

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.2.2010
KOM(2010) 24 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Vurdering af de foranstaltninger, som Polen har truffet som reaktion på Rådets henstilling til Polen med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør

1. ANVENDELSE AF STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN I DEN AKTUELLE KRISESITUATION

Mange EU-lande står i dag over for offentlige underskud, der ligger over referenceværdien på 3 % af BNP, jf. traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Den ofte kraftige forværring af underskuddet og den offentlige gæld skal ses i sammenhæng med den globale finanskrisen og økonomiske nedgang af hidtil uset omfang i 2008/09. Flere faktorer gør sig gældende. For det første resulterer den økonomiske nedgang i lavere skatteindtægter og stigende sociale udgifter (f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse). For det andet mener Kommissionen, at finanspolitikken har en vigtig rolle at spille i den nuværende ekstraordinære situation, og derfor opfordrede den til gennemførelse af finanspolitiske stimulerende foranstaltninger i sin europæiske økonomiske genopretningsplan fra november 2008, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i december. I planen understreges det, at incitamenterne bør differentieres medlemsstaterne imellem for at afspejle deres forskellige situationer med hensyn til de offentlige financers holdbarhed og konkurrenceevne. Endelig har adskillige medlemsstater taget skridt til at stabilisere deres finansielle sektor, hvoraf nogle smitter af på den offentlige gæld eller indebærer en risiko for større underskud og gæld i fremtiden, om end nogle af omkostningerne forbundet med den offentlige støtte kan hentes hjem igen i fremtiden.

Kommissionen skal i henhold til stabilitets- og vækstpacten indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, når en medlemsstats offentlige underskud overskrider referenceværdien på 3 % af BNP. Ændringerne af stabilitets- og vækstpacten i 2005 tjente til at sikre, at hele den økonomiske og finansielle baggrund tages med i betragtning i alle dele af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. På den måde bliver pacten en ramme, der kan benyttes som støtte for politikker, der hurtigt kan gøre de offentlige finanser sunde igen i den givne økonomiske situation og dermed sikre holdbarhed i de offentlige finanser på lang sigt.

2. PROCEDUREN I FORBINDELSE MED UFORHOLDSMÆSSIGT STORE UNDERSKUD OVER FOR POLEN

På grundlag af de data, som de polske myndigheder indberettede i april 2009¹, og som efterfølgende er godkendt af Eurostat², samt under hensyntagen til Kommissionens foreløbige prognose fra foråret 2009 vedtog Kommissionen en rapport efter artikel 104, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedrørende Polen den 13. maj 2009³. Derefter og i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 104, stk. 4, afgav Det Økonomiske og Finansielle Udvalg en udtalelse om Kommissionens rapport den 28. maj 2009.

¹ Efter Rådets forordning (EF) nr. 3605/93 skal medlemsstaterne to gange om året underrette Kommissionen om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres offentlige gæld. Polens seneste indberetning findes på: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

² Eurostats pressemeddelelse nr. 56/2009 af 22. april 2009.

³ Alle dokumenter i relation til det uforholdsmæssigt store underskud i Polen kan ses på følgende websted: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm.

Den 24. juni 2009 afgav Kommissionen under hensyntagen til sin rapport efter EF-traktatens artikel 104, stk. 3, og Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse efter EF-traktatens artikel 104, stk. 4, sin udtalelse til Rådet i henhold til EF-traktatens artikel 104, stk. 5, hvori den fandt, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen. Derefter besluttede Rådet efter henstilling fra Kommissionen den 7. juli 2009, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen efter EF-traktatens artikel 104, stk. 6, og rettede også efter henstilling fra Kommissionen henstillinger til Polen i medfør af EF-traktatens artikel 104, stk. 7, med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør senest i 2012. Rådet fastsatte i sine henstillinger, at der skulle træffes virkningsfulde foranstaltninger senest den 7. januar 2010.

