126 Absatz 6 über das Bestehen eines übermäßigen Defizits für Polen zu erlassen.

(10) Am 12. Juli 2022 empfahl der Rat[15] Polen, dafür zu sorgen, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben 2023 mit einem weitgehend neutralen politischen Kurs[16] im Einklang steht, unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen. Zugleich erhielt Polen die Empfehlung, sich bereit zu halten, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen. Außerdem wurde Polen empfohlen, die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energiesicherheit unter Berücksichtigung der REPowerEU-Initiative auszuweiten, unter anderem durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer Unionsfonds. Ausgehend von den Schätzungen der Kommission war der finanzpolitische Kurs[17] im Jahr 2023 vor dem Hintergrund hoher Inflation mit 0,8 % des BIP expansiv. Der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2023 leistete einen weitgehend neutralen Beitrag von 0,0 % des BIP zum finanzpolitischen Kurs, was mit der Empfehlung des Rates im Einklang steht. Der weitgehend neutrale Beitrag der national finanzierten laufenden Primärausgaben ist auf den Rückgang der Kosten der (gezielten und nicht gezielten) Sofort-Entlastungsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen als Reaktion auf den Energiepreisanstieg (um 1,2 BIP-Prozentpunkte) zurückzuführen. Das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne einnahmenseitige Maßnahmen) wurde hauptsächlich durch Lohn- und Rentenerhöhungen im öffentlichen Dienst angetrieben. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben beliefen sich 2023 auf 1,5 % des BIP. Die national finanzierten Investitionen beliefen sich 2023 auf 3,8 % des BIP, was einem Anstieg um 0,8 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr 2022 entspricht. Polen hat zusätzliche Investitionen über die Aufbau- und

---

14 Bericht der Kommission nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (COM(2024) 598 final vom 19.6.2024).

15 Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2022 zum nationalen Reformprogramm Polens 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2022 (ABl. C 334 vom 1.9.2022, S. 171).

16 Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission wird das mittelfristige Potenzialwachstum Polens im Jahr 2023, das auf der Grundlage des Zehnjahresdurchschnitts der realen Potenzialwachstumsrate und des BIP-Deflators für das Jahr 2023 ermittelt und zur Messung des finanzpolitischen Kurses herangezogen wird, auf nominal 14,5 % geschätzt.

17 Der finanzpolitische Kurs gibt die jährliche Veränderung der zugrunde liegenden gesamtstaatlichen Haushaltslage an. Er dient der Bewertung des wirtschaftlichen Impulses, der von den auf nationaler Ebene sowie aus dem EU-Haushalt finanzierten haushaltspolitischen Maßnahmen ausgeht. Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Differenz zwischen i) dem mittelfristigen Potenzialwachstum und ii) der Veränderung der Primärausgaben abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen (sowie ohne befristete Sofortmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise), aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben. Ein negatives (positives) Vorzeichen des Indikators deutet auf eine expansive (kontraktive) Finanzpolitik hin.

Resilienzfazilität und andere EU-Fonds finanziert und national finanzierte Investitionen aufrechterhalten. Ferner hat Polen öffentliche Investitionen in den grünen und den digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit getätigt – etwa in Übertragungs- und Verteilernetze, die Nutzung erneuerbarer Energien, Offshore-Windkraftanlagen, die energetische Sanierung von Gebäuden und eine grüne und intelligente Mobilität. Diese Investitionen werden aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie aus anderen EU-Fonds finanziert.

(11) Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2024 von einem realen BIP-Wachstum von 2,8 % im Jahr 2024 und von 3,4 % im Jahr 2025 sowie einer HVPI-Inflation von 4,3 % im Jahr 2024 und von 4,2 % im Jahr 2025 aus.

