

ADVIES VAN DE RAAD
van 27 februari 2007
over het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen voor de periode 2006-2009

(2007/C 72/04)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ⁽¹⁾, en met name op artikel 9, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

- (1) Op 27 februari 2007 heeft de Raad het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen voor de periode 2006-2009 behandeld.
- (2) Volgens het macro-economische scenario dat aan het programma ten grondslag ligt, zou er in 2006 sprake zijn geweest van een reële BBP-groei van 5,4 %, die zich gedurende de rest van de programma-periode min of meer zou stabiliseren rond gemiddeld 5¼ %. Afgaande op de thans beschikbare informatie lijkt dit scenario van groeihypothesen uit te gaan die voorzichtig zijn voor 2007 en tamelijk optimistisch voor de jaren daarna, aangezien met name de arbeidsmarktsituatie mogelijk minder snel kan verbeteren dan in het programma wordt verwacht. De inflatieprognoses van het programma lijken realistisch, al lijken de cijfers naar het einde van de programmaperiode toe aan de lage kant, in het bijzonder vanwege de toenemende loondruk als gevolg van de verkrappende arbeidsmarkt.
- (3) In het convergentieprogramma van januari 2006 werd het streefcijfer voor het overheidssaldo in 2006 vastgesteld op -2,6 % van het BBP en in de najaarsprognoses van de diensten van de Commissie werd uitgegaan van een cijfer van -2,2 % van het BBP, terwijl het feitelijke tekort voor 2006 in het geactualiseerde convergentieprogramma van november 2006 op -1,9 % van het BBP wordt geraamd. Dit beter dan verwachte resultaat is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een onvolledige uitvoering van de geplande uitgaven (in het bijzonder de sociale overdrachten en de overheidsinvesteringen), terwijl de stijging van de ontvangsten vooral voortvloeide uit de sterker dan verwachte groei. In bovenstaande tekortcijfers zijn de (voor 2006 op ongeveer 2 % van het BBP geschatte) kosten van de pensioenhervorming buiten beschouwing gelaten, rekening houdend met de in het voorjaar van 2007 aflopende overgangperiode voor de tenuitvoerlegging van het Eurostat-besluit van 2 maart 2004 inzake de indeling van op kapitaaldekking berustende pensioenstelsels ⁽²⁾. De voornaamste doelstelling van de in de actualisering van november 2006 uitgestippelde begrotingsstrategie is het buitensporige tekort in 2007 te corrigeren door zich te kwalificeren voor de toepassing van de bepaling van het hervormde pact die toestaat dat een deel van de kosten van de pensioenhervorming wordt afgetrokken. Voor de daaropvolgende jaren wordt in het programma uitgegaan van een geleidelijke vermindering van het tekort, zodat de referentiewaarde van 3 % van het BBP in 2009 wordt bereikt.
- (4) Volgens de plannen zou het tekort jaarlijks met 0,4 procentpunt van het BBP (0,3 procentpunt indien de kosten van de pensioenhervorming in aanmerking worden genomen) teruglopen van 1,9 % van het BBP in 2006 tot 0,6 % van het BBP in 2009. Het primaire overschot zou een verbetering te zien geven en stijgen van 0,5 % van het BBP in 2006 tot 1,7 % in 2009. Indien ook met het effect van bovengenoemd Eurostat-besluit rekening wordt gehouden, zou het tekort volgens het geactualiseerde programma verbeteren van 3,9 % van het BBP in 2006 tot 2,9 % in 2009. In 2007 zou de aanpassing aan de ontvangstenzijde plaatsvinden (stijging van de ontvangstenquote met 0,6 procentpunt van

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1. Verordening gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1055/2005 (PB L 174 van 7.7.2005, blz. 1). Alle documenten waarnaar in deze tekst wordt verwezen, kunnen worden geraadpleegd op: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

⁽²⁾ Zie Eurostat News Releases nr. 30/2004 van 2 maart 2004 en nr. 117/2004 van 23 september 2004.

