EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 431 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Beoordeling van de maatregelen

die POLEN
heeft getroffen in reactie op de aanbeveling van de Raad van 10 december 2013 en die KROATIË
heeft getroffen in reactie op de aanbeveling van de Raad van 28 januari 2014

om het buitensporige overheidstekort te verhelpen

1. INLEIDING

De Raad heeft op 10 december 2013 en 28 januari 2014 aanbevelingen aan respectievelijk Polen en Kroatië vastgesteld om het buitensporig tekort in deze landen te verhelpen. De Raad had respectievelijk 15 april en 30 april 2014 vastgesteld als termijn voor deze landen om effectieve maatregelen te nemen teneinde gevolg te geven aan de aanbevelingen en gedetailleerd verslag uit te brengen over de consolidatiestrategieën die zij beoogden toe te passen om de doelstellingen te verwezenlijken.

Wat betreft Polen heeft de Raad op 10 december 2013 overeenkomstig artikel 126, lid 8, van het Verdrag besloten dat dit land geen effectieve maatregelen had getroffen overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 om zijn overheidstekort uiterlijk in 2014 te corrigeren, en het land op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag aanbevolen uiterlijk in 2015 een einde aan de buitensporigtekortsituatie te maken. Overeenkomstig artikel 5, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97, heeft Polen verslag uitgebracht over de maatregelen die zijn getroffen in het kader van het op 15 april 2014 ingediende convergentieprogramma; bovendien heeft Polen op diezelfde dag een speciaal verslag ingediend.

Wat betreft Kroatië is de Commissie, rekening houdend met zijn verslag overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag en met het advies van het Economisch en Financieel Comité overeenkomstig artikel 126, lid 4, van het Verdrag, op 10 december 2013 tot de conclusie gekomen dat er in Kroatië een buitensporig tekort bestaat. De Commissie heeft derhalve een advies tot Kroatië gericht en de Raad daarvan op de hoogte gebracht. Aangezien het tekort volgens de nationale plannen en de prognoses van de Commissie in de periode 2013-2015 ruim boven de referentiewaarde van 3 % van het bbp zou blijven en de schuldquote naar verwachting in 2014 tot meer dan 60 % van het bbp zou oplopen, en vervolgens na afloop van de prognoseperiode tot 2015 zou blijven stijgen, heeft de Raad op 28 januari 2014 besloten dat er in Kroatië overeenkomstig artikel 126, lid 6, van het Verdrag een buitensporig tekort bestaat en heeft de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag een aanbeveling aan Kroatië verstrekt om het buitensporig tekort tegen 2016 te verhelpen. Overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97, heeft Kroatië verslag uitgebracht over de maatregelen die zijn getroffen in het kader van het op 30 april 2014 ingediende convergentieprogramma.

Nadat de lidstaten hun verslagen hebben ingediend, heeft de Commissie deze onderzocht om te beoordelen of zij hebben voldaan aan de op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag aan hen verstrekte aanbevelingen.

2. BEOORDELING VAN GETROFFEN MAATREGELEN

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1467/97 en de gedragscode[1] wordt een lidstaat geacht doeltreffende actie te hebben ondernomen indien hij gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling op grond van artikel 126, lid 7, VWEU. De gedragscode bepaalt dat er bij de beoordeling of doeltreffende actie is ondernomen, met name op moet worden gelet of de betrokken lidstaat de door de Raad aanbevolen jaarlijkse begrotingsdoelstellingen en de onderliggende

[1] "Specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en Richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's", beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

verbetering van zijn conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, heeft verwezenlijkt.

Volgens de methode voor het beoordelen van de effectieve maatregelen moet de Commissie eerst onderzoeken of de lidstaat voldoet aan de nominale doelstelling en de onderliggende verbetering van het structurele saldo zoals bepaald in de btp-aanbeveling. Als dat het geval is, wordt de procedure opgeschort.