(12) Das öffentliche Defizit dürfte sich der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission zufolge im Jahr 2024 auf 5,4 % des BIP belaufen, während die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2024 voraussichtlich auf 53,7 % ansteigen wird. Der Defizitanstieg im Jahr 2024 ist in erster Linie auf hohe Verteidigungsausgaben, Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst und neue Sozialleistungen zurückzuführen. Ausgehend von den Schätzungen der Kommission wird für 2024 eine finanzpolitische Expansion von 2,4 % des BIP erwartet.

(13) Nach der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission werden im Jahr 2024 Ausgaben in Höhe von 1,0 % des BIP mit nicht rückzahlbarer Unterstützung („Zuschüssen“) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert, gegenüber 0,1 % des BIP im Jahr 2023. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Ausgaben werden Investitionen von hoher Qualität und produktivitätssteigernde Reformen ermöglichen, ohne dass sich dies unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo und den gesamtstaatlichen Schuldenstand Polens niederschlägt. Nach der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission werden im Jahr 2024 Ausgaben in Höhe von 0,9 % des BIP mit Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität gedeckt, gegenüber 0 % des BIP im Jahr 2023.

(14) Am 14. Juli 2023 empfahl der Rat Polen, eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Finanzpolitik zu gewährleisten und zu diesem Zweck insbesondere den nominalen Anstieg der national finanzierten Nettoprimärausgaben[18] im Jahr 2024 auf höchstens 7,8 % zu begrenzen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausführung ihres Haushaltsplans 2023 und bei der Ausarbeitung ihres Haushaltsplans 2024 zu berücksichtigen, dass die Kommission dem Rat auf Basis der Ist-Daten für 2023 die Eröffnung defizitbedingter Verfahren vorschlagen werde. Der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission zufolge werden die national finanzierten Nettoprimärausgaben Polens im Jahr 2024 um 12,8 % steigen, was über dem empfohlenen Höchstanstieg liegt. Die über den empfohlenen Höchstanstieg der national finanzierten Nettoprimärausgaben hinausgehenden Ausgaben belaufen sich 2024 auf 2,0 % des BIP. Dies droht der Empfehlung des Rates zuwiderzulaufen.

(15) Der Rat empfahl Polen ferner, Maßnahmen zu ergreifen, um die geltenden Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich zurückzufahren und die dadurch erzielten Einsparungen in den Jahren 2023 und 2024 so früh wie möglich zum Abbau des öffentlichen Defizits zu nutzen. Außerdem empfahl der Rat Polen für den Fall, dass neuerliche Energiepreisanstiege die Einführung neuer oder die Fortsetzung

[18] Die Nettoprimärausgaben sind definiert als national finanzierte Ausgaben ohne i) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, ii) Zinsausgaben, iii) Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit und iv) einmalige oder sonstige befristete Maßnahmen.

bestehender Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen, sicherzustellen, dass diese Maßnahmen gezielt auf den Schutz schwächer aufgestellter Haushalte und Unternehmen ausgerichtet werden, für die öffentlichen Haushalte tragbar sind und die Anreize zum Energiesparen erhalten. In ihrer Frühjahrsprognose 2024 schätzt die Kommission die Netto-Haushaltskosten[19] der Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich 2023 auf 0,6 %, 2024 auf 0,5 % und 2025 auf weniger als 0,1 % des BIP. Dabei wird insbesondere davon ausgegangen, dass die Maßnahmen zum Einfrieren der Strom- und Gaspreise bis Juni 2024 in Kraft bleiben und die Preisobergrenzen für Strom und Gas bis Ende 2024 und für Fernwärme bis Juni 2025 gelten.[20] Würden die erzielten Einsparungen der Ratsempfehlung entsprechend zum Abbau des öffentlichen Defizits genutzt, ergäbe sich nach diesen Projektionen im Jahr 2024 eine Haushaltsanpassung um 0,2 % des BIP, während die national finanzierten Nettoprimärausgaben[21] im betreffenden Jahr einen expansiven Beitrag von 2,0 % des BIP zum finanzpolitischen Kurs leisten würden. Die Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich sollen den Projektionen zufolge in den Jahren 2023 und 2024 nicht so früh wie möglich zurückgefahren werden. Dies droht der Empfehlung des Rates zuwiderzulaufen. Hinzu kommt, dass die erzielten Einsparungen nicht zum Abbau des öffentlichen Defizits genutzt werden sollen. Dies droht der Empfehlung des Rates ebenfalls zuwiderzulaufen. Die Haushaltskosten der Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich für schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen werden 2024 auf weniger als 0,1 % des BIP geschätzt (gegenüber 0,2 % des BIP im Jahr 2023), wobei von all diesen Maßnahmen weiterhin Preissignale zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz ausgehen.