3. VURDERING AF, OM DER ER TRUFFET VIRKNINGSFULDE FORANSTALTNINGER

I henhold til forordning (EF) nr. 1467/97⁴ og den reviderede adfærdskodeks⁵ bør en medlemsstat anses for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger, hvis den har handlet i overensstemmelse med henstillingerne efter traktatens artikel 126, stk. 7. I adfærdskodeksen fastsættes det, at det ved vurderingen af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, bl.a. bør tages i betragtning, om den berørte medlemsstat har opnået den årlige forbedring af sin konjunkturkorrigerede saldo – fraregnet engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger – som Rådet oprindeligt henstillede om. Hvis de konstaterede tilpasninger viser sig at være mindre end anbefalet, bør der foretages en omhyggelig analyse af grundene hertil. I tilfælde af en flerårig tilpasning fastsættes det i adfærdskodeksen, at vurderingen navnlig bør fokusere på de foranstaltninger, der er truffet for at sikre en hensigtsmæssig finanspolitisk tilpasning i året efter, at det uforholdsmæssigt store underskud er konstateret.

Rådet anbefalede i sin henstilling i medfør af EF-traktatens artikel 104, stk. 7, af 7. juli 2009, at Polen bringer den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør senest i 2012 på troværdig og holdbar vis. Rådet henstillede navnlig, at de polske myndigheder a) gennemfører de finanspolitiske stimulerende foranstaltninger som planlagt i 2009, især planen for offentlige investeringer, mens der opstilles et tillægsbudget med en sådan struktur, at en yderligere forværring af de offentlige finanser undgås, b) sikrer, at der gøres en finanspolitisk indsats svarende til mindst 1 ¼ procentpoint af BNP om året fra og med 2010, og c) detaljeret redegør for de foranstaltninger, der er nødvendige for at bringe underskuddet ned under referenceværdien inden 2012, og reformerne med henblik på at holde igen på de løbende primære udgifter i de kommende år. For at begrænse risiciene for tilpasningen anbefalede Rådet endvidere en styrkelse af den mellemfristede budgetramme, f.eks. ved at indføre et lovbundet loft for væksten i løbende primære udgifter og forbedre overvågningen af gennemførelsen af budgettet gennem året. Rådet fastsatte den 7. januar 2010 som frist for Polen til at tage virkningsfulde skridt og fastlægge de foranstaltninger, der vil være nødvendige for at gøre fremskridt med hensyn til korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud.

Polen er det eneste EU-land, hvor der er registreret økonomisk vækst i 2009. Det reale BNP anslås at være steget med 1,7 %, hvorimod Kommissionen i foråret 2009 forventede et fald på 1,4 %. Dette positive resultat skyldes en kombination af gunstige faktorer, herunder solide

⁴ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

⁵ "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpakten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form", godkendt af Økofin-Rådet den 10. november 2009.

fundamentale økonomiske forhold, da krisen satte ind, en solidt kapitaliseret og ikke sårbar finanssektor, den polske økonomis lukkethed og den tidlige depreciering af valutaen. Med hensyn til finanspolitikken gav myndighederne de automatiske stabilisatorer mulighed for at fungere fuldt ud, og de udformede hurtigt en genopretningsplan, der var målrettet investeringer. Den samlede finanspolitiske stimulering i 2009 – målt som ændringen i den strukturelle saldo – andrager ca. 2 % af BNP. Samtidig traf myndighederne forholdsregler for at inddæmme stigningen i det offentlige underskud. I januar 2009, dvs. seks måneder, før Rådet udstedte sin henstilling efter EF-traktatens artikel 104, stk. 7, vedtog myndighederne en konsolideringspakke med en skønnet effekt på ¾ % af BNP, der bl.a. består af en begrænsning af udgifterne til administration og et øget udbytte fra statsejede virksomheder. Den 17. juli 2009, umiddelbart efter Rådets vedtagelse af en henstilling til Polen med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør, vedtog myndighederne et tillægsbudget med yderligere besparelser på 0,2 % af BNP og et højere udbytte fra statsejede virksomheder på 0,4 % af BNP. Trods disse konsolideringsforanstaltninger og en betydeligt bedre økonomisk udvikling end ventet på tidspunktet, hvor Rådet afgav sin henstilling, skønner myndighederne, at det offentlige underskud har nået 7,2 % af BNP i 2009, en smule højere end de 6,6 % af BNP, som Kommissionen forventede i foråret. Selv om de disponible data ikke gør det muligt at foretage en præcis vurdering af årsagerne til det højere underskud, findes der tegn på, at det til dels skyldes højere samfinansiering af EU-finansierede projekter og det faktum, at den højere BNP-vækst ikke fuldt ud blev omsat i øgede indtægter som følge af en ugunstig omlægning i vækstens sammensætning og strukturelle ændringer i beskatningssystemet forud for krisen.

