EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 323 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Polens 2012

und Stellungnahme zum Konvergenzprogramm Polens für 2012-2015

{SWD(2012) 323 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Polens 2012

und Stellungnahme zum Konvergenzprogramm Polens für 2012-2015

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[2],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[3],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten[4] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA(2012)0048 und P7_TA(2012)0047.
4 Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

(3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Polens für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Konvergenzprogramm Polens für 2011-2014.

(4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[5] an, in dem Polen nicht zu den Mitgliedstaaten gehörte, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.

(5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

(6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihren Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogrammen und Nationalen Reformprogrammen Berücksichtigung finden können.

(7) Am 25. April 2012 übermittelte Polen sein Konvergenzprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und am 27. April 2012 sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Ausgehend von der Bewertung des Konvergenzprogramms für 2012 nach der Ratsverordnung (EG) Nr. 1466/97 vertritt der Rat die Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist und mit der Frühjahrsprognose 2012 der Kommission in Einklang steht. Das Ziel der in dem Programm dargelegten Haushaltsstrategie besteht darin, das übermäßige Defizit bis 2012 zu korrigieren und das mittelfristige Ziel bis 2015 zu erreichen. In dem Programm wird das mittelfristige Ziel eines Defizits in Höhe von 1 % des BIP bestätigt und damit den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angemessen Rechnung getragen. Die geplante Dezifitkorrektur steht mit der vom Rat gesetzten Frist im Einklang, und die geplanten haushaltspolitischen Maßnahmen entsprechen der im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ausgesprochenen Empfehlung. Ausgehend vom (neu berechneten) strukturellen Defizit[6] liegt der geplante jährliche Fortschritt bei der Verwirklichung des mittelfristigen Ziels bei über 0,5 % des BIP (im strukturellen Bereich). Das Wachstum der Staatsausgaben entspricht bei Berücksichtigung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt für den gesamten Programmzeitraum festgelegten Richtwert, übersteigt aber – gemessen an der

[5] COM(2012) 68 final.

[6] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Frühjahrsprognose 2012 der Kommission – im Jahr 2013 geringfügig den Richtwert für die Ausgaben. Da ausreichende Fortschritte bei der Verwirklichung des mittelfristigen Ziels hauptsächlich von beträchtlichen Ausgabenkürzungen bei den öffentlichen Investitionen abhängen und detaillierte Maßnahmen in den späteren Programmjahren nicht ausreichend dazu beitragen, bedarf es unter Umständen zusätzlicher Anstrengungen. Die öffentliche Schuldenquote soll in Polen im gesamten Programmzeitraum weiterhin bei unter 60 % des BIP liegen. Den Prognosen der nationalen Behörden zufolge sinkt sie nach und nach von 56,3 % des BIP (2011) auf 49,7 % des BIP (2015), während die Kommission in Anbetracht etwaiger Gefahren für die Konsolidierungspläne von einem langsameren Rückgang ausgeht.

(9) Die polnische Regierung hat noch keine Maßnahmen ergriffen, um bis 2013 eine permanente Ausgabenregel einzuführen. An einer solchen Regel wird noch gearbeitet, und bisher sind keine Einzelheiten bekanntgegeben worden. Auch bei der Anpassung der Systematik der nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95-Standard) und bei der Verbesserung der Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen im Hinblick auf das Haushaltsverfahren gibt es keine Fortschritte.

(10) Die Jugendarbeitslosigkeit liegt über dem EU-Durchschnitt und ist weitgehend auf das Missverhältnis zwischen vorhandenen und verlangten Qualifikationen und das geringe Angebot an Ausbildungsplätzen und praxisorientiertem Lernen zurückzuführen. Es sind Maßnahmen geplant, mit denen jungen Menschen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden soll. Die Segmentierung des Arbeitsmarkts und die – fast nirgends in der EU so hohe – Armut trotz Erwerbstätigkeit scheinen u. a. darauf zurückzuführen sein, dass Selbständigkeit und nicht dem Arbeitsrecht unterliegende zivilrechtliche Verträge zum Teil missbräuchlich genutzt werden. Zusätzlich sollte überprüft werden, ob die Unterstützung von Arbeitnehmern mit niedrigem Lohn oder Gehalt durch Ergänzungsleistungen („In-Work-Benefits“) in diesem Umfang angemessen ist.

