EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2014
COM(2014) 431 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Bedömning av åtgärder som vidtagits

av POLEN
som svar på rådets rekommendation av den 10 december 2013 och
av KROATIEN
som svar på rådets rekommendation av den 28 januari 2014

för att få situationen med alltför stora offentliga underskott att upphöra

1. INLEDNING

Den 10 december 2013 respektive den 28 januari 2014 antog rådet rekommendationer till Polen och Kroatien, i syfte att få situationen med deras alltför stora offentliga underskott att upphöra. Rådet fastställde tidsfristerna den 15 april 2014 respektive den 30 april för dessa länder att anta de åtgärder som är nödvändiga för att vidta verksamma mått och steg i syfte att följa rekommendationerna samt att ingående rapportera om sina planerade konsolideringsstrategier för att uppnå målen.

I fråga om Polen beslutade rådet att Polen inte hade vidtagit effektiva åtgärder för att följa rådets rekommendation av den 21 juni 2013 om att korrigera sitt alltför stora underskott senast 2014, och rekommenderade Polen i enlighet med artikel 126.7 i EUF-fördraget att få situationen med det alltför stora offentliga underskottet att upphöra senast år 2015. I enlighet med artikel 5.1 a i rådets förordning (EG) nr 1467/97, rapporterade Polen om åtgärder som vidtagits både inom ramen för sitt den 15 april 2014 framlagda konvergensprogram och i en särskild rapport med samma datum.

När det gäller Kroatien, med hänsyn tagen till landets rapport enligt artikel 126.3 i fördraget och med beaktande av Ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande enligt artikel 126.4 i fördraget, drog kommissionen slutsatsen att det förelåg ett alltför stort underskott i Kroatien. Kommissionen avgav därför ett sådant yttrande till Kroatien och informerade rådet om detta. Med beaktande av att underskotten enligt nationella planer och kommissionens prognoser fortsatt klart överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP för perioden 2013–2015 och att skuldkvoten beräknades överskrida 60 % av BNP år 2014 och ytterliga öka under prognosperioden till och med 2015 fastslog rådet den 28 januari 2014 i enlighet med artikel 126.6 i fördraget att det förelåg ett alltför stort offentligt underskott i Kroatien. Det utfärdade en rekommendation enligt artikel 125.7 till landet, i syfte att få situationen med det alltför stora underskottet att upphöra senast 2016. I enlighet med artikel 3.4a i rådets förordning (EG) nr 1467/97, rapporterade Kroatien om åtgärder som vidtagits inom ramen för sitt den 30 april 2014 framlagda konvergensprogram.

Efter det att medlemsstaterna lämnat in sina rapporter har kommissionen granskat dem för att bedöma om de var förenliga med respektive lands rekommendation enligt artikel 126.7.

2. BEDÖMNING AV VIDTAGNA ÅTGÄRDER

Enligt förordning (EG) nr 1467/97 och uppförandekoden[1] ska en medlemsstat anses ha vidtagit effektiva åtgärder om den följt rekommendationen enligt artikel 126.7 i EUF-fördraget. I uppförandekoden anges att bedömningen av åtgärdernas effektivitet särskilt ska beakta om den berörda medlemsstaten i enlighet med rådets rekommendation har uppnått de årliga budgetmålen och den underliggande förbättringen av sitt konjunkturrensade saldo, frånräknat engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

Metoden för att bedöma effektiva åtgärder kräver att kommissionen först bedömer om medlemsstaten uppfyller det nominella målet och den underliggande förbättringen av det

[1] Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammens innehåll och utformning (”Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes”), tillgängligt på:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

strukturella saldot, i enlighet med rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott. Om detta är fallet, kan förfarandet lämnas vilande.

