

ADVIES VAN DE RAAD
van 14 maart 2006
over het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen, 2005-2008

(2006/C 82/12)

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 14 maart 2006 heeft de Raad het geactualiseerde convergentieprogramma van Polen voor de periode 2005-2008 behandeld.
- (2) Tussen 1994 en 2004 bedroeg de reële BBP-groei van Polen gemiddeld 4,5 % per jaar, meer dan twee procentpunten boven het EU25-gemiddelde van 2,4 %. Na een periode van sterke economische expansie vertraagde de reële BBP-groei tot 1,0 % in 2001. Deze vertraging was het gevolg van zowel binnenlandse als externe conjuncturele factoren. Sedertdien is de groei opnieuw aangetrokken tot 5,3 % in 2004. Het inkomen per hoofd van de bevolking in termen van koopkrachtstandaarden (KKS) bedroeg 46,5 % van het EU25-gemiddelde in 2004. In de afgelopen tien jaar is de HICP-inflatie met gemiddeld 7,0 % hoog gebleven, maar in 2005 heeft zich een aanzienlijke daling ervan voorgedaan, tot ongeveer 2 %. De arbeidsmarktsituatie blijft het grootste probleem vormen, met een werkloosheidscijfer van 18,8 % in 2004 en de laagste arbeidsparticipatie in de EU (51,7 % in 2004). In de afgelopen tien jaar had Polen steeds te kampen met een negatief overheidssaldo. Het tekort schommelde tussen 1,4 % en 4,8 %⁽²⁾ van het BBP tot 2003, waarna het begon te verbeteren en werd teruggebracht tot 3,8 % BBP in 2004 en tot 2,9 % BBP in 2005.
- (3) Op 5 juli 2004 besloot de Raad dat er in Polen een buitensporig tekort bestond. Volgens de aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 7, van dezelfde datum moet het buitensporig tekort uiterlijk in 2007 gecorrigeerd zijn. In zijn advies van 17 februari 2005 over de vorige actualisering van het convergentieprogramma, betreffende de periode 2004-2007, dat is opgesteld voordat het Stabiliteits- en Groeipact werd gewijzigd, heeft de Raad er bij Polen op aangedrongen om „i) de aanpassing van de begroting na 2005 te intensiveren en de tekortdoelstelling voor 2007 te verlagen; ii) de in het plan-Hausner vervatte structurele maatregelen integraal uit te voeren en, als de risico's die de uitvoering bedreigen, bewaarheid worden, extra inspanningen te leveren om alternatieve maatregelen te nemen”.
- (4) Wat de uitvoering van de begroting in 2005 betreft, wordt in de najaarsprognose 2005 van de Commissiediensten een overheidstekort van 3,6 % BBP voorspeld, tegenover een tekortdoelstelling van 3,9 % BBP in de vorige actualisering van het convergentieprogramma en een tekortprognose van 2,9 % BBP in het lopende programma. De vergelijking met het vorige convergentieprogramma wordt bemoeilijkt omdat de gegevens als gevolg van methodologische veranderingen aanzienlijk zijn bijgesteld. Dat de resultaten beter uitvielen dan verwacht, was hoofdzakelijk het gevolg van de begrotingsresultaten van de centrale overheid, en met name van de overheidsbegroting, die gekenmerkt werd door hoger dan verwachte inkomsten uit directe belastingen (op kasbasis) en geringer dan verwachte uitgaven, waardoor het tekort ongeveer 0,7 procentpunt lager uitkwam dan in de begrotingsplannen voor 2005 was aangenomen.

⁽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 de volgende website:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

⁽²⁾ BTP-definitie, alle pensioenfondsen ingedeeld bij de overheidssector, herziene gegevens.

- (5) Het programma volgt in grote lijnen de in de nieuwe gedragscode aangegeven modelstructuur en gegevensvereisten voor stabiliteits- en convergentieprogramma's (¹). Polen heeft de actualisering van zijn convergentieprogramma ingediend op 19 januari 2006, zeven weken na de in gedragscode gestelde uiterste datum van 1 december 2005. Deze vertraging werd veroorzaakt door de vorming van een nieuwe regering, na de parlementsverkiezingen, in november 2005 en de vervanging van de minister van Financiën begin januari 2006.
- (6) Volgens het macro-economische scenario dat aan het programma ten grondslag ligt, zou de jaarlijkse reële BBP-groei aantrekken van 3,3 % in 2005 tot 4,3 % in 2006 en in 2008 5,0 % moeten bedragen. De groeihipothesen waarvan in het programma wordt uitgegaan, kunnen derhalve als aannemelijk worden beschouwd, zij het dat zij voor het laatste jaar iets aan de optimistische kant zijn. Ook de inflatieprognoses van het programma lijken realistisch, zij het dat de cijfers voor 2006, gelet op de CPI-ontwikkeling, aan de hoge kant lijken.
- (7) De huidige actualisering van het convergentieprogramma mikt op een geleidelijke vermindering van het overheidstekort (berekend met inachtneming van het Eurostat-besluit van 2 maart 2004), om tegen het einde van legislatuur — dus impliciet eind 2009 — aan de convergentiecriteria te voldoen. De tekortdoelstelling voor 2007 blijft ongewijzigd op 2,2 % BBP, waarbij de op kapitaaldekking berustende pensioenregelingen die deel uitmaken van de tweede pijler, bij de overheidssector worden ingedeeld. Indien de pensioenregelingen niet bij de overheidssector worden ingedeeld, neemt de tekortdoelstelling in vergelijking met de vorige actualisering toe van 3,9 % van het BBP tot 4,1 % van het BBP, omdat het saldo van de pensioenregeling nu op 1,9 % BBP wordt geraamd. Zou er rekening mogen worden gehouden met de regressieve vermindering van de nettokosten van de pensioenhervorming, dan zou het overheidstekort van Polen de hele periode onder 3 % BBP liggen. Verwacht wordt dat het primair saldo (waarbij de op kapitaaldekking berustende pensioenregelingen van de tweede pijler bij de overheidssector worden ingedeeld) zal omslaan van een tekort van 0,3 % BBP in 2005 in een overschot van 0,6 % BBP in 2008. Deze langzame aanpassing is hoofdzakelijk het gevolg van gunstige ontvangstenontwikkelingen in 2006 en enkele uitgavenbeperkingen in 2007 en 2008. In vergelijking met de vorige actualisering wordt de huidige actualisering voor 2006 gekenmerkt door een ambitieuzer tekortdoelstelling dankzij het overloopeffect van de meevalers bij de ontvangsten in 2005, maar nadien zijn de aanpassingsinspanningen geringer en de hervormingen aan de uitgavenzijde worden tot 2007 en 2008 uitgesteld.
- (8) Gedurende de programmaperiode zou het door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma vervatte gegevens volgens de algemeen aanvaarde methode berekende structurele saldo (d.w.z. het conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen) naar verwachting met gemiddeld 0,25 % BBP per jaar verbeteren. Het programma houdt als middellangetermijndoelstelling voor de begrotings situatie een structureel tekort aan van 1,0 % BBP, dat overigens niet in de programmaperiode zal worden bereikt. Aangezien de middellangetermijndoelstelling van het programma ambitieuzer is dan de minimumbenchmark (geraamd op een tekort van circa 1,5 % BBP), mag worden aangenomen dat de verwezenlijking ervan een veiligheidsmarge tegen het ontstaan van een buitensporig tekort zal bieden. In de middellangetermijndoelstelling van het programma worden de schuldquote en de gemiddelde potentiële productiegroei voor de lange termijn in aanmerking genomen.
- (9) Het begrotingsresultaat zou slechter kunnen uitvallen dan in het programma wordt aangenomen. Hoewel de in de vorige programma's vervatte begrotingsdoelstellingen ruimschoots werden gehaald en de begrotingsprognoses bijgevolg aan de voorzichtige kant lijken te zijn, kunnen verscheidene factoren de voorgenomen aanpassing negatief beïnvloeden. Dankzij de belastingmeevallers in 2004 en 2005 zijn de veronderstellingen met betrekking tot de belastingelasticiteiten vrij optimistisch, in het bijzonder voor 2006. Bovendien lijken de groeiprognoses voor het laatste jaar van de programmaperiode (2008) gunstig. In het huidige politieke klimaat zijn aan de mijnwerkers speciale pensioenrechten toegekend, hetgeen andere sociale groepen ertoe heeft aangezet om eveneens speciale regelingen te eisen, waardoor de in 1999 verrichte pensioenhervorming wordt ondergraven. Het voor vier jaar vastgestelde nominale anker van 30 miljard PLN voor de overheidsbegroting dat in het convergentieprogramma is opgenomen, is bedoeld om het buitensporig tekort te bestrijden. Een alternatieve of aanvullende begrotingsregel waarmee wordt beoogd de stijging van de overheidsuitgaven in de hand te houden, zou echter geen kwaad kunnen.
- (10) In het programma wordt het door de Raad in zijn aanbeveling overeenkomstig artikel 104, lid 7, voor 2007 bepaalde tekortverminderingstraject niet gevolgd en de in de actualisering gevolgde begrotingsstrategie lijkt niet te rijmen met een correctie van het buitensporig tekort binnen de door de Raad gestelde termijn. De risico's die aan de begrotingsprognoses zijn verbonden, versterken deze