(11) Im zweiten Halbjahr 2011 begann Polen mit der Umsetzung einer ehrgeizigen Hochschulreform. Hiermit sollen die Verbindungen zwischen den Universitäten und der Wirtschaft verstärkt werden, und es soll das Missverhältnis zwischen Qualifikationen und Stellenangeboten bekämpft werden. Die Studiengänge sollen flexibler gestaltet werden und dem sich ändernden Bedarf des Arbeitsmarkts stärker Rechnung tragen. Außerdem wird mit der Reform die Selbständigkeit gefördert. Trotzdem sind die Relevanz und die Qualität des Lehrangebotes nach wie vor zu verbessern, wobei besonderes Augenmerk auf private Hochschuleinrichtungen zu legen ist.

(12) Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist durch eine bessere Kinderbetreuung zu erhöhen. Der Anteil der Kinder, die in Polen vorschulische Einrichtungen besuchen, ist der niedrigste in ganz Europa. Dies liegt an einem Mangel an Plätzen, geeigneter Infrastruktur und qualifiziertem Personal. Die Zusage der Regierung, dass sie zusätzliche Mittel zur Einrichtung vorschulischer Betreuungseinrichtungen (für Kinder im Alter von 3 bis 5 Jahren) bereitstellen würde, findet im Haushaltsgesetz 2012 keinen Niederschlag; die Bildungszuschüsse sind dort reduziert worden. Dies führte dazu, dass Kommunen einige Schulen und Kindergärten schlossen.

(13) Um die niedrige Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer in den Griff zu bekommen, hat Polen eine allgemeine Rentenreform beschlossen. Das gesetzliche

Renteneintrittsalter wird ab 2013 schrittweise bis 2020 (für Männer) bzw. bis 2040 (für Frauen) auf 67 angehoben. Polen hat seine Anstrengungen fortgesetzt, die günstigen Ruhestandsbedingungen für uniformierte Staatsbeamte einzuschränken. Außerdem nahm Polen 2011 einige Änderungen innerhalb der Landwirtschaftlichen Sozialversicherungskasse (KRUS) vor. Diese Reform hat jedoch nur vorläufigen Charakter und reicht aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nicht aus. Bergleute genießen nach wie vor eine besondere Rentenregelung.

(14) Mit den jüngsten Reformen zur Verbesserung des Forschungsumfelds soll eine auf den jeweiligen Bedarf zugeschnittene Förderung auf die leistungsfähigsten Einrichtungen konzentriert werden. Das im August 2011 angenommene Nationale Forschungsprogramm ist ein bedeutender Schritt in diese Richtung. Unklar bleibt jedoch, wie die Prioritäten in diesem Programm verknüpft sind, für Innovationen genutzt und in der Industriepolitik aufgegriffen werden.

(15) Ungerechtfertigte Beschränkungen für die Anbieter freiberuflicher Dienstleistungen stellen ein großes Hindernis für mehr Wachstum dar, insbesondere in den Bereichen Baugewerbe, Verkehr und Gesundheit. Die Regierung hat einen Plan angekündigt, mit dem die Regulierung bei den freiberuflichen Dienstleistungen um 50 % reduziert werden soll, was sowohl die Ausbildungsanforderungen als auch die Zulassung angeht. Trotz der jüngsten Bemühungen ist der Verwaltungsaufwand für die Wirtschaft immer noch hoch, und der öffentlichen Verwaltung mangelt es nach wie vor an Effizienz. Anlass zur Besorgnis geben hauptsächlich die mit der Einhaltung der Vorschriften verbundenen hohen Kosten, das komplexe und unbeständige Steuerrecht, die schlecht funktionierende Durchsetzung von Verträgen, langwierige und aufwändige Zulassungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Eintragung von Grundeigentum und die Bebauungsvorschriften. Gerichtsverfahren und andere rechtliche Schritte ziehen sich in die Länge, und es gibt relativ viele nicht abgeschlossene Fälle.

(16) Wachstum und Wettbewerb im Energiebereich werden durch die zögerliche Umsetzung von EU-Recht gehemmt, was insbesondere für das zweite und dritte Energie-Paket, die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU und anhängige Vertragsverletzungsverfahren gilt. Das Autobahn- und Schnellstraßennetz wird mit finanzieller Hilfe der EU stark ausgebaut; Investitionen in das Schienennetz sind angesichts des sehr schlechten Zustands der Infrastruktur allerdings noch dringender. Polen nutzt die Mittel des Kohäsionsfonds, die hierfür zur Verfügung stehen, nicht in vollem Maße. Im Schienenverkehr bestehen nach wie vor Hindernisse für einen effizient funktionierenden Markt.