Om medlemsstaten inte uppfyller det nominella underskottsmålet eller den erforderliga förbättringen av det strukturella saldot, görs en noggrann analys av orsakerna till avvikelsen för att utreda om medlemsstaten har handlat i överensstämmelse med rekommendationen (eller föreläggandet). Den noggranna analysen bygger på två kompletterande mått på den finanspolitiska ansträngningen: i) ”Top-down”-metoden, dvs. beräkning av det strukturella saldots förändring, justerad för förändringar till följd av reviderad potentiell BNP-tillväxt, icke förutsebara inkomster/inkomstbortfall (”windfalls/shortfalls”) och oväntade händelser, samt ii) bottom-up- metoden, dvs. skattning av budgeteffekten av enskilda finanspolitiska åtgärder som regeringen vidtagit. Den noggranna analysen måste kompletteras med andra relevanta kvalitativa överväganden som gör att kommissionen kan göra en kvalificerad bedömning av om medlemsstaterna har vidtagit tillräckliga politiska åtgärder för att följa rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott (eller föreläggandet). Om en noggrann analys visar att den berörda medlemsstaten har uppfyllt sina politiska åtaganden, kommer bedömningen att utmynna i slutsatsen att effektiva åtgärder har vidtagits och ge rådet möjlighet att förlänga tidsfristen, även om det nominella underskottsmålet inte uppnåtts. Om den noggranna analysen visar att politiska åtaganden inte har fullgjorts, och det nominella underskottsmålet inte uppnåtts, kommer bedömningen att utmynna i slutsatsen att effektiva åtgärder inte har vidtagits och förfarandet bör skärpas (med möjligheten att ange en ny tidsfrist för korrigeringen).

2.1. Bedömning av åtgärder som Polen har vidtagit

Enligt den nya rekommendation som rådet utfärdade den 10 december 2013, rekommenderas Polen att uppnå ett nominellt underskott på 4,8 % av BNP år 2013, 3,9 % år 2014 och 2,8 % år 2015 (frånräknat effekten av överföringar av tillgångar från den andra pelaren i pensionssystemet). Baserat på den makroekonomiska prognos som låg till grund för rådets rekommendation, är detta liktydigt med en förbättring av det strukturella saldot med 1 % av BNP år 2014 och 1,2 % år 2015. Polen rekommenderades också att strikt genomföra de åtgärder som landet redan hade meddelat och antagit, samt komplettera dem med ytterligare åtgärder för att uppnå en varaktig korrigering av det alltför stora underskottet senast 2015. Polen gavs en tidsfrist till den 15 april 2014 för att vidta effektiva åtgärder i syfte att efterleva rekommendationen och i detalj rapportera om den konsolideringsstrategi man valt för att uppnå målen.

Vid den fastställda tidsfristen lämnade de polska myndigheterna en rapport till kommissionen som beskrev de åtgärder som hade vidtagits för att följa rådets rekommendation och i stora drag beskrev konsolideringsstrategin för att få situationen med ett alltför stort offentligt underskott att upphöra.

Det nominella underskottet för 2013 låg på 4,3 % av BNP, vilket är lägre än den rekommenderade nivån på 4,8 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2014 beräknas saldot i de offentliga finanserna nå ett överskott på 5,7 5 av BNP under 2014. Om denna prognos justeras för att utesluta överföringen av pensionstillgångar (i enlighet med de statistikregler som kommer att gälla från september 2014) uppgår saldot i de offentliga finanserna till -3,6 % av BNP, dvs. det ligger under det överordnade målet i rekommendationen. För 2015 förväntas underskottet, utgående från oförändrad politik, bli 3,1 % av BNP (om man undantar effekterna av tillgångsöverföringen), dvs. högre än det rekommenderade målet på 2,8 %.

Utgående från kommissionens vårprognos förväntas förändringarna av det strukturella saldot precis ligga i linje med det rekommenderade målet på 1 % under 2014 och, med 0,4 % av BNP, under målet 2015.

Tabell 1. Polen - jämförelse av budgetprognoser

% av BNP	Totalt budgetsaldo			Förändringar i det strukturella saldot	
	2013	2014	2015	2014	2015
Kommissionens vårprognos 2014	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
Kommissionens vårprognos 2014 - med undantag för överföring av	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Konvergensprogrammet**	-4,3	5.8	-2.5	1,2	0,6
Mål enligt den senaste rekommendationen	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Anmärkningar:

* Nominellt underskott korrigerat för överföring av tillgångar i samband med pensionsreformen.

** Strukturellt saldo enligt programmet efter ny beräkning av kommissionen utgående från programscenariet på grundval av den gemensamt överenskomna metoden. Konvergensprogrammet använder olika bokföringsmetoder för tidigare och framtida år. Detta minskar förbättringen av det (nyberäknade) strukturella saldot artificiellt och i stor omfattning (med minst 0,5% av BNP) för 2014.