(16) Darüber hinaus empfahl der Rat[22] Polen, die national finanzierten öffentlichen Investitionen aufrechtzuerhalten und die effektive Abrufung von Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie anderen EU-Fonds zu gewährleisten, um insbesondere den ökologischen und den digitalen Wandel zu fördern. Laut Frühjahrsprognose 2024 der Kommission dürften die national finanzierten öffentlichen Investitionen von 3,8 % des BIP im Jahr 2023 auf 4,0 % des BIP im Jahr 2024 ansteigen. Dies steht mit der Empfehlung des Rates im Einklang. Die mit Mitteln aus EU-Fonds einschließlich Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten öffentlichen Ausgaben wiederum dürften von 1,5 % des BIP im Jahr 2023 auf 1,9 % des BIP im Jahr 2024 ansteigen.

---

19 Diese entsprechen den jährlichen Haushaltskosten der betreffenden Maßnahmen unter Berücksichtigung der Einnahmen und Ausgaben und gegebenenfalls abzüglich der Einnahmen aus der Besteuerung von Zufallsgewinnen von Energieversorgern.

20 Bei Maßnahmen, die nach Angaben Polens bis Ende 2024 fortgeführt werden sollen, wird in der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission angenommen, dass sie sich auch im Jahr 2025 auf den Haushalt auswirken werden.

21 Dieser Beitrag wird gemessen als Veränderung der gesamtstaatlichen Primärausgaben ohne i) Berücksichtigung der zusätzlichen Auswirkungen diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen auf den Haushalt, ii) einmalige Ausgaben, iii) Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit und iv) Ausgaben, die mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Fonds bestritten werden, im Verhältnis zur mittelfristigen (zehnjährigen) durchschnittlichen potenziellen nominalen BIP-Wachstumsrate und als Prozentsatz des nominalen BIP ausgedrückt.

22 Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Polens 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2023 (ABl. C 312 vom 1.9.2023, S. 197).

(17) Auf der Grundlage der zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen und unter der Annahme einer unveränderten Politik rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2024 für 2025 mit einem öffentlichen Defizit von 4,6 % des BIP. Der Defizitrückgang im Jahr 2025 ist in erster Linie auf einen Konjunkturaufschwung und das Auslaufen der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich zurückzuführen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte sich bis Ende 2025 auf 57,7 % des BIP erhöhen. Der Anstieg der Schuldenquote geht neben den hohen Defiziten auch auf hohe Barvorauszahlungen für Investitionen in militärische Ausrüstung zurück.