Als de lidstaat de doelstelling voor het nominale tekort of de vereiste verbetering van het structurele saldo niet verwezenlijkt, worden de redenen voor deze tekortkoming nauwkeurig geanalyseerd om te bepalen of de lidstaat in overeenstemming met de aanbeveling of aanmaning te werk is gegaan. Bij deze nauwkeurige analyse wordt de begrotingsinspanning onderzocht op twee elkaar aanvullende manieren: (i) door middel van de "'top-down"-benadering wordt de verandering van het structurele saldo berekend, waarbij rekening wordt gehouden met veranderingen op basis van de herziening van de potentiële productiegroei, mee- of tegenvallers aan de ontvangstenzijde en onverwachte gebeurtenissen; en (ii) door middel van de "bottom-up"-benadering wordt het effect van de door de regering genomen individuele begrotingsmaatregelen op de begroting geraamd. De nauwkeurige analyse moet worden aangevuld met andere relevante kwalitatieve overwegingen om ervoor te zorgen dat de Commissie een gegrond oordeel kan vormen over de vraag of de lidstaat afdoende beleidsmaatregelen heeft genomen om te voldoen aan de btp-aanbeveling of -aanmaning. Als uit de nauwkeurige analyse blijkt dat de betrokken lidstaat zijn beleidstoezeggingen heeft uitgevoerd, zal in de beoordeling worden geconcludeerd dat er effectieve maatregelen zijn getroffen, hetgeen de Raad de mogelijkheid geeft de termijn te verlengen, zelfs als de doelstelling voor het nominale tekort niet is verwezenlijkt. Als uit de nauwkeurige analyse blijkt dat de beleidstoezeggingen niet zijn uitgevoerd en de doelstelling voor het nominale tekort niet is verwezenlijkt, zal in de beoordeling worden geconcludeerd dat er geen effectieve maatregelen zijn getroffen en dat de procedure dient te worden verscherpt (waarbij een nieuwe termijn voor de correctie kan worden vastgelegd).

2.1. Beoordeling van de door Polen genomen maatregelen

In de nieuwe aanbeveling van de Raad van 10 december 2013 werd Polen aanbevolen te streven naar een nominaal tekort 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 activa-overdrachten uit de tweede pijler van het pensioenstelsel). Overeenkomstig de macro-economische prognoses die ten grondslag liggen aan de aanbeveling van de Raad, komt dat neer op een verbetering van het structurele saldo van 1 % van het bbp in 2014 en 1,2 % van het bbp in 2015. Bovendien beval de Raad Polen aan de reeds aangekondigde en vastgestelde maatregelen onverkort uit te voeren en deze aan te vullen met extra maatregelen om tegen 2015 een duurzame correctie van het buitensporige tekort te bereiken. Polen kreeg tot uiterlijk 15 april 2014 om effectieve maatregelen te nemen teneinde aan de aanbeveling te voldoen, en om gedetailleerd verslag uit te brengen over de consolidatiestrategie die het land had uitgestippeld om de doelstellingen te verwezenlijken. Op de vastgestelde termijn hebben de Poolse autoriteiten een verslag bij de Commissie ingediend, waarin de maatregelen werden gepresenteerd die Polen naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad had genomen en waarin de consolidatiestrategie voor het verhelpen van het buitensporige overheidstekort werd geschetst.

Voor 2013 bedroeg het nominale tekort 4,3 % van het bbp, hetgeen lager was dan het aanbevolen niveau van 4,8 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie zal het EMU-saldo in 2014 uitkomen op een overschot van 5,7 % van het bbp. Als bij deze prognose activa-overdrachten uit het pensioenstelsel buiten beschouwing worden

gelaten (in overeenstemming met de statistische regels die met ingang van september 2014 van kracht zullen zijn), zal het EMU-saldo in 2014 op -3,6 % van het bbp uitkomen en derhalve onder de in de aanbeveling vastgelegde nominale doelstelling liggen. Bij ongewijzigd beleid zal het tekort voor 2015 uitkomen op 3,1 % van het bbp (met uitsluiting van de impact van de activa-overdrachten), en derhalve boven het streefcijfer van 2,8 % liggen.

Uitgaande van de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie zal de verandering van het structurele saldo in 2014 net voldoen aan het aanbevolen streefcijfer van 1 % en in 2015 0,4 % van het bbp bedragen, hetgeen betekent dat het streefcijfer dan niet wordt gehaald.