Kommissionens prognoser beaktar de tillräckligt specificerade åtgärder som Polen aviserat i sin rapport om effektiva åtgärder och konvergensprogrammet. De flesta av dessa åtgärder hade redan vidtagits, innan rådet enligt förfarandet vid alltför stora underskott antog den nya rekommendationen den 10 december 2013 och var redan inkluderade i kommissionens höstprognos 2013. Enligt kommissionens bedömning förväntas de ytterligare åtgärder som vidtagits sedan rekommendationen lades fram få en marginell effekt under 2014 och leda till en minskning av underskottet med 0,1 % av BNP under 2015.

Med korrigering för nedjusteringen av den potentiella tillväxten och utvecklingen av intäkter sedan rådet lade fram sin rekommendation beräknas den justerade strukturella förbättringen uppgå till 0,6 % av BNP under 2014, dvs. under den insats som rådet kräver. Denna brist bekräftas av en bottom-up-bedömning som ger en uppskattning av omfånget av de extra finanspolitiska insatserna under 2014 på grundval av diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utvecklingen av intäkterna mellan det grundscenario som rådets rekommendation vid alltför stora underskott bygger på och kommissionens vårprognos 2014. Bedömningen visar en insats på -0,1 % av BNP, jämfört med de 0,4 % av BNP som krävs. Under 2015 beräknas den justerade förändringen av det strukturella saldot, utgående från det vanliga antagandet att politiken inte ändras, till 0,1 % av BP, dvs. klart under de 1,2 % av BNP som krävs i den reviderade rekommendationen vid alltför stora underskott. Denna brist bekräftas i bottom-up-bedömningen, i vilken man förutser en insats på -0,8 % av BNP under 2015, klart under den insats som beräknades behövas när rekommendationen lades fram.

Tabell 2. Polen - jämförelse av justerade förändringar i det strukturella saldot och den finanspolitiska insatsen, grundat på kommissionens vårprognos 2014

% av BNP	Justerad förändring av det strukturella saldot		Bottom-up	
	2014	2015	2014	2015
Kommissionens vårprognos 2014	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Mål enligt förfarandet vid alltför stora underskott	1,0	1,2	0,4	1,0

Eftersom Polen har uppnått det rekommenderade totala saldot liksom den rekommenderade förändringen av det strukturella saldot under 2014 anser kommissionen att förfarandet bör vila. Det finns emellertid risker vad avser en varaktig korrigering av det alltför stora underskottet inom den fastställda tidsfristen, eftersom den finanspolitiska insatsen mätt både genom den korrigerade förändringen av det strukturella saldot och genom bottom-up-bedömningen ligger klart under den rekommenderade nivån. Särskilt för 2015, och innan budgeten för 2015 läggs fram, förutser kommissionen att det totala underskottet kommer att minska till 3,1 % av BNP (undantaget överföringen av pensionstillgångar) och att den strukturella förbättringen kommer att uppnå 0,4 % av BNP, dvs. understiga de mål som rådet rekommenderat. Därför måste budgeten för 2015 inbegripa strukturanpassningsåtgärder för att säkerställa överensstämmelse med rådets rekommendation.

2.2. Bedömning av åtgärder som Kroatien har vidtagit

Den 28 januari 2014 inledde rådet förfarandet vid alltför stora underskott med avseende på Kroatien och rekommenderade att det alltför stora underskottet borde korrigeras senast 2016. I rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott åläggs Kroatien att uppnå ett nominellt underskott på 4,6 % av BNP år 2014, 3,5 % år 2015 och 2,7 % år 2016[2]. Detta är liktydigt med en förbättring av det strukturella saldot med 0,5 % av BNP år 2014, 0,9 % år 2015 och 0,7 % år 2016, och att konsolideringsåtgärder på 2,3 % av BNP under 2014 och 1,0 % år under 2015 och 2016 antas, i syfte att uppnå den nödvändiga korrigeringen av det strukturella saldot. Kroatien gavs en tidsfrist till den 30 april 2014 för att vidta effektiva åtgärder för att efterleva rekommendationen och i detalj rapportera om den konsolideringsstrategi man valt för att uppnå målen. Kroatien inkom med en rapport om de åtgärder som vidtagits inom ramen för konvergensprogrammet.