(18) Die Sozialleistungen sind weiterhin größtenteils nicht zielgerichtet und werden ohne Bedürftigkeitsprüfung auf Haushaltsebene gewährt. Dadurch kommt die Umverteilungsfunktion des Sozialsystems kaum zum Tragen. 2023 wurde das allgemeine Kindergeld deutlich angehoben; die 13. Monatsrente wurde beibehalten. Die laufenden und geplanten Investitionen könnten in den Haushaltsdokumenten transparenter ausgewiesen werden. Es fehlt ein umfassender Gesamtüberblick über laufende Investitionen und ihre Finanzierungsquellen, der auch Angaben zu außerbudgetären Fonds und staatseigenen Unternehmen enthält. Zwar liegen diese Informationen zumindest in Teilen vor, doch müssen sie aus unterschiedlichen Dokumenten zusammengetragen werden, beispielsweise den mehrjährigen Investitionsprogrammen und den Finanzplänen der staatseigenen Unternehmen oder der außerbudgetären Fonds. Es gibt keine robusten Verfahren für die Bewertung und Auswahl öffentlicher Investitionsvorhaben und die Durchführung von Ex-post-Überprüfungen. Standardisierte Methoden für die Bewertung von Projekten werden nur für EU-finanzierte Investitionen genutzt, jedoch könnten sie auf alle größeren staatlich finanzierten Investitionen ausgeweitet werden. Die Projektauswahlverfahren unterscheiden sich von Ministerium zu Ministerium und hängen von der Art des Projekts und der Finanzierungsquelle ab. Es gibt keine einheitlichen Kriterien für die Projektauswahl und die diesbezügliche Prioritätensetzung auf zentralstaatlicher Ebene.

(19) Polen gehört zu den EU-Ländern, in denen die Bevölkerung am schnellsten altert, und langfristig wird sich die demografische Entwicklung auf das nationale Rentensystem auswirken. Für das Wirtschaftswachstum und die Angemessenheit künftiger Renten ist es von wesentlicher Bedeutung, das tatsächliche Renteneintrittsalter kontinuierlich anzuheben und auf diese Weise eine hohe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte zu gewährleisten. Laut den Projektionen des Berichts über die Bevölkerungsalterung 2024 ist bezüglich der Angemessenheit der Rentenhöhe, gemessen als Verhältnis zwischen der durchschnittlichen Rente und dem durchschnittlichen Bruttolohn bei Renteneintritt, in Polen der zweitstärkste Rückgang zu erwarten. Bliebe die Angemessenheitsquote in etwa auf dem derzeitigen Niveau, so würden die öffentlichen Ausgaben bis 2070 um 4,6 Prozentpunkte des BIP steigen. Die Rentenleistungen für Landwirte werden in hohem Maße vom Staat bezuschusst (0,6 % des BIP im Jahr 2023), und die Berechnungsmethode für die Beitragserhebung bietet keine Anreize für einen Übergang zur allgemeinen Rentenversicherung, was die branchenübergreifende Arbeitskräftemobilität beeinträchtigt. Polen hat im Rahmen seines Aufbau- und Resilienzplans zwar eine gezielte Maßnahme zur Förderung der Erwerbstätigkeit über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus umgesetzt, doch wären weitere Anstrengungen erforderlich, um die Herausforderung der Angemessenheit und Nachhaltigkeit der künftigen Renten zu bewältigen.

(20) Nach dem in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und

Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Diese dürften helfen, alle oder einen wesentlichen Teil der Herausforderungen, die in den entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen ermittelt wurden, wirksam anzugehen. In diesem engen Zeitrahmen ist eine zügige wirksame Umsetzung des Plans, insbesondere auch des REPowerEU-Kapitels, unerlässlich, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Polens durch den grünen und den digitalen Wandel zu stärken und zugleich soziale Gerechtigkeit sicherzustellen. Um die im Plan enthaltenen Zusagen bis August 2026 zu erfüllen, muss Polen mit der Umsetzung der Reformen fortfahren und das Investitionstempo beschleunigen, indem das Land entstehende Verzögerungen angeht und für starke Verwaltungskapazitäten sorgt. Die systematische Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und anderer relevanter Interessenträger bleibt unerlässlich, um sicherzustellen, dass die erfolgreiche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans auf breiter Basis eigenverantwortlich mitgetragen wird.