het BBP bij een vrijwel gelijkblijvende uitgavenquote). In 2008-2009 zou er sprake zijn van een sterke aanpassing aan de uitgavenzijde om de scherpe daling van de ontvangstenquote op te vangen (gemiddelde jaarlijkse reductie van de uitgavenquote met 1,6 procentpunt, vooral op het niveau van de overheidsconsumptie en de sociale overdrachten, bij een daling van de ontvangstenquote met gemiddeld 1,2 procentpunt, hoofdzakelijk als gevolg van een verlaging van de sociale bijdragen, wijzigingen in het inkomstenbelastingstelsel en andere veranderingen in het belastingstelsel, die niet altijd volledig zijn toegelicht). In vergelijking met het vorige programma zijn de tekortdoelstellingen neerwaarts herzien in het licht van een veel krachtiger groei en een meevallend begrotingsresultaat in 2006.

- (5) Aangenomen wordt dat het structurele saldo (d.w.z. het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, onge-rekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen), berekend overeenkomstig de algemeen aanvaarde methode, zal verbeteren van circa -2 % van het BBP in 2006 tot -¾ % van het BBP in 2009 aan het einde van de programmaperiode (exclusief de kosten van de pensioenhervorming). Net als in het vorige geactualiseerde convergentieprogramma wordt in het nieuwe programma als middellangetermijndoelstelling (MTD) voor de begrotingssituatie een structureel tekort van 1 % van het BBP gehanteerd. Deze doelstelling zal volgens het programma niet binnen de programmaperiode worden gerealiseerd. Aangezien de MTD ambitieuzer is dan de minimumbenchmark (geraamd op een tekort van circa 1½ % van het BBP), zou de verwezenlijking ervan een veiligheidsmarge tegen het ontstaan van een buitensporig tekort moeten bieden. In de MTD wordt afdoende rekening gehouden met de schuldquote en de gemiddelde potentiële productiegroei op middellange termijn.
- (6) Het begrotingsresultaat zou slechter kunnen uitvallen dan in het programma wordt voorspeld, met name in de laatste jaren van het programma. Er bestaat aanzienlijke onzekerheid over de effectieve tenuitvoerlegging van de geplande hervormingen aangezien zij niet gesteund worden door precieze maatregelen waarop de geplande uitgavenbeperking steunt. Daarnaast zijn er risico's verbonden aan het tamelijk gunstige macro-economische scenario voor de laatste jaren van het programma. De tot dusver ondernomen actie is bijgevolg ontoereikend en de geplande maatregelen dienen te worden versterkt om het beoogde resultaat te bereiken.
- (7) Gezien deze risicobeoordeling lijkt de begrotingsstrategie van het programma niet te verenigen met een correctie van het buitensporig tekort tegen 2007 zoals door de Raad is aanbevolen. De begrotingsdoelstellingen bieden geen veiligheidsmarge die ruim genoeg is om gedurende de gehele programmaperiode te voorkomen dat het tekort bij normale macro-economische fluctuaties de drempel van 3 % van het BBP overschrijdt. In de jaren na de correctie van het buitensporige tekort dient het uit het programma blijvende tempo van de structurele aanpassing richting de MTD te worden opgevoerd om van de goede economische tijden te profiteren; daarnaast dienen maatregelen te worden genomen om het tempo te ondersteunen.
- (8) Volgens de ramingen is de bruto overheidsschuld in 2006 op 42,0 % van het BBP uitgekomen, ruim onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het BBP. In het programma wordt erop gerekend dat de schuldquote over de programmaperiode met 1,4 procentpunt zal teruglopen. Indien de gevolgen van het bovengenoemde Eurostat-besluit in aanmerking worden genomen, zou de bruto overheidsschuld toenemen van 48,9 % in 2006 tot 50,2 % in 2009.
- (9) Polen is de EU-lidstaat waar het langetermijneffect van de vergrijzing op de begroting het geringst is: de leeftijdsgebonden uitgaven zullen er naar verwachting teruglopen, ten dele als gevolg van het aanzienlijke uitgavenbeperkende effect van de hervorming van het pensioenstelsel — mits de pensioenhervormingen onverkort worden doorgevoerd. De budgettaire uitgangspositie is weliswaar verbeterd ten opzichte van 2005, maar vormt nog steeds een risico voor de houdbaarheid van de openbare financiën voordat het langetermijneffect van de vergrijzing op de begroting in aanmerking wordt genomen. De in het programma voorziene budgettaire consolidatie zou dan ook bijdragen tot een beperking van de risico's voor de houdbaarheid van de openbare financiën. Alles samen lijkt Polen weinig risico te lopen wat de houdbaarheid van de openbare financiën betreft.
- (10) Het convergentieprogramma bevat een kwalitatieve beoordeling van de algemene gevolgen van de in het nationale hervormingsprogramma van oktober 2006 opgesomde hervormingen binnen het kader van de begrotingsstrategie op middellange termijn. Daarnaast verschaft het enige informatie over de rechtstreekse budgettaire kosten of besparingen van de voornaamste hervormingen waarin het nationale hervormingsprogramma voorziet, en in de begrotingsprognoses lijkt rekening te worden gehouden met de gevolgen van de in het nationale hervormingsprogramma geschetste maatregelen voor de openbare financiën. De in het convergentieprogramma opgenomen maatregelen op het gebied van de openbare financiën lijken aan te sluiten bij de in het kader van het nationale hervormingsprogramma voorgenomen acties. Beide programma's gaan met name uit van enige harmonisatie van het socialezekerheidsstelsel van de landbouwers met het algemene nationale stelsel, de geleidelijke harmonisatie van de invaliditeitsuitkeringen met het hervormde pensioenstelsel en de invoering van een pakket gegarandeerde medische diensten.

