



Brussel, 15.11.2013  
COM(2013) 906 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**om het buitensporige overheidstekort in Polen te verhelpen**

{SWD(2013) 605 final}

Aanbeveling voor een

## AANBEVELING VAN DE RAAD

### om het buitensporige overheidstekort in Polen te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 7,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.
- (2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.
- (3) De Raad heeft op 7 juli 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG) besloten dat er in Polen een buitensporig tekort bestond, en overeenkomstig artikel 104, lid 7, VEG en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten<sup>1</sup> een aanbeveling gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in 2012 te corrigeren<sup>2</sup>. Om het overheidstekort op een geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen tot ten hoogste 3% van het bbp, werd de Poolse autoriteiten aanbevolen de budgettaire stimuleringsmaatregelen in 2009 zoals gepland ten uitvoer te leggen, zorg te dragen voor een gemiddelde structurele budgettaire aanpassing van minstens 1¼ procentpunt van het bbp per jaar met ingang van 2010, gedetailleerde maatregelen te formuleren die noodzakelijk zijn om het tekort tegen 2012 tot onder de referentiewaarde terug te brengen en hervormingen door te voeren om de primaire lopende uitgaven de daaropvolgende jaren onder controle te houden. De Raad stelde 7 januari 2010 vast als uiterste datum om effectief gevolg te geven aan die aanbevelingen.
- (4) Op 3 februari 2010 stelde de Commissie op basis van haar najaarsprognoses 2009 vast dat Polen overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van 7 juli 2009 de noodzakelijke maatregelen had genomen om zijn overheidstekort tot de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde terug te brengen, en achtte zij daarom geen verdere stappen in de buitensporigtekortprocedure noodzakelijk. Op basis van de najaarsprognoses 2011 oordeelde de Commissie dat Polen niet op de goede weg was

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6.

<sup>2</sup> Alle documenten met betrekking tot de buitensporigtekortprocedure van Polen zijn te vinden op: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/poland\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm)

en vroeg zij om aanvullende maatregelen, die Polen in de periode tot 10 januari 2012 heeft goedgekeurd en bekendgemaakt. Aldus bevestigde de Commissie op 11 januari 2012 dat de Poolse autoriteiten effectieve maatregelen hadden getroffen met het oog op een tijdige en duurzame correctie van het buitensporige tekort en achtte zij het op dat moment niet noodzakelijk dat verdere stappen in de buitensporigtekortprocedure werden ondernomen<sup>3</sup>.

- (5) Op 21 juni 2013 kwam de Raad tot de conclusie dat Polen effectieve maatregelen had getroffen, maar dat ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën zich hadden voorgedaan, en stelde hij herziene aanbevelingen vast<sup>4</sup>. Polen voldeed derhalve aan de voorwaarden voor de verlenging van de termijn voor de correctie van het buitensporige overheidstekort, zoals bedoeld in artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1467/97. De Raad beval aan dat Polen uiterlijk in 2014 een eind maakte aan de buitensporigtekortsituatie. Polen moest een nominaal streefcijfer voor het overheidstekort behalen van 3,6% van het bbp in 2013 en 3,0% van het bbp in 2014, wat neerkomt op een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo met ten minste 0,8% van het bbp in 2013 en 1,3% van het bbp in 2014, uitgaande van de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie. Polen diende de reeds vastgestelde maatregelen onverkort uit te voeren en deze aan te vullen met voldoende extra maatregelen om uiterlijk in 2014 een correctie van het buitensporige tekort te bereiken. Polen moest alle meevallers gebruiken om het tekort te verminderen. De Raad stelde 1 oktober 2013 vast als de termijn waarbinnen Polen effectieve maatregelen moest nemen en overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 gedetailleerd verslag moest uitbrengen over de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te realiseren. Op 2 oktober 2013 heeft Polen het verslag inzake de effectieve maatregelen ingediend, dat vervolgens door de Commissie is geanalyseerd.
- (6) Op [10 december 2013] heeft de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 8, VWEU vastgesteld dat Polen in 2013 geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling die de Raad op 21 juni 2013 had vastgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU.
- (7) Overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad moet de Raad aanbevelingen richten tot de betrokken lidstaat opdat deze binnen een bepaalde termijn een einde maakt aan de situatie van buitensporig tekort. In de aanbeveling moet een termijn van ten hoogste zes maanden worden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat effectieve actie moet ondernemen om het buitensporige tekort te corrigeren. Voorts moet de Raad in een aanbeveling om een buitensporig tekort te corrigeren, de betrokken lidstaat verzoeken dat hij jaarlijkse begrotingsdoelstellingen realiseert die op grond van de prognoses die aan de aanbeveling ten grondslag liggen, stroken met een benchmark die overeenstemt met een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5% van het bbp in het structurele saldo, dit is het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.
- (8) Nadat in de periode 2001–2011 een gemiddelde reële groei van het bbp van 4% per jaar was behaald, viel de economische bedrijvigheid in 2012 terug tot 1,9%. Het

---

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad – Evaluatie van de begrotingsuitvoering in de context van de lopende buitensporigtekortprocedures na de najaarsprognoses 2011 van de diensten van de Commissie, COM(2012) 4 final van 11.1.2012.