(21) Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der kohäsionspolitischen Mittel nach Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/1060 muss Polen jedes Programm bis März 2025 überprüfen und dabei unter anderem die in den länderspezifischen Empfehlungen 2024 ermittelten Herausforderungen sowie seinen Nationalen Energie- und Klimaplan berücksichtigen. Diese Überprüfung bildet die Grundlage für die endgültige Zuweisung der EU-Mittel für jedes einzelne Programm. Bei der Durchführung der Kohäsionspolitik und der Europäischen Säule sozialer Rechte hat Polen zwar Fortschritte erzielt, doch bestehen weiterhin Herausforderungen, die gemeistert werden müssen, und haben die regionalen Ungleichheiten zwischen den östlichen Regionen und dem Rest des Landes kontinuierlich zugenommen. Die kohäsionspolitischen Programme müssen unbedingt schneller umgesetzt werden. Die in den Programmen vereinbarten Prioritäten sind weiterhin maßgeblich. Wichtig ist, dass Polen in einen innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandel investiert und die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft stärkt. Die Beschleunigung des grünen Wandels und des Ausstiegs aus der Kohle erfordern Maßnahmen wie den Ausbau der Erzeugung sauberer Energie, verstärkte Investitionen in die Herstellung von Netto-Null-Technologien, die Senkung des Energieverbrauchs und die Verringerung der Luftverschmutzung. Investitionen in digitale und grüne Kompetenzen spielen eine wichtige Rolle. Auch die Beseitigung geografischer Unterschiede beim Zugang zu hochwertiger und erschwinglicher Kinderbetreuung hat nach wie vor Vorrang. Bei der Halbzeitüberprüfung der kohäsionspolitischen Programme wäre es in Anbetracht des beispiellosen Zustroms von Flüchtlingen aus der Ukraine nach Polen sinnvoll, den Investitionen in das Unterstützungsangebot für Drittstaatsangehörige und den Möglichkeiten einer umfassenden Integrationsförderung verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Polen könnte die Initiative „Plattform für strategische Technologien für Europa“ nutzen, um den Umbau seiner Wirtschaft, insbesondere im Hinblick auf umweltschonende und ressourceneffiziente Technologien, zu fördern.

(22) Neben den mit dem Aufbau- und Resilienzplan sowie anderen EU-Fonds angegangenen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen muss Polen noch einige weitere Herausforderungen in den Bereichen Arbeitskräftemangel, Digitalisierung von Unternehmen, Vergabe öffentlicher Aufträge, Fernwärme und Wasserbewirtschaftung meistern.

(23) Der Arbeitskräftemangel untergräbt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Polens. Im Jahr 2023 berichteten 66 % der polnischen Arbeitgeber über Schwierigkeiten bei

der Besetzung offener Stellen; 75 % gaben an, nur mit Schwierigkeiten Arbeitskräfte mit den erforderlichen Kompetenzen zu finden. Daher ist es unerlässlich, die Erwerbsbeteiligung der Gruppen mit den niedrigsten Beschäftigungsquoten zu erhöhen, insbesondere von Menschen mit Behinderungen (die Beschäftigungslücke bei Menschen mit Behinderungen lag 2022 bei 31,3 Prozentpunkten und damit weit über dem EU-Durchschnitt von 21,4 Prozentpunkten) und von Frauen (im Jahr 2023 betrug das Beschäftigungsgefälle zwischen Männern und Frauen in Polen im Durchschnitt 11,8 Prozentpunkte und 23,3 Prozentpunkte bei den 55- bis 64-Jährigen). Mit einer Teilnahme an der Erwachsenenbildung von derzeit 20,3 % bleibt Polen weit hinter dem EU-Ziel von 51,7 % für 2030 zurück; das Potenzial von Umschulung und Weiterbildung zur Förderung des Berufswechsels in Branchen mit hohem Arbeitskräftebedarf wird deshalb nicht ausgeschöpft. Darüber hinaus ist das Langzeitpflegesystem unterentwickelt und bleibt auf die häusliche Pflege durch Angehörige, insbesondere Frauen, oder andere informelle Pflegepersonen angewiesen. Der Anteil der formellen häuslichen Pflege ist mit 13 % bei den über 65-jährigen Pflegebedürftigen niedrig und deutlich unter dem EU-Durchschnitt (30 % im Jahr 2022), während der Bedarf angesichts der alternden Bevölkerung rasch zunimmt. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter wird voraussichtlich 21,9 % im Jahr 2030 und 29,1 % im Jahr 2050 erreichen. Die Förderung der Berufstätigkeit von informellen Pflegepersonen, zumeist Frauen, durch einen verbesserten Zugang zu formellen häuslichen und gemeindenahen Langzeitpflegediensten kann die Erwerbsbeteiligung erhöhen.