- (11) De in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie is gedeeltelijk in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid die in de geïntegreerde richtsnoeren voor de periode 2005-2008 zijn opgenomen. In het bijzonder de actie die is ondernomen om het buitensporige tekort te verhelpen, lijkt ontoereikend te zijn.
- (12) Wat de in de gedragscode voor stabiliteits- en convergentieprogramma's gespecificeerde gegevensvereisten betreft, bevat het programma alle verplichte en de meeste facultatieve gegevens ⁽¹⁾.

Het programma voorziet in een correctie van het buitensporige tekort tegen 2007, onder verwijzing naar de bepaling van artikel 2, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, maar de Raad wijst erop dat de tot dusver ondernomen actie ontoereikend lijkt en de geplande maatregelen kennelijk niet volstaan om dat doel te bereiken.

Hoewel in de latere jaren volgens het programma tegen de achtergrond van gunstige groeivoorzichten afdoende vooruitgang wordt geboekt richting de MTD, is de realisatie van de begrotingsdoelstellingen en de duurzaamheid van de aanpassing aan belangrijke risico's onderhevig.

In het licht van de bovenstaande evaluatie en rekening houdend met het feit dat de Raad op 27 februari 2007 overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het Verdrag een nieuwe aanbeveling tot Polen heeft gericht om het buitensporige tekort te verhelpen, verzoekt de Raad Polen:

- i) zorg te dragen voor het wegwerken van het buitensporige tekort in overeenstemming met de overeenkomstig artikel 104, lid 7, gedane nieuwe aanbeveling in 2007;
- ii) profiterend van de economisch goede tijden en eventuele extra inkomsten aanwendend voor het verminderen van het tekort, na de geplande correctie van het buitensporige tekort het tempo van de aanpassing richting de MTD op te voeren door in het bijzonder aan de uitgavenzijde de aanvullende maatregelen uit te werken en ten uitvoer te leggen die noodzakelijk zijn om de voorgenomen aanpassing te bewerkstelligen.
- iii) de resultaten van de pensioenhervorming te vrijwaren.