<sup>4</sup> Aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 om het buitensporige overheidstekort in Polen te verhelpen.

macro-economische scenario dat aan het verslag over de effectieve maatregelen ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat de groei van het reële bbp in 2013 verder terugvalt tot 1,5% en zich in 2014 en 2015 weer herstelt tot respectievelijk 2,5% en 3,8%. Volgens de najaarsprognoses 2013 van de Commissie zal het reële bbp in 2013 met 1,3% groeien en daarna versnellen tot 2,5% in 2014 en 2,9% in 2015. De Commissie is minder optimistisch dan de Poolse autoriteiten over de groei van de binnenlandse groei vraag in de prognoseperiode, met name wat de particuliere consumptie en de particuliere investeringen betreft.

- (9) De Poolse autoriteiten verwachten een overheidstekort van 4,8% van het bbp in 2013, dus een stijging ten opzichte van het tekort van 3,9% van het bbp in 2012. Vervolgens verwacht het Poolse ministerie van Financiën voor 2014 een overschot van 4,5% van het bbp als gevolg van de geplande pensioenhervorming, die onder meer een eenmalige overdracht van activa ter waarde van 8,5% van het bbp inhoudt. De verwachting is dat het overheidssaldo in 2015 opnieuw een tekort van 3% van het bbp zal vertonen.
- (10) Voor 2013 en 2014 is de prognose van de Commissie vergelijkbaar met die van de Poolse autoriteiten. Ook de Commissie gaat uit van een tekort van 4,8% van het bbp in 2013. De achteruitgang ten opzichte van de 3,9% in het BTP-basisscenario is voornamelijk te wijten aan tegenvallende inkomsten. Voor 2014 wordt een overheidssaldo verwacht met een overschot van +4,6% van het bbp als gevolg van de geplande pensioenhervorming. Voor 2015 is de Commissie minder optimistisch dan de Poolse autoriteiten; zij verwacht een overheidstekort van 3,3% van het bbp. Het verschil van 0,3 procentpunt van het bbp is voornamelijk te wijten aan lagere lopende inkomsten op basis van een lagere verwachting van de nominale bbp-groei en hogere overheidsuitgaven voor intermediair verbruik. De streefcijfers voor het tekort zijn onderhevig aan uitvoeringsrisico's.
- (11) Bovendien moet worden opgemerkt dat de huidige tekortprognose gebaseerd is op ESR 95. Vanaf najaar 2014 gelden nieuwe regels (ESR 2010). Volgens de nieuwe regels tellen overdrachten van activa niet langer als overheidsinkomsten; het overheidssaldo komt daardoor uit op een tekort van 4,2% van het bbp in 2014 en 3,9% van het bbp in 2015<sup>5</sup>. Aangezien de Raad over de intrekking van de buitensporigtekortprocedure een besluit zal nemen op basis van de cijfers van Eurostat in het voorjaar van 2015 op basis van ESR 2010, zijn aanvullende maatregelen vereist ter compensatie van de onderdelen van de pensioenhervorming die volgens ESR 2010 het tekort niet meer verminderen.
- (12) Zowel de Poolse autoriteiten als de Commissie gaan ervan uit dat de bruto overheidsschuld gedurende de gehele betrokken periode onder de drempel van 60% zal blijven. Volgens de najaarsprognoses 2013 van de Commissie zal de schuldquote terugvallen van 55,6% in 2012 tot 51% in 2014, voornamelijk door de aangekondigde overdracht van de activa van de pensioenfondsen ter waarde van 8,5% van het bbp, en in 2015 weer toenemen tot 52,5%.

---

<sup>5</sup> Volgens ESR 2010 leiden de volgende effecten van de geplande pensioenhervorming niet meer tot een vermindering van het tekort: een eenmalige overdracht van activa van 8,5% van het bbp in 2014 en regelmatige overdrachten van activa in 2014 (0,3% van het bbp) en 2015 (gecumuleerd effect 0,6% van het bbp). Slechts de wijziging van het aantal bijdragers aan de eerste pijler blijft in de nieuwe regels van kracht (0,2% van het bbp in 2014, gecumuleerd effect van 0,4% van het bbp in 2015). Hoewel van de overgang naar ESR 2010 een positieve impact op de bbp-cijfers wordt verwacht, is het effect van het hogere bbp op de begrotingscijfers waarschijnlijk verwaarloosbaar.