Sideløbende hermed indførte myndighederne vigtige tiltag i 2009 for at styrke den finanspolitiske ramme. De gjorde de eksisterende gældsregler mere restriktive ved at indføre yderligere specifikke bestemmelser vedrørende typen af foranstaltninger, som skal gennemføres, når den offentlige gæld overstiger 55 % af BNP. Den finanspolitiske planlægningshorisont for det centrale statsbudget blev udvidet fra 3 til 4 år. En vis omorganisering af de offentlige forvaltninger fandt sted for at øge gennemsigtheden i de offentlige finanser. Den gradvise indførelse af et resultatbudgetteringssystem fortsatte. Endelig påtænker myndighederne at indføre udgiftsregler i løbet af 2010, hvilket vil lette en fremtidig konsolidering.

Ifølge Kommissionens prognose fra efteråret 2009 afspejler budgettet for 2010 en let forværring af den strukturelle saldo i 2010. Ifølge budgettet forventes det, at de offentlige investeringer vil øges betydeligt, og at de automatiske stabilisatorer fortsat får frit spil, hvilket i lyset af de generøse indekseringsregler vil indebære en betragtelig stigning i de sociale overførsler. Det indeholder samtidig en nominel fastfrysning af de offentlige lønninger – den samlede kompensation af beskæftigede i den offentlige sektor vil stige med mindre end 1 % i 2010 – nominelle nedskæringer i andre løbende udgifter og stigende afgifter på cigaretter og brændselsolie. Det er af stor betydning, at budgettet tog udgangspunkt i forsigtige makroøkonomiske antagelser. Den reale vækst blev anslået til 1,2 %, men nyere oplysninger peger på, at en sats over 2 % forekommer sandsynlig, og inflationen lå ifølge prognosen på 1 %. Dette vil kunne føre til positive overraskelser på indtægtssiden i 2010.

I et brev af 7. januar 2010 stilet til kommissær Joaquín Almunia forelagde finansminister Jan Vincent-Rostowski en finanspolitisk konsolideringsplan for 2010-2012. De meddelte hovedforanstaltninger omfattede en gradvis stigning i og udligning af pensionsalderen for mænd og kvinder på 67 år, inddragelse af uniformeret servicepersonel under den generelle socialsik-

ringsordning og en udvidelse af skattegrundlaget (nogle specifikke erhverv vil skulle benytte kasseapparater med momsangivelse) og derudover et øget tempo for privatiseringer fra 2010⁶.

Selv om den finanspolitiske indsats, der følger af de nuværende politikker for 2010-2012, ikke er ubetydelig, er den dog alt i alt betydeligt lavere, end hvad Rådet anbefalede i juli 2009 (3 ¾ procentpoint af BNP i perioden). Skønt forbedringen af de økonomiske udsigter i forhold til Kommissionens prognose fra foråret 2009 tyder på, at en mindre, strukturel finanspolitisk indsats kunne være tilstrækkelig til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2012, vil en nedbringelse af det offentlige underskud til under 3 % af BNP i 2012 gøre det påkrævet med en intensivering af den finanspolitiske indsats i 2011 og 2012. For at myndighedernes strategi skal få succes, kræves der en meget streng gennemførelse af budgettet for 2010 – således at en nøje overholdelse af udgiftsmål sikres, og eventuelle uforudsete indtægter øremærkes til at nedbringe underskuddet – samt en konsolideringsindsats i budgetterne for 2011 og 2012, som går et godt stykke videre, end hvad der pt. er planlagt.

4. KONKLUSION

Ud fra de foreliggende oplysninger har Polen tilsyneladende truffet foranstaltninger for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden for den af Rådet fastsatte frist. Blandt andet har de polske myndigheder:

- gennemført de finanspolitiske stimulerende foranstaltninger som planlagt i 2009, især planen for offentlige investeringer, samtidig med at der er truffet foranstaltninger for at undgå en yderligere forværring af de offentlige finanser
- indført et 2010-budget, der tog udgangspunkt i forsigtige makroøkonomiske antagelser og indeholdt foranstaltninger med henblik på at inddæmme underskuddet, og bekendtgjort de første elementer af et finanspolitisk konsolideringsprogram for perioden 2010-2012 og
- styrket den finanspolitiske ramme og indledt arbejdet med at indføre udgiftsregler, som forventes at lette konsolideringen i de kommende år.