(17) Polen ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der 2011 erklärten Verpflichtungen zielen auf mehr Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit, auf tragfähigere öffentliche Finanzen und auf eine höhere Finanzstabilität ab. Die Kommission hat die Umsetzung der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen bewertet. Die Ergebnisse dieser Bewertung wurden in den Empfehlungen berücksichtigt.

(18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Polens eingehend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik, sondern auch deren

Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken. Die Empfehlungen der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 6 eingeflossen.

(19) Hiervon ausgehend hat der Rat das Konvergenzprogramm 2012 geprüft; die Empfehlung 1 spiegelt seine Stellungnahme[7] hierzu wider –

EMPFIEHLT, dass Polen im Zeitraum 2012-2013 folgende Maßnahmen ergreifen sollte:

1. dafür Sorge tragen, dass weiter plangemäß auf die Korrektur des übermäßigen Defizits hingearbeitet wird; zu diesem Zweck den Haushalt für das Jahr 2012 in vollem Umfang ausführen und die Anstrengungen zur strukturellen Anpassung gemäß den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit unternehmen; danach die zur Umsetzung der Haushaltsstrategie für die Jahre ab 2013 notwendigen Maßnahmen wie geplant festlegen sowie angemessene Anstrengungen zur strukturellen Anpassung sicherstellen, damit ausreichende Fortschritte bei der Verwirklichung des mittelfristigen Ziels, unter anderem bei der Einhaltung des Ausgaben-Richtwerts, erreicht werden; Einschnitte bei wachstumsfördernden Ausgaben minimieren und Maßnahmen zur Verbesserung der Steuermoral ergreifen;

2. die Reform des haushaltspolitischen Rahmens beschleunigen, indem Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Einführung einer permanenten Ausgabenregel bis 2013 verabschiedet werden. Diese Regel sollte mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen vereinbar sein. Polen sollte Maßnahmen zur Stärkung der Mechanismen der mittelfristigen Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen in den jährlichen Haushaltsverfahren ergreifen;

3. die Jugendarbeitslosigkeit senken, das Angebot an Ausbildungsplätzen und praxisorientiertem Lernen ausbauen, die Qualität der Berufsbildung verbessern und die vorgeschlagene Strategie für das lebenslange Lernen umsetzen; die Bildungsergebnisse besser am Bedarf des Arbeitsmarktes ausrichten und die Qualität des Unterrichts verbessern; die Segmentierung des Arbeitsmarkts und die Armut trotz Erwerbstätigkeit senken, die übermäßige Nutzung zivilrechtlicher Verträge beschränken und die Probezeit bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen verlängern;

4. seine Anstrengungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie des Anteils der Kinder in frühkindlicher Betreuung oder in Vorschuleinrichtungen verstärken, indem man eine zuverlässige Finanzierung und Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, qualifiziertes Personal und einen bezahlbaren Zugang zu solchen Einrichtungen sicherstellt; gegen die verfestigten Vorruhestandspraktiken vorgehen, um das Austrittsalter aus dem Arbeitsmarkt anzuheben; die besondere Rentenregelung für Bergleute auslaufen lassen und diese Beschäftigten vollständig ins allgemeine System übernehmen; ehrgeizigere, dauerhaft angelegte Schritte ergreifen, um den Sozialversicherungsfonds für Landwirte (KRUS) so zu

[7] Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

reformieren, dass er stärker an das jeweilige Einkommen der Versicherten angepasst wird;

5. weitere Maßnahmen für ein innovationsfreundliches Wirtschaftsumfeld ergreifen und dafür Forschung, Innovation und Industrie besser miteinander verknüpfen, indem man gemeinsame vorrangige Bereiche bestimmt und Instrumente schafft, mit denen der gesamte Innovationszyklus gefördert wird; den Zugang zu Finanzmitteln für Forschungs- und Innovationsaktivitäten durch Bürgschaften und Überbrückungsfinanzierungen verbessern;

6. seine Bemühungen intensivieren, um bessere Anreize für Investitionen in Energieerzeugungskapazitäten und -effizienz zu schaffen, den Ausbau grenzübergreifender Stromnetzverbindungen zu beschleunigen und den Wettbewerb im Gassektor zu fördern, indem man die Preisregulierung auslaufen lässt und eine Plattform für den Gashandel schafft; ferner die Rolle der Eisenbahnregulierungsbehörde stärken und deren Ressourcen erhöhen sowie eine wirkungsvolle und zügige Durchführung von Schieneninvestitionsvorhaben sicherstellen; schließlich sollte man Beschränkungen für freiberufliche Dienstleistungen abbauen und die Durchsetzung von Verträgen sowie die Anforderungen für Baugenehmigungen vereinfachen.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin