



Bruxelles, den 29.5.2013  
COM(2013) 393 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS HENSTILLING**

**med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen  
til ophør**

{SWD(2013) 393 final}

Henstilling med henblik på

## **RÅDETS HENSTILLING**

**med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen til ophør**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 126, stk. 7,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse.
- (3) Den 7. juli 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen, og rettede en henstilling med henblik på korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2012<sup>1</sup> i overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, i TEF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud<sup>2</sup>. Med henblik på at bringe det samlede offentlige underskud ned under 3 % af BNP på en troværdig og holdbar måde blev det henstillet til de polske myndigheder at gennemføre de stimulerende finanspolitiske foranstaltninger i 2009 som planlagt, sikre en gennemsnitlig årlig strukturel budgettilpasning på mindst 1¼ procentpoint af BNP fra og med 2010, specificere de nødvendige detaljerede foranstaltninger til at bringe underskuddet ned under referenceværdien i 2012 og gennemføre reformer for at begrænse de løbende primærudgifter i de følgende år. Rådet fastsatte, at der skulle træffes virkningsfulde foranstaltninger senest den 7. januar 2010.

---

<sup>1</sup> Alle dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud findes på: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/poland\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm)

<sup>2</sup> EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

- (4) Den 3. februar 2010 konkluderede Kommissionen på grundlag af Kommissionens tjenestegrenes prognose fra efteråret 2009, at Polen i overensstemmelse med Rådets henstilling af 7. juli 2009 havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe sit offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP, og anså det derfor ikke for nødvendigt med yderligere trin i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. På baggrund af sin prognose fra efteråret 2011 fandt Kommissionen, at Polen ikke var på rette vej og opfordrede landet til at træffe yderligere foranstaltninger, hvilket Polen gjorde. Den 11. januar 2012 bekræftede Kommissionen, at de polske myndigheder havde truffet foranstaltninger med henblik på en rettidig og holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, og at det på daværende tidspunkt ikke var nødvendigt at tage yderligere skridt som led i Polens procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud<sup>3</sup>.
- (5) Ifølge artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, hvis der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, og uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af henstillingen. Hvorvidt der er tale om, at uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser, vurderes i forhold til den økonomiske prognose, som ligger til grund for Rådets henstilling.
- (6) I henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet rette henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør inden for en given frist. I henstillingen skal der være fastsat en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. I en henstilling om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud bør Rådet ligeledes pålægge, at der nås årlige budgetmål, som på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig minimumsforbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorrigerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP som benchmark.
- (7) I Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2009, som dannede grundlag for Rådets henstilling i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF af 7. juli 2009, blev der forudset en vækst i den polske økonomi på 0,8 % i 2010, mens årene 2011 og 2012 lå uden for prognosens tidshorisont. I 2009 steg BNP i faste priser med 1,6 %, hvilket primært skyldtes en lettelse af Finans- og pengepolitikken, indstrømningen af EU-midler til finansiering af infrastrukturinvesteringer og valutanedskrivninger. Stigningen i eksporten og den indenlandske efterspørgsel førte til bedring i økonomien i 2010 og 2011, hvor BNP i faste priser voksede henholdsvis 3,9 % og 4,5 %, således at væksten i BNP i 2010 lå langt over de 0,8 % af BNP, som Kommissionens tjenestegrene havde forventet i deres prognose fra foråret 2009. Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2009, som indeholdt en forventning om, at outputgabet ville blive lukket uden for prognosens tidshorisont, indeholdt ligeledes en implicit antagelse om, at vækstraten i den polske økonomi ville ligge nær den

---

<sup>3</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om vurdering af budgetgennemførelsen i forbindelse med de igangværende procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud efter Kommissionens prognose fra efteråret 2011 – COM(2012) 4 final af 11.1.2012.

potentielle vækstrate i de sidste år. Der skete imidlertid en brat opbremsning i økonomien i 2012, hvor væksten i BNP i faste priser faldt til 1,9 %. Investeringer, især inden for byggeri, blev holdt tilbage af regeringens konsolidering, afdæmpet kreditvækst og husholdningernes tilbageholdenhed med hensyn til køb af fast ejendom. Generelt har den økonomiske aktivitet i Polen været relativt robust i 2009-2012, selvom væksten i BNP i faste priser i 2012 ikke levede op til potentialet, hvilket primært skyldes den økonomiske og finansielle krise.