Tabel 1. Polen – vergelijking van begrotingsprojecties

% of GDP	Headline budget balance			Change in the structural balance	
	2013	2014	2015	2014	2015
Commission 2014 spring forecast	-4.3	5.7	-2.9	1.0	0.4
Commission 2014 spring forecast - excluding the transfer of pension assets*	-4.3	-3.6	-3.1	1.0	0.4
Convergence Programme**	-4.3	5.8	-2.5	1.2	0.6
Target of the latest EDP recommendation*	-4.8	-3.9	-2.8	1.0	1.2

Notes:
* Nominal deficit corrected for the transfer of assets in relation with the pension reform (consistently with the formulation of the recommendation).
** Structural balance according to the programme as recalculated by the Commission on the basis of the programme scenario using the commonly agreed methodology

Bij de prognoses van de Commissie is rekening gehouden met de afdoende gespecificeerde maatregelen die Polen heeft aangekondigd in het verslag over effectieve maatregelen en het convergentieprogramma. Het grootste deel van deze maatregelen was al getroffen voordat de Raad op 10 december 2013 de nieuwe aanbeveling in het kader van de buitensporigtekortprocedure had vastgesteld en maakte al deel uit van de najaarsprognoses 2013 van de Commissie. Volgens de beoordeling van de Commissie zullen de aanvullende maatregelen die sinds de btp-aanbeveling zijn genomen naar verwachting in 2014 slechts een marginale invloed hebben en ertoe leiden dat het tekort in 2015 met 0,1 % van het bbp wordt verlaagd.

Na neerwaartse bijstelling van de potentiële groei en correctie van de inkomstenontwikkelingen sinds het moment waarop de aanbeveling van de Raad werd vastgesteld, wordt de gecorrigeerde structurele verbetering geraamd op 0,6 % van het bbp in 2014 en wordt er derhalve niet voldaan aan de door de Raad vereiste inspanning. Deze tegenvaller komt ook tot uitdrukking in de "bottom-up"-beoordeling, waarbij de omvang van de begrotingsinspanning in 2014 wordt geraamd op basis van de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en de ontwikkeling van de uitgaven, en gebruik wordt gemaakt van

het referentiescenario dat ten grondslag ligt aan de aanbeveling van de Raad en de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie. Hieruit blijkt een inspanning van -0,1 % van het bbp, hoewel 0,4 % van het bbp zou moeten worden bereikt. De gecorrigeerde verandering van het structurele saldo wordt bij ongewijzigd beleid in 2015 geraamd op 0,1 % van het bbp, hetgeen aanzienlijk lager is dan de in de herziene btp-aanbeveling vereiste 1,2 % van het bbp. Deze tegenvaller komt ook tot uitdrukking in de "bottom-up"-beoordeling, waarbij de inspanning wordt geraamd op -0,8 % van het bbp in 2015, hetgeen aanzienlijk lager is dan de inspanning die op het moment van de aanbeveling werd geraamd.

Tabel 2. Polen – vergelijking van de gecorrigeerde verandering van het structurele saldo en van de begrotingsinspanningen op basis van de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie

% of GDP	Adjusted change of structural balance		Bottom-up	
	2014	2015	2014	2015
Commission 2014 spring forecast	0.6	0.1	-0.1	-0.8
EDP target	1.0	1.2	0.4	1.0

Aangezien Polen het aanbevolen nominale saldo en de aanbevolen verandering van het structurele saldo in 2014 heeft verwezenlijkt, is de Commissie van mening dat de procedure moet worden opgeschort. Er bestaat echter een risico dat de duurzame correctie van het buitensporige tekort niet tegen de vastgestelde termijn plaatsvindt, aangezien de begrotingsinspanning op basis van de gecorrigeerde verandering van het structurele saldo en de "bottom-up"-beoordeling aanzienlijk lager uitkomt dan het aanbevolen niveau. In het bijzonder verwachten de diensten van de Commissie dat in 2015, en voorafgaand aan de presentatie van de begroting voor 2015, het nominale tekort daalt tot 3,1 % van het bbp (met uitsluiting van activa-overdrachten uit het pensioenstelsel) en de structurele verbetering uitkomt op 0,4 % van het bbp, hetgeen inhoudt dat de aanbevolen streefcijfers van de Raad niet worden verwezenlijkt. In de begroting voor 2015 dienen daarom structurele corrigerende maatregelen te worden opgenomen teneinde te voldoen aan de aanbeveling van de Raad.