Tabell 3. Kroatien- jämförelse av budgetprognoser

[2] Målen har inte korrigerats för effekterna av tillgångsöverföringarna i samband med pensionsreformen. När ENS 2010 införs under hösten 2014 kommer dessa effekter emellertid att undantas från de siffror som från och med då ska ligga till grund förbedömningen inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

% av BNP	Totalt budgetsaldo		Förändringar i det strukturella saldot	
	2014	2015	2014	2015
Kommissionens vårprognos 2014	-3,8	-3,1	0,4	0,8
Kommissionens vårprognos 2014 - med undantag för överföring av	*-4,6*	*-3,8*	*0,4*	*0,8*
Konvergensprogrammet**	-4.4	-3.5	-0,3	0,9
Mål enligt den senaste rekommendationen vid alltför stora underskott	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Anmärkningar:
* Nominellt underskott korrigerat för överföring av tillgångar i samband med pensionsreformen.
** Strukturellt saldo enligt programmet efter ny beräkning av kommissionen utgående från programscenariet på grundval av den gemensamt överenskomna metoden. Konvergensprogrammet använder olika bokföringsmetoder för tidigare och framtida år. Detta minskar förbättringen av det (nyberäknade) strukturella saldot artificiellt och i stor omfattning (med minst 0,5% av BNP) för 2014.

Enligt tillgänglig information och kommissionens vårprognos 2014 väntas det offentliga underskottet uppgå till 3,8 % av BNP år 2014 och 3,1 % år 2015. Om dessa prognoser justeras för att frånräkna överföringen av pensionstillgångar (enligt de statistiska regler som kommer att träda i kraft fr.o.m. september 2014), beräknas underkottet i de offentliga finanserna uppgå till 4,6 % av BNP år 2014 respektive till 3,8 % år 2015. I kommissionens grundscenario medräknas dock inte hela uppsättningen åtgärder i konsolideringspaketet, eftersom vissa åtgärder är otillräckligt specificerade (som besparingar på områdena för subventioner och sociala transfereringar) och viss osäkerhet råder om redovisningen av vissa åtgärder (till exempel i fråga om indragning av vinster från statligt ägda företag). Inte desto mindre väntas med denna beräknade justering det nominella målet uppnås under 2014 som fastställts i förfarandet vid alltför stora underskott, medan det nominella målet väntas underskridas med ¼ % av BNP år 2015. Det strukturella saldot väntas förbättras med 0,4 % av BNP år 2014 och med 0,8 % år 2015, med ett litet underskridande för båda åren i förhållande till den förbättring på 0,5 % respektive 0,9 % av BNP som krävts i rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott.

Tabell 4. Kroatien - jämförelse av justerade förändringar i det strukturella saldot och den finanspolitiska insatsen, grundat på kommissionens vårprognos 2014

% av BNP	Justerad förändring av det strukturella saldot		Bottom-up	
	2014	2015	2014	2015
Kommissionens vårprognos 2014	0,2	0,8	2,3	1,1
Mål enligt förfarandet vid alltför stora underskott	0,5	0,9	2,3	1,0

Enligt en noggrann analys baserad på den justerade förändringen av det strukturella saldot och bottom-up-metoden, som krävs för bedömningen av effektiva åtgärder, skulle det förstnämnda visa på en förbättring på 0,2 % av BNP under 2014 och på att det krävs en ansträngning på 0,8 % av BNP för 2015. Detta skulle understiga kravet för båda åren, men endast marginellt

2015. Samtidigt tyder bedömningen enligt bottom-up-metoden på att den finanspolitiska ansträngningen skulle vara tillräcklig både för 2014 och 2015, med åtgärder motsvarande 2,3 % av BNP år 2014, i linje med kravet, och 1,1 % år 2015, vilket något överstiger den rekommenderade ansträngningen på 1 %. Detta speglar det faktum att den budgetjustering som avses i programmet underbyggs av ett stort antal åtgärder, bland annat ökningar av socialförsäkrings- och pensionsavgifterna och utgiftsbesparingar i fråga om subventioner, insatsförbrukning och sociala transfereringar. I samband med den noggranna analysen bör man också beakta att alla dessa åtgärder antagits efter, och som en följd av, rådets beslut i januari 2014 om föreliggandet av ett alltför stort underskott. Myndigheternas kraftfulla engagemang för att följa rådets rekommendationer speglas också av att de vidtagit ytterligare åtgärder motsvarande 0,4 5 av BNP efter det att det blev uppenbart att översynen av 2014 års budget i mars 2014 inte var tillräcklig för att följa rekommendationerna i förfarandet vid alltför stora underskott.