- (8) I Kommissionens tjenestegrenes prognose fra 2013 forventes en stigning i BNP i faste priser på kun 1,1 % i 2013. Privatforbruget forventes at vokse med 0,8 % på grund af faldende beskæftigelse, begrænset vækst i lønningerne og husholdningernes genopbygning af deres opsparinger. Tendensen inden for faste bruttoinvesteringer, især inden for infrastrukturbyggeri, vil forblive negativ med et fald på 2,6 %, hvilket afspejler yderligere finanspolitisk konsolidering, svag udenlandsk efterspørgsel og afdæmpet kreditvækst. I 2014 forventes der en stigende tendens i økonomien med en vækst i BNP i faste priser på 2,2 %, men der er dog betydelig risiko for afvigelser i begge retninger afhængigt af, hvor hurtigt den globale genopretning går.
- (9) Det samlede offentlige underskud havde foretaget et spring til 7,4 % af BNP i 2009 (fra 3,8 % af GDP i 2008) pga. af betydelige stimulerende finanspolitiske foranstaltninger og indbygget stærk dynamisk vækst i udgifterne på baggrund af den høje vækst. Efter at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud blev iværksat, blev foranstaltningerne i 2010 rettet mod lønudgifterne i den offentlige sektor, løbende udgifter og øgede punktafgifter. På trods af disse konsolideringsforanstaltninger på 0,6 % steg det samlede underskud til 7,9 % af BNP i 2010, hvilket især skyldtes en betydelig stigning i offentlige investeringer (0,4 % af BNP) og forbruget i produktionen (0,5 % af BNP). Siden 2011 er det samlede underskud blevet påvirket af den fortsatte konsolideringsindsats, herunder besparelser i de socialsikringsbidrag, som overføres til åbne pensionsfonde, stigninger i momsatsen og indtægtsforøgende ændringer i andre skatter, indførelsen af en midlertidig udgiftsregel og nedskæringer i udgifterne til aktive arbejdsmarkedspolitikker. Som følge heraf faldt det samlede underskud til 5 % af BNP i 2011.
- (10) Det offentlige underskud i Polen udgjorde 3,9 % af BNP i 2012 ifølge de faktiske data fra Eurostat fra april 2013. Underskuddet i 2012 er højere end de forventede 3,5 % af BNP, som de polske myndigheder oplyste offentligheden om i september 2012. Især renteudgifterne og udgifterne til sociale ydelser var højere end forventet. På indtægtssiden var de indirekte skatteindtægter, herunder især momsindtægterne, betydeligt lavere end forventet. Et endnu værre resultat blev undgået ved at udsætte offentlige investeringer, hvilket delvist blev udlignet af, at færre kapitaloverførsler blev modtaget.
- (11) I Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013 forventes et samlet offentligt underskud på 3,9 % af BNP i 2013 (i modsætning til Polens mål for underskuddet på 3,5 % af BNP) og et underskud på 4,1 % af BNP i 2014 under forudsætning af en uændret politik. De yderligere foranstaltninger, som er indeholdt i opdateringen af det polske konvergensprogram for 2013, som blev offentliggjort efter skæringsdatoen for Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013, ændrer stort set ikke vurderingen. Konvergensprogrammet omfatter ikke nye diskretionære foranstaltninger for 2013. Selvom det i konvergensprogrammet påtænkes at holde

momssatserne på deres aktuelle niveau i stedet for at sænke dem, vil denne foranstaltning ifølge Kommissionens vurderinger kunne reducere underskuddet i 2014 til 3,7 % af BNP. Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose er derfor blevet opdateret med foranstaltningerne i konvergensprogrammet for at have et præcist referencescenarie for den nye henstilling.