2.2. Beoordeling van de door Kroatië genomen maatregelen

De Raad heeft de buitensporigtekortprocedure voor Kroatië ingeleid op 28 januari 2014 en het land aanbevolen om het buitensporig tekort uiterlijk in 2016 te corrigeren. Op basis van de btp-aanbeveling moet Kroatië het nominale tekort terugdringen tot 4,6 % van het bbp in 2014, 3,5 % van het bbp in 2015 en 2,7 % van het bbp in 2016[2]. Dat komt overeen met een verbetering van het structurele saldo van 0,5 % van het bbp in 2014, 0,9 % van het bbp in 2015 en 0,7 % van het bbp in 2016, en met te nemen consolidatiemaatregelen met een waarde van 2,3 % van het bbp in 2014 en 1,0 % van het bbp in 2015 en 2016, een en ander om de

[2] De streefcijfers zijn niet gecorrigeerd voor de impact van de activa-overdracht in het kader van de hervorming van het pensioenstelsel. Met de invoering van ESR 2010 in de herfst van 2014 zal deze impact echter niet meer meetellen voor de cijfers die vanaf dat moment ten grondslag liggen aan de beoordeling in het kader van het SGP.

vereiste correctie van het structurele saldo te verwezenlijken. Kroatië kreeg tot uiterlijk 30 april 2014 om effectieve maatregelen te nemen teneinde aan de aanbeveling te voldoen, en om gedetailleerd verslag uit te brengen over de consolidatiestrategie die het land had uitgestippeld om de doelstellingen te verwezenlijken. Kroatië heeft een verslag ingediend over de in het kader van het convergentieprogramma getroffen maatregelen.

Tabel 3. Kroatië – vergelijking van begrotingsprojecties

% of GDP	Headline budget balance		Change in the structural balance	
	2014	2015	2014	2015
Commission 2014 spring forecast	-3.8	-3.1	0.4	0.8
*p.m. Commission 2014 spring forecast - excluding the transfer of pension assets**	*-4.6*	*-3.8*	*0.4*	*0.8*
Convergence Programme**	-4.4	-3.5	-0.3	0.9
Target of the latest EDP recommendation	-4.6	-3.5	0.5	0.9

Notes:
* Nominal deficit corrected for the transfer of assets in relation with the pension reform.
** Structural balance according to the programme as recalculated by the Commission on the basis of the programme scenario using the commonly agreed methodology. The Convergence Programme uses different accounting methodologies for past and future years. This artificially and substantially (by at least 0.5% of GDP) reduces the improvement in the (recalculated) structural balance in 2014.

Volgens de momenteel beschikbare informatie en de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie is het verwachte overheidstekort voor 2014 3,8 % van het bbp en voor 2015 3,1 % van het bbp. Als bij deze prognoses activa-overdrachten uit het pensioenstelsel buiten beschouwing worden gelaten (in overeenstemming met de statistische regels die met ingang van september 2014 van kracht zullen zijn), wordt het overheidstekort in 2014 en 2015 geraamd op respectievelijk 4,6 % en 3,8 % van het bbp. Bij het referentiescenario van de diensten van de Commissie is echter geen rekening gehouden met de volledige reeks maatregelen van het consolidatiepakket, aangezien een aantal maatregelen onvoldoende is gespecificeerd (zoals besparingen op subsidies en uitkeringen) en er enige onduidelijkheid bestaat over de boekhoudkundige behandeling van een aantal maatregelen (bijvoorbeeld wat betreft het onttrekken van winsten aan bedrijven in staatsbezit). Desondanks zal het in het kader van de buitensporigtekortprocedure vastgestelde streefcijfer in 2014 naar verwachting worden verwezenlijkt, maar zal het resultaat in 2015 ¼ % van het bbp onder de nominale doelstelling liggen. Het structurele saldo zal in 2014 met 0,4 % van het bbp en in 2015 met 0,8 % van het bbp worden verbeterd, hetgeen inhoudt dat de in het kader van de btp-aanbeveling vereiste verbetering van 0,5 % en 0,9 % van het bbp net niet wordt gehaald.

Tabel 4. Kroatië – vergelijking van de gecorrigeerde verandering van het structurele saldo en van de begrotingsinspanning op basis van de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie

% of GDP	Adjusted change of structural balance		Bottom-up	
	2014	2015	2014	2015
Commission 2014 spring forecast	0.2	0.8	2.3	1.1
EDP target	0.5	0.9	2.3	1.0