⁽¹⁾ Het programma bevat alle verplichte en de meeste facultatieve gegevens die de nieuwe gedragscode voorschrijft. De gegevens over de werkgelegenheid in gewerkte uren en de arbeidsproductiviteit als percentage van het BBP per gewerkt uur werden niet verstrekt. Er zijn geen gegevens voor de overheidsuitgaven naar functie voor 2008. Voorts ontbreken de gegevens over de verschillen tussen de liquide middelen en de transitorische posten en over de netto-accumulatie van financiële activa. Ook de totale ontvangsten en uitgaven in tabel 7 (lange termijnhoudbaarheid) zijn niet meegedeeld.

conclusie. De tekortdoelstellingen voor 2005 en 2006 zijn lager dan in de vorige actualisering en voldoen aan de nominale tekortdoelstellingen die in de aanbeveling van de Raad van 5 juli 2004 waren vastgesteld, dankzij de beter dan verwachte uitvoering van de begroting 2005 met overloopeffecten in 2006. Voor een vergelijking van de doelstellingen moet rekening worden gehouden met de door Eurostat voorgeschreven wijzigingen in de methode voor de opstelling van de nationale rekeningen. Voor het cruciale jaar 2007 wordt in het programma gerekend op een terugdringing van het tekort tot 2,2 % BBP. Indien de op kapitaaldekking berustende pensioenregelingen die overeenkomstig het besluit van Eurostat van 2 maart 2004 deel uitmaken van de tweede pijler, niet bij de overheidssector worden ingedeeld, bedraagt het beoogde tekort in 2007 4,1 % BBP. Zou er rekening mogen worden gehouden met de regressieve vermindering van de nettokosten van de pensioenhervorming, dan zou het overheidstekort van Polen onder 3 % BBP liggen. Om het buitensporig tekort tegen de gestelde termijn te corrigeren, zou een substantiële extra aanpassingsinspanning noodzakelijk zijn.

- (11) Verwacht wordt dat de overheidsschuld tussen 2005 en 2008 met 3,25 procentpunt van het BBP zal stijgen en in 2008 45,5 % BBP zal bedragen, waardoor zij ruim onder de referentiewaarde van 60 % BBP blijft. De overheidsschuld ligt ook ongeveer 2 procentpunten lager dan in het vorige geactualiseerde convergentieprogramma. Naar verwachting zullen aanzienlijke schuldverhogende stockflow adjustments de effecten van een primair overschot en een gunstig sneeuwbaaleffect (waarmee wordt bedoeld dat de negatieve bijdrage van de impliciete rente ruimschoots gecompenseerd wordt door een aanhoudende hoge nominale BBP-groei) teniet doen.
- (12) De voorgenomen maatregelen op het gebied van de openbare financiën zijn grotendeels in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid die in de geïntegreerde richtsnoeren voor de periode 2005-2008 zijn opgenomen. De voorgestelde maatregelen zijn evenwel onvoldoende om het buitensporig tekort onverwijld te corrigeren.
- (13) In het nationale hervormingsprogramma van Polen, dat op 5 januari 2006 werd ingediend in het kader van de hernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid, worden de volgende uitdagingen genoemd die verstrekkende gevolgen hebben voor de openbare financiën: begrotingsconsolidatie in het licht van de grote tekorten, verbetering van de onderontwikkelde infrastructuur en vermindering van de arbeidslasten om de hoge werkloosheid in Polen te doen dalen. De gevolgen voor de begroting van de in het nationale hervormingsprogramma beschreven maatregelen zijn evenwel niet terug te vinden in de budgettaire prognoses van het convergentieprogramma. Van de in het nationale hervormingsprogramma opgenomen maatregelen op het gebied van de openbare financiën worden in het convergentieprogramma het tekortanker en het meerjarig begrotingskader vermeld.
- (14) Wat de houdbaarheid van de openbare financiën betreft, lijkt het risico voor Polen gering te zijn in het licht van de verwachte budgettaire lasten van de vergrijzing. De schuld ligt momenteel onder de referentiewaarde van 60 % BBP en dit zou ook zo blijven mits de uit de uitvoering van de pensioenhervorming van 1999 voortvloeiende besparingen worden gerealiseerd. De pensioenhervorming is ambitieus en zal tot de oplossing van het probleem van de vergrijzing bijdragen, maar de recentelijk door de regering genomen maatregelen die ertoe strekken dat de hervormde pensioenregeling niet geldt voor specifieke groepen werknemers, zouden kunnen leiden tot een afzwakking van de resultaten van de hervorming op lange termijn, vooral indien nog meer uitzonderingen op de pensioenregeling worden verleend. Als gevolg van de realisatie van latente verplichtingen en het huidige hoge structurele tekort zou de schuldquote op middellange termijn sneller dan voorzien kunnen toenemen. Om de risico's voor de houdbaarheid op lange termijn tegen te gaan, zou de voorgenomen consolidatie van de openbare financiën op middellange termijn rigoureuus ten uitvoer moeten worden gelegd ⁽¹⁾.