(24) Das öffentliche Auftragswesen leidet nach wie vor unter der geringen Zahl von Unternehmen, die an Ausschreibungen teilnehmen. Dies führt zu einem hohen Anteil an Ausschreibungen mit einem einzigen Angebot, der seit Jahren außergewöhnlich hoch ist (54 % im Jahr 2023 und über 50 % in den letzten fünf Jahren). Entgegen den Erwartungen ist es mit dem im Januar 2021 in Kraft getretenen Gesetz über das öffentliche Auftragswesen nicht gelungen, die größten Schwachstellen umgehend zu beseitigen. Daher ist eine gründliche und umfassende Ursachenanalyse des anhaltenden und sich verschärfenden Problems des geringen Wettbewerbs im öffentlichen Auftragswesen erforderlich. Diese Herausforderungen können durch eine stärkere Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens und die Weiterentwicklung des Schulungsangebots für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) angegangen werden.

(25) Polen hat noch Spielraum, um seine Leistung beim digitalen Wandel zu verbessern und stärker zur Erreichung der Ziele der digitalen Dekade der EU beizutragen. Während bei der Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen Fortschritte zu verzeichnen sind, ist Polen bei der Digitalisierung von Unternehmen im Rückstand. Der Anteil der polnischen KMU mit mindestens einem grundlegenden Digitalisierungsgrad liegt bei 61 % und damit unter dem EU-Durchschnitt von 69 % (das EU-Ziel für 2030 liegt bei 90 %). Nur 18 % der Unternehmen bieten ihren Beschäftigten spezielle IKT-Schulungen an, die daher nur über geringe digitale Kompetenzen verfügen. Um das Wachstumspotenzial seiner Wirtschaft zu stärken und private Investitionen zu fördern, sollte Polen den Zugang zu fortschrittlichen Technologien insbesondere für KMU erleichtern und Anreize für Start-up-Ökosysteme schaffen, indem der Zugang zu Schulungen verbessert, technische und finanzielle Unterstützung bereitgestellt und der Wissenstransfer gefördert wird.

(26) Der Endenergieverbrauch in Polen ist in den letzten zehn Jahren gestiegen: Im Jahr 2022 lag er um 14,5 % höher als 2013, wohingegen er in der EU insgesamt um

5,5 % zurückging. Sollte sich die Entwicklung der letzten sechs Jahre fortsetzen, würde Polen sein Energieeffizienzziel um 28 % überschreiten. Fernwärmesysteme versorgen 42 % der Bevölkerung mit Wärme, sind aber immer noch stark von Kohle abhängig; ein klarer Fahrplan zur Dekarbonisierung mit einem starken Fokus auf Energieeffizienz wurde bislang nicht vorgeschlagen. Mit den derzeitigen politischen Maßnahmen wird zwar eine Umstellung auf Erdgas und Biomasse angestrebt, doch muss zugleich ein Fahrplan zur Dekarbonisierung skizziert werden, der den Schwerpunkt auf Energieeffizienz, nachhaltige erneuerbare Wärmequellen und die Nutzung von Abwärme legt. Polen hat eine Reihe nationaler Fördermaßnahmen für die Sanierung von Wohngebäuden umgesetzt, einschließlich umfangreicher Subventionsprogramme, die im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans finanziert werden. Diese Maßnahmen müssen jedoch weiter gestärkt und mit den Klimazielen der EU für 2030 in Einklang gebracht werden. Daher sind gezielte Maßnahmen zur Senkung der $CO_2$-Emissionen von Gebäuden erforderlich, mit besonderem Schwerpunkt auf der Verbesserung der Energieeffizienz und der Dekarbonisierung der Fernwärme.