Bij de beoordeling van de effectieve maatregelen door middel van een nauwkeurige analyse op basis van de gecorrigeerde verandering van het structurele saldo en de "bottom-up"-benadering, blijkt uit de eerstgenoemde analyse een verbetering in 2014 van 0,2 % van het bbp en een inspanning van 0,8 % van het bbp voor 2015. Dat zou betekenen dat de vereisten in beide jaren niet worden behaald, maar in 2015 slechts met een marginaal verschil. Op basis van de "bottom-up"-beoordeling wordt de vereiste begrotingsinspanning echter zowel in 2014 als in 2015 verwezenlijkt, waarbij de maatregelen uitkomen op 2,3 % van het bbp in 2014, waarmee wordt voldaan aan de vereiste, en op 1,1 % van het bbp in 2015, hetgeen iets hoger is dan de aanbevolen waarde van 1 % van het bbp. Dit is het gevolg van het feit dat er een groot aantal maatregelen ten grondslag ligt aan de in het programma nagestreefde correctie van de begroting, waaronder hogere sociale en pensioenbijdragen alsmede besparingen op uitgaven voor subsidies, tussentijdse consumptie en uitkeringen. Er dient in de context van de nauwkeurige analyse rekening mee te worden gehouden dat al deze maatregelen genomen zijn na de vaststelling in januari 2014 van het besluit van de Raad inzake het bestaan van een buitensporig tekort, en als reactie daarop. Dat de autoriteiten vastberaden zijn om gevolg te geven aan de aanbeveling van de Raad blijkt ook het feit dat zij aanvullende maatregelen hebben genomen met een omvang van 0,4 % van het bbp, nadat was gebleken dat de herziening van de begroting voor 2014 in maart 2014 niet voldoende was om tegemoet te komen aan de btp-aanbevelingen.

Aangezien het nominale streefcijfer in 2014 naar verwachting zal worden verwezenlijkt en uit de "bottom-up"-benadering blijkt dat Kroatië de maatregelen heeft genomen die nodig worden geacht om de in de btp-aanbeveling vastgelegde structurele doelstellingen te bereiken, is de Commissie, rekening houdend met de nauwkeurige analyse en andere reeds genoemde kwalitatieve factoren, van mening dat de procedure voor Kroatië dient te worden opgeschort. Aangezien de diensten van de Commissie verwachten dat in 2015 en voorafgaand aan de presentatie van begroting voor 2015 het nominale saldo en de structurele verbetering niet overeen zullen stemmen met de door de Raad aanbevolen streefcijfers, moet de begroting voor 2015 structurele corrigerende maatregelen omvatten waarmee wordt gewaarborgd dat de aanbeveling van de Raad wordt nageleefd.

3. CONCLUSIES

De Commissie is van mening dat Polen en Kroatië effectieve maatregelen hebben genomen en dat er momenteel geen verdere stappen in de buitensporigtekortprocedure noodzakelijk zijn. De Commissie zal de begrotingsontwikkelingen nauwlettend blijven volgen in overeenstemming met het Verdrag en het SGP.

Bijlage. Tabellen die met de btp verband houden

Tabel A1. Correctie van de ogenschijnlijke structurele inspanning voor de herziening met betrekking tot de potentiële groei – details van de berekening

PL	Potential GDP growth underlying the Council Recommendation (%)	Potential GDP growth at the time of assessment (%)	Forecast error (%)	Structural expenditure (% of potential GDP)	Correction coefficient α (% of nominal potential GDP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	2.5	3.2	-0.8	41.3	-0.3
2015	2.5	3.4	-0.9	40.7	-0.4

HR	Potential GDP growth underlying the EDP Recommendation (%)	Potential GDP growth at the time of assessment (%)	Forecast error (%)	Structural expenditure (% of potential GDP)	Correction coefficient α (% of nominal potential GDP)
	(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

Tabel A2. Correctie van de ogenschijnlijke structurele inspanning voor de herziening met betrekking tot de meevallers/tegenvallers aan de ontvangstenzijde – details van de berekening

PL	Change in current revenues (yoy) (billions)		Discretionary current revenue measures (billions)		Nominal GDP growth assumptions (%)		change in output gap		Current revenues in year t-1 (billions)		Revenue gap (billions)*	Nominal GDP	Correction coefficient β (% of nominal GDP)
	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)
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
	*revenue elasticity (ε): 0.78												

HR	Change in current revenues (yoy) (billions)		Discretionary current revenue measures (billions)		Nominal GDP growth assumptions (%)		change in output gap		Current revenues in year t-1 (billions)		Revenue gap (billions)*	Nominal GDP	Correction coefficient β (% of nominal GDP)
	(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
	*revenue elasticity (ε): 0.86												