In het licht van de bovenstaande evaluatie constateert de Raad dat met het convergentieprogramma enige vooruitgang, maar geen effectieve correctie van het buitensporig tekort in 2007 wordt beoogd, zoals in de aanbeveling van de Raad van 5 juli 2004 werd verlangd, en dat Commissie voornemens is om verdere stappen in het kader van de buitensporigtekortprocedure aan te bevelen, zoals het stabiliteits- en groeipact voorschrijft. Ondertussen is het aangewezen dat Polen:

- i) de aanpassing in 2006 versterkt, in het bijzonder door hoger dan verwachte ontvangsten of uitgavenmeevallers aan te wenden om het tekort te verminderen;

⁽¹⁾ In de technische beoordeling van het programma door de diensten van de Commissie worden nadere bijzonderheden verstrekt over de houdbaarheid op lange termijn (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- ii) de resultaten van de pensioenhervorming veilig stelt;
- iii) het institutionele kader van de openbare financiën versterkt door het nominale anker aan te vullen met andere maatregelen, zoals de invoering van een begrotingsregel voor de uitgaven op de middellange termijn.

Vergelijking tussen de belangrijkste macro-economische en budgettaire prognoses ⁽¹⁾

		2004	2005	2006	2007	2008
Reëel BBP (Verandering in %)	CP jan 2006	5,3	3,3	4,3	4,6	5,0
	COM nov 2005	5,3	3,4	4,3	4,5	n.b.
	CP dec 2004	5,7	5,0	4,8	5,6	n.b.
HICP-inflatie (%)	CP jan 2006	3,6	2,2	1,5	2,2	2,5
	COM nov 2005	3,6	2,2	2,3	2,5	n.b.
	CP dec 2004	3,5	3	2,7	2,5	n.b.
Output gap (% van het potentiële BBP)	CP jan 2006 ⁽²⁾	0,4	0,1	0,3	0,3	0,6
	COM nov 2005 ⁽³⁾	0,4	0,2	0,4	0,6	n.b.
	CP dec 2004 ⁽²⁾	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Overheidssaldo (% van het BBP)	CP jan 2006	- 3,8	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9
	COM nov 2005	- 3,9	- 3,6	- 3,6	- 3,4	n.b.
	CP dec 2004	- 5,4	- 3,9	- 3,2	- 2,2	n.b.
Primair saldo (% van het BBP)	CP jan 2006	- 1,2	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6
	COM nov 2005	- 1,2	- 1,0	- 1,1	- 1,0	n.b.
	CP dec 2004	- 2,6	- 1,3	- 0,5	0,4	n.b.
Conjunctuurgezuiverd saldo en structureel saldo ⁽³⁾ (% van het BBP)	CP jan 2006	- 4,1	- 2,9	- 2,7	- 2,3	- 2,1
	COM nov 2005 ⁽⁴⁾	- 4,1	- 3,7	- 3,7	- 3,6	n.b.
	CP dec 2004	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Bruto overheidsschuld (% van het BBP)	CP jan 2006	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4
	COM nov 2005	43,6	46,3	47,0	47,3	n.b.
	CP dec 2004	45,9	47,6	48,0	47,3	n.b.

Noten:

⁽¹⁾ In de begrotingsprognoses is geen rekening gehouden met het effect van het besluit van Eurostat van 2 maart 2004 inzake de indeling van op kapitaaldekking berustende pensioenregelingen, dat tegen de kennisgeving van het voorjaar 2007 ten uitvoer moet worden gelegd. Wordt wel met dit effect rekening gehouden, dan bedraagt het overheidssaldo volgens het geactualiseerde programma -5,6% van het BBP in 2004, -4,7% in 2005, -4,6% in 2006, -4,1% in 2007 en -3,7% in 2008 en komt de bruto overheidsschuld uit op 45,9% van het BBP in 2004, 47,9% in 2005, 51,2% in 2006, 52,1% in 2007 en 52,6% in 2008.

⁽²⁾ Berekeningen van de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie.

⁽³⁾ Het conjunctuurgezuiverde saldo en het structurele saldo stemmen overeen, aangezien de eenmalige en andere tijdelijke maatregelen uit het programma als onbeduidend kunnen worden beschouwd (0,04% BBP in 2005, met een tekortverminderend effect).

⁽⁴⁾ In de najaarsprognoses van de diensten van de Commissie is er geen sprake van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

⁽⁵⁾ Op basis van een geraamde potentiële groei van respectievelijk 3,3%, 3,6%, 4,2% en 4,5% in de periode 2004-2007.

Bronnen:

Convergentieprogramma (CP); economische najaarsprognoses 2005 van de Commissiediensten (COM); berekeningen van de Commissiediensten.