Vergelijking van de belangrijkste macro-economische en budgettaire prognoses

		2005	2006	2007	2008	2009
Reëel BBP (Verandering in %)	CP nov 2006	3,5	5,4	5,1	5,1	5,6
	COM nov 2006	3,2	5,2	4,7	4,8	n.b.
	CP jan 2006	3,3	4,3	4,6	5,0	n.b.
HICP-inflatie (%)	CP nov 2006	2,2	1,4	2,1	2,5	2,5
	COM nov 2006	2,2	1,4	2,5	2,8	n.b.
	CP jan 2006	2,2	1,5	2,2	2,5	n.b.
Output gap (% van het potentiële BBP)	CP nov 2006 ⁽¹⁾	- 0,4	0,5	0,5	0,3	0,4
	COM nov 2006 ⁽³⁾	- 0,3	0,4	0,3	0,1	n.b.
	CP jan 2006 ⁽¹⁾	0,1	0,3	0,3	0,6	n.b.
Overheidssaldo exclusief kosten pensioenhervorming (% van het BBP)	CP nov 2006	- 2,5	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,6
	COM nov 2006	- 2,5	- 2,2	- 2,0	- 1,8	n.b.
	CP jan 2006	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9	n.b.

⁽¹⁾ Met name de gegevens over de werkgelegenheid in gewerkte uren en de arbeidsproductiviteit als percentage van het BBP per gewerkt uur zijn niet verstrekt. Ook de bijdragen tot de potentiële groei zijn niet meegedeeld.

		2005	2006	2007	2008	2009
Overheidssaldo inclusief kosten pen- sioenhervorming (% van het BBP)	CP nov 2006	- 4,4	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,9
	COM nov 2006	- 4,4	- 4,2	- 4,0	- 3,9	n.b.
	CP jan 2006	- 4,7	- 4,6	- 4,1	- 3,7	n.b.
Primair saldo exclusief kosten pen- sioenhervorming (% van het BBP)	CP nov 2006	0,1	0,5	1,0	1,4	1,7
	COM nov 2006	0,1	0,2	0,4	0,6	n.b.
	CP jan 2006	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6	n.b.
Structureel saldo ⁽²⁾ exclusief kosten pen- sioenhervorming (% van het BBP)	CP nov 2006	- 2,4	- 2,1	- 1,6	- 1,1	- 0,7
	COM nov 2006	- 2,3	- 2,3	- 2,1	- 1,8	n.b.
	CP jan 2006	- 2,1	- 2,7	- 2,4	- 2,1	n.b.
Structureel saldo ⁽²⁾ inclusief kosten pen- sioenhervorming (% van het BBP)	CP nov 2006	- 4,3	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0
	COM nov 2006	- 4,2	- 4,3	- 4,1	- 3,9	n.b.
	CP jan 2006	- 4,7	- 4,7	- 4,2	- 3,9	n.b.
Bruto overheidsschuld exclusief kosten pen- sioenhervorming (% van het BBP)	CP nov 2006	41,9	42,0	42,1	41,4	40,6
	COM nov 2006	42,0	42,4	43,1	42,7	n.b.
	CP jan 2006	42,5	45,0	45,3	45,4	n.b.
Bruto overheidsschuld inclusief kosten pen- sioenhervorming (% van het BBP)	CP nov 2006	47,3	48,9	50,0	50,3	50,2
	COM nov 2006	47,4	49,3	51,0	51,6	n.b.
	CP jan 2006	47,9	51,2	52,1	52,6	n.b.

Noten

(¹) Berekeningen van de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie.

(²) Conjunctuurgezuiverd saldo, exclusief eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Conjunctuurgezuiverd en structureel saldo zijn hetzelfde aangezien eenmalige en andere tijdelijke maatregelen in het programma onbeduidend zijn.

(³) Op basis van een geraamde potentiële groei van achtereenvolgens 4,1 %, 4,4 %, 4,8 % en 5,0 % in de periode 2005-2008.

Bron

Convergentieprogramma (CP); economische najaarsprognoses 2006 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.