Der knytter sig dog betydelige risici til de polske myndigheders finanspolitiske strategi. Selv hvis der tages hensyn til vækstperspektiverne, som er bedre end ventet, vil der være behov for yderligere, betragtelige konsolideringsforanstaltninger for at bringe underskuddet under 3 % i 2012. På denne baggrund bør nye stimulerende foranstaltninger undgås, budgettet for 2010 bør gennemføres nøje, uforudsete indtægter bør øremærkes til at nedbringe underskuddet, og yderligere konsolideringsforanstaltninger for de efterfølgende år bør forberedes.

På baggrund af ovenstående vurdering finder Kommissionen, at det i den nuværende situation ikke er nødvendigt at tage yderligere skridt i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Polen. Kommissionen opfordrer til, at de planlagte foranstaltninger gennemføres straks, og den vil fortsat nøje overvåge den budgetmæssige udvikling i Polen i overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpakten.

⁶ Den 29. januar 2010 fremlagde Premierministeren en ”Plan for udvikling og konsolidering af finanserne”. Hovedforanstaltningerne omfatter en reform af invaliditetsydelse, inddragelse af uniformeret servicepersonel under den generelle socialsikringsordning, en nedsættelse af momsrefusionen (på firmabiler og brændstof) og en udvidelse af skattegrundlaget (nogle specifikke erhverv vil skulle benytte kasseapparater med momsangivelse).

Sammenligning af centrale makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger

		2007	2008	2009	2010	2011
Realt BNP (% ændring)	KOM efterår 2009- prognose	6,8	5,0	1,2	1,8	3,2
	KOM efterår 2009- prognose	6,6	4,8	-1,4	0,8	ikke op- lyst
	National prognose	6,8	5,0	1,7	2,6 ²	ikke op- lyst
Outputgab (% af potentielt BNP)	KOM efterår 2009- prognose	2,6	2,6	-0,4	-2,2	-2,3
	KOM efterår 2009- prognose	3,4	3,5	-1,5	-3,8	ikke op- lyst
	National prognose	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst
Offentlig saldo (% af BNP)	KOM efterår 2009- prognose	-1,9	-3,6	-6,4	-7,5	-7,6
	KOM efterår 2009- prognose	-1,9	-3,9	-6,6	-7,3	ikke op- lyst
	National prognose	-1,9	-3,6	-7,2 ³	ikke op- lyst	ikke op- lyst
Primær saldo (% af BNP)	KOM efterår 2009- prognose	0,4	-1,4	-3,8	-4,6	-4,6
	KOM efterår 2009- prognose	0,4	-1,7	-3,7	-4,3	ikke op- lyst
	National prognose	0,4	-1,4	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst
Konjunkturkorrigeret saldo (% af BNP)	KOM efterår 2009- prognose	-2,9	-4,7	-6,3	-6,6	-6,7
	KOM efterår 2009- prognose	-3,2	-5,3	-6,0	-5,8	ikke op- lyst
	National prognose	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst
Strukturel saldo ¹ (% af BNP)	KOM efterår 2009- prognose	-2,9	-4,7	-6,4	-6,6	-6,7
	KOM efterår 2009- prognose	-3,2	-5,3	-6,0	-5,6	ikke op- lyst
	National prognose	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst
Offentlig bruttogæld (% af BNP)	KOM efterår 2009- prognose	45,0	47,2	51,7	57,0	61,3
	KOM efterår 2009- prognose	44,9	47,1	53,6	59,7	ikke op- lyst
	National prognose	45,0	47,2	ikke op- lyst	ikke op- lyst	ikke op- lyst

¹ Konjunkturkorrigeret saldo, ekskl. engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

² De nyeste tilgængelige oplysninger i brevet fra finansminister Jan Vincent-Rostowski til kommissær Joaquín Almunia af 7 januar 2010.

³ "Plan for udvikling og konsolidering af finanserne" af 29. januar 2010.

Kilder: Kommissionens efterårsprognose fra 2009; Udkast til budget for 2010 (September 2009); finansindberetning af oktober 2009; brev fra finansminister Jan Vincent-Rostowski til kommissær Joaquín Almunia af 7. januar 2010.