Med tanke på att det övergripande målet förväntas uppnås 2014, att bottom-up-metoden visar att Kroatien har vidtagit åtgärder av den omfattning som bedöms vara nödvändiga för att uppnå de strukturella mål som föreskrivs i rekommendationen enligt förfarandet vid alltför stora underskott, och resultaten av den noggranna analys och andra kvalitetsfaktorer som nämns ovan, anser kommissionen att förfarandet vid alltför stora underskott för Kroatien bör vila. Med tanke på att kommissionens avdelningar under 2015 och före det att 2015 års budget läggs fram väntar sig att det nominella saldot och de strukturella förbättringarna kommer att ligga under de mål som rådet rekommenderat, bör 2015 års budget omfatta strukturella anpassningsåtgärder som garanterar att rådets rekommendation efterlevs.

3. SLUTSATSER

Kommissionen anser att Polen och Kroatien har vidtagit effektiva åtgärder och att det för närvarande inte krävs några ytterligare steg i förfarandet vid alltför stora underskott. Kommissionen kommer att fortsätta att noggrant övervaka den finanspolitiska utvecklingen i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten.

Bilaga. Tabeller för förfarandet vid alltför stora underskott

Tabell A1. Anpassning av den strukturella insatsen för översyn av tillväxtpotential – beräkningsuppgifter

PL	Potentiell BNP-tillväxt som ligger till grund för rådets rekommendation (%)	Potentiell BNP-tillväxt vid bedömnings-tidpunkten (%)	Prognosfel (%)	Strukturella utgifter (% av potentiel BNP)	Korrigerings-koefficient α (% av nominell potentiell BNP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2013	2,7	3,2	-0,5	42,4	-0,2
2014	2,5	3,2	-0,8	41,3	-0,3
2015	2,5	3,4	-0,9	40,7	-0,4

HR	Potentiell BNP-tillväxt som ligger till grund för rekommendationen vid alltför stora underskott (%)	Potentiell BNP-tillväxt vid bedömnings-tidpunkten (%)	Prognosfel (%)	Strukturella utgifter (% av potentiel BNP)	Korrigerings-koefficient α (% av nominell potentiell BNP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	-0,2	0,3	-0,5	44,6	-0,2
2015	0,6	0,6	0,0	45,0	0,0

Tabell A2. Anpassning av den strukturella insatsen för översyn av brister/överskott i intäkterna – beräkningsuppgifter

PL	Förändring i löpande intäkter (årsbasis) (miljarder euro)		Fackultativa åtgärder avseende löpande intäkter (miljarder euro)		Antaganden avseende nominell BNP-tillväxt (%)		förändringar av produktionsgap		Löpande intäkter under år t-1 (miljarder euro)		Intäktsgap (miljarder euro)*	Nominell BNP	Korrigerings-koefficient β (% av nominell BNP)
	recom.	assessment	recom.	assessment	recom.	assessment	recom.	assessment	recom.	assessment		assessment	
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2013	-7,7	6,9	1,3	1,3	0,0	0,0	-1,4	-1,6	590,5	590,5	13,2	1635,7	0,8
2014	22,7	27,3	6,8	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	582,7	597,3	2,0	1705,5	0,1
2015	32,1	34,9	5,9	6,5	0,0	0,1	0,4	0,1	605,4	624,6	-0,3	1791,0	0,0
	*inkomstelasticitet (ε): 0,78												

HR	Förändring i löpande intäkter (årsbasis) (miljarder euro)		Fackultativa åtgärder avseende löpande intäkter (miljarder		Antaganden avseende nominell BNP-tillväxt (%)		förändringar av produktionsgap		Löpande intäkter under år t-1 (miljarder euro)		Intäktsgap (miljarder euro)*	Nominell BNP	Korrigerings-koefficient β (% av nominell BNP)
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	3,1	4,0	2,2	5,9	0,0	0,0	0,7	-0,9	131,0	133,9	-0,2	328,9	-0,1
2015	5,2	4,9	0,0	1,2	0,0	0,0	0,6	0,1	134,0	137,8	0,0	335,0	0,0
	*inkomstelasticitet (ε): 0,86												