(27) Polen steht vor Herausforderungen im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel, etwa in Bezug auf Dürre- und Überschwemmungsrisiken. Der Aufbau- und Resilienzplan enthält zwar Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserrückhaltung in ländlichen Gebieten, doch andere nationale Strategien in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft und Wasserbewirtschaftung tragen den Risiken und Auswirkungen des Klimawandels noch immer nicht Rechnung. Eine bessere Abstimmung der politischen Maßnahmen könnte durch eine engere Koordinierung zwischen den für die einschlägigen Politikbereiche zuständigen Einrichtungen erreicht werden. Dies könnte bei der Umsetzung nachhaltiger Lösungen helfen, die auf natürliche Art und Weise zur Verbesserung der Wasserversorgung oder zur Anpassung an den Klimawandel beitragen und gleichzeitig die langfristige Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und anderer Sektoren, die auf Ökosystemleistungen angewiesen sind, stärken —

EMPFIEHLT, dass Polen 2024 und 2025 Maßnahmen ergreift, um

1. den mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan rechtzeitig zu übermitteln; das Wachstum der Nettoausgaben[23] gemäß den Anforderungen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2025 auf eine Rate zu beschränken, die mit der Senkung des gesamtstaatlichen Defizits in Richtung des im Vertrag festgelegten Referenzwerts von 3 % des BIP und mit einem gesamtstaatlichen Schuldenstand, der mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau bleibt, vereinbar ist; die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu verbessern, unter anderem durch eine gezieltere Ausrichtung der Sozialleistungen, mehr Transparenz bei der Investitionsplanung und eine umfassendere Anwendung standardisierter Verfahren bei der Projektbewertung und -auswahl; die Angemessenheit künftiger Rentenleistungen und die Tragfähigkeit des Rentensystems zu gewährleisten, unter anderem durch Maßnahmen in Bezug auf das tatsächliche Renteneintrittsalter und die Reform der präferenziellen Altersversorgungssysteme;

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

2. die administrativen Kapazitäten zur Verwaltung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans zu stärken, das Investitionstempo zu beschleunigen und die Dynamik bei der Umsetzung von Reformen aufrechtzuerhalten; sich abzeichnende Verzögerungen anzugehen, damit der Aufbau- und Resilienzplan, insbesondere auch das REPowerEU-Kapitel, weiterhin zügig und wirksam umgesetzt und die Reformen und Investitionen bis August 2026 zum Abschluss gebracht werden können; die kohäsionspolitischen Programme schneller umzusetzen; im Rahmen der Halbzeitüberprüfung die vereinbarten Prioritäten im Blick zu behalten, Maßnahmen zur besseren Unterstützung und Integration von Drittstaatsangehörigen zu ergreifen und zugleich die Möglichkeiten, die die Initiative „Plattform für strategische Technologien für Europa“ zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eröffnet, zu nutzen;

3. die Erwerbsbeteiligung benachteiligter Gruppen zu erhöhen, unter anderem durch die Verbesserung der Qualität der formellen häuslichen und gemeindenahen Langzeitpflege sowie des Zugangs dazu; den Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen zu fördern, indem die Vergabeverfahren insbesondere mit Blick auf KMU effizienter und weniger aufwendig gestaltet werden; private Investitionen durch eine verstärkte Digitalisierung von Unternehmen zu fördern;

4. den Ausstieg aus fossilen Energieträgern im Fernwärmesektor durch Umstellung auf erneuerbare Energien zu beschleunigen; die politischen Maßnahmen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen zu verbessern, sodass die langfristige Nachhaltigkeit von Sektoren, die auf Ökosystemleistungen angewiesen sind, sichergestellt wird.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates*
*Der Präsident*