- (13) Om het buitensporige tekort uiterlijk in 2014 te corrigeren volgens de dan geldende ESR 2010-regels en ervoor te zorgen dat dit resultaat duurzaam is, moeten de extra structurele inspanningen voor 2014 ten minste 1,6% van het bbp bedragen, bovenop de maatregelen die al in de najaarsprognoses 2013 van de Commissie waren opgenomen (die volgens ESR 2010 leiden tot een vermindering van het structurele tekort van 0,6% van het bbp in 2014). Aangezien een deel van de benodigde aanpassing het gevolg is van de omschakeling van ESR 95 naar ESR 2010 en bovendien de jaarlijkse inspanning (die hoger is dan de 1¼% van het bbp waar de Raad in zijn aanbeveling van 7 juli 2009 om vraagt en ook hoger dan de 1,3% van de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013) zou leiden tot een aanzienlijk outputverlies, terwijl de outputgap nog steeds negatief is, is het passend om 2015 als termijn vast te stellen.
- (14) Tegen de achtergrond van grote onzekerheden betreffende de economische en budgettaire ontwikkelingen moet de begrotingsdoelstelling die wordt aanbevolen voor het laatste jaar van de correctieperiode op een niveau duidelijk onder de referentiewaarde worden vastgesteld om een effectieve en blijvende correctie binnen de gevraagde termijn te waarborgen.
- (15) Het corrigeren van het buitensporige tekort tegen 2015 zou derhalve samenvallen met de tussentijdse nominale tekortdoelstelling van 3,9% van het bbp voor 2014 (zonder de overdracht van de pensioenactiva) en het uiteindelijke doel van 2,8% van het bbp voor 2015. De onderliggende verbetering van het structurele begrotingssaldo waarvan deze doelstellingen uitgaan, bedraagt 1% van het bbp in 2014 en 1,2% van het bbp in 2015, rekening houdend met de maatregelen die in de najaarsprognoses van de Commissie zijn opgenomen, waarvan het effect op het structurele saldo volgens ESA 2010 een verbetering is van 0,6% van het bbp in 2014 en 0,2% van het bbp in 2015. Dit betekent dat aanvullende maatregelen nodig zijn ter waarde van 0,4% van het bbp in 2014 en 1% van het bbp in 2015, bovenop de maatregelen die al in de najaarsprognoses 2013 van de Commissie zijn opgenomen (met uitsluiting van de activaoverdrachten door de pensioenhervorming),

**HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:**

- (1) Polen dient uiterlijk in 2015 op geloofwaardige en duurzame wijze een einde te maken aan de buitensporigtekortsituatie.
- (2) Polen dient een nominaal tekort te bereiken van 4,8% van het bbp in 2013, 3,9% van het bbp in 2014 en 2,8% van het bbp in 2015 (met uitsluiting van de impact van de activaoverdrachten door de pensioenhervorming). Voor 2014 stemt dit overeen met een verbetering van het structurele saldo van 1% van het bbp en voor 2015 van 1,2% van het bbp, overeenkomstig de najaarsprognoses 2013 van de Commissie.
- (3) Polen dient de reeds aangekondigde en vastgestelde maatregelen onverkort uit te voeren en deze aan te vullen met voldoende extra maatregelen om uiterlijk in 2015 een duurzame correctie van het buitensporige tekort te bereiken. Polen dient alle meevallers te benutten om het tekort te verminderen.
- (4) De Raad stelt een termijn van 15 april 2014 vast waarbinnen Polen effectieve maatregelen dient te nemen en overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad gedetailleerd verslag dient uit te brengen over de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te realiseren.

Daarenboven dienen de Poolse autoriteiten i) de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren, met name door zo weinig mogelijk te snijden in groeibevorderende investeringen in infrastructuur en de sociale uitgaven en de doelmatigheid daarvan zorgvuldig te toetsen; ii)

de naleving van de belastingwetgeving te bevorderen en de doeltreffendheid van de belastingdienst te vergroten; en iii) het institutionele kader van de overheidsfinanciën in hogere mate bindend en transparant te maken, onder meer door de in de nationale rekeningen gebruikte definities op één lijn te brengen met de ESR-normen en voor een voldoende brede dekking te zorgen, het toezicht op de begrotingsuitvoering in de loop van het jaar te versterken en te zorgen voor doeltreffend en tijdig toezicht op de naleving van de permanente uitgavenregel, op basis van betrouwbaar en onafhankelijk onderzoek door onafhankelijke instanties die functioneel autonoom zijn ten opzichte van de begrotingsautoriteiten. Om het welslagen van de budgettaire consolidatiestrategie te verzekeren, is het tot slot van belang om de budgettaire consolidatie te schragen met omvattende structurele hervormingen, overeenkomstig de aan Polen gerichte aanbevelingen in het kader van het Europees semester. Naast de in aanbeveling 4 bedoelde verslaglegging moeten de Poolse autoriteiten ten minste om de [zes maanden], alsook in een afzonderlijk hoofdstuk in de convergentieprogramma's, verslag uitbrengen over de voortgang van de tenuitvoerlegging van deze aanbevelingen, totdat het buitensporige tekort volledig is gecorrigeerd.

Deze aanbeveling is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*