- (12) Ud fra tidligere erfaringer ligger den væsentligste nedadgående risiko med hensyn til at opfylde budgetmålene i 2013 og de følgende år i den procykliske udvikling i indirekte og direkte skatteindtægter, som ligger under de i prognosen anvendte standardindtægtselasticiteter. Det var især tilfældet i 2012, hvor de indirekte skatteindtægter faldt som følge af en stigning i momsrefusioner og momsrestancer på trods af en udvidelse af skattegrundlaget.
- (13) Det strukturelle underskud faldt fra 8,3 % af BNP i 2010 til 5,4 % i 2011 og 3,8 % i 2012. De konsolideringsforanstaltninger, der blev gennemført i denne periode, vedrørte især indirekte skatter, invaliditetsbidrag, bidrag til åbne pensionsfonde, lønudgifterne i den offentlige sektor (undtagen lokalforvaltningen) og forbruget i produktionen. Der var tale om betydelige foranstaltninger, som dækkede både indtægts- og udgiftssiden. Sammenlagt udgjorde de 2,1 % af BNP i 2011 og 1,6 % af BNP i 2012.
- (14) Den gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats i perioden 2010-2012 vurderes til 1,5 % af BNP. Når den justeres for den betydelige opjustering af den potentielle outputvækst siden henstillingen blev fremsat (-0,3 procentpoint), og fordi indtægterne uventet er vokset langsommere, end man kunne forvente for væksten i BNP på grundlag af standardelasticiteter (+0,4 procentpoint), er den gennemsnitlige årlige justerede strukturelle indsats (1,6 % af BNP) større end den anbefalede gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats (1,25 % af BNP) i perioden 2010-2012. Ved anvendelse af en bottom-up-metode vurderes den samlede størrelse af konsolideringsforanstaltningerne til 4,3 % af BNP for perioden 2010-2012. Polen har således truffet virkningsfulde foranstaltninger.
- (15) Det fremgår af Europa-Kommissionens rapport om finanspolitisk holdbarhed 2012, at Polen ikke risikerer finanspolitisk stress på kort sigt. Landet har mellemstor risiko med hensyn til holdbarheden på mellemlang sigt og en lav risiko på langt sigt, forudsat at planerne for finanspolitisk konsolidering gennemføres fuldt ud. Det fremgår af aldringsrapporten fra 2012, at der kan forventes en begrænset samlet stigning i aldersrelaterede udgifter i perioden 2010-60. Polen har dog stadig behov for at gennemføre langsigtede politikker, der styrker den finanspolitiske holdbarhed, men denne indsats ligger under den gennemsnitlige forbedring, der kræves af EU som helhed.
- (16) Den offentlige gæld faldt fra 56,2 % af BNP i 2011 til 55,6 % af BNP i 2012 på baggrund af betydelig stock-flow-justering. I Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013 forventes en stigning til 57,5 % af BNP i 2013 og til 59 % af BNP i 2014 under forudsætning af en uændret politik.
- (17) Med henblik på at reducere underskuddet til under grænsen på 3 % af BNP inden udgangen af 2013, hvilket er en forlængelse af fristen på et år, skal den påkrævede strukturelle indsats udgøre mindst 1,4 % af BNP. En sådan årlig indsats vil udgøre mere, end der anmodes om i Rådets henstilling af 7. juli 2009 (1,25 % af BNP), på

trods af at den finanspolitiske risiko er faldet siden 2009, eftersom det samlede underskud ligger på et langt lavere niveau og gælden fortsat er under grænsen på 60 %. Som følge heraf er der råd til en mere gradvis gennemførelse af konsolideringen, hvilket også vil reducere outputomkostningerne, som ville være betragtelige, hvis korrektionen skulle foretages i 2013. Dette skyldes især, at der efter henstillingen ville være begrænset tid til rådighed til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger. Indsatsen ville således skulle optrappes, hvis der skulle nås en virkning på ca. 1 % af BNP for hele året.

- (18) På baggrund af ovenstående og i overensstemmelse med reglerne i stabilitets- og vækstpagten er en udvidelse af fristen til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud påkrævet.
- (19) Korrektionen af det uforholdsmæssigt store overskud inden udgangen af 2014 vil svare til mellemliggende mål for det samlede underskud på 3,6 % af BNP i 2013 og 3,0 % af BNP i 2014. Disse mål indebærer en forbedring af den strukturelle budgetsaldo på 0,8 % af BNP i 2013 og 1,3 % af BNP i 2014. Udover de yderligere foranstaltninger, der allerede er taget med i forårsprognosen og i opdateringen af konvergensprogrammet, er der således behov for foranstaltninger på 0,4 % af BNP i 2013 og 0,4 % af BNP i 2014, og disse foranstaltninger vil have en anslået budgetmæssig virkning på 0,25 % af BNP i 2013 og 0,4 % af BNP i 2014.
- (20) Polen opfylder betingelserne for forlængelse af fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store offentlige underskud som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud —

#### VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

- (1) Polen bør senest i 2014 bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør.
- (2) Polen bør nå en målsætning for det samlede underskud på 3,6 % af BNP i 2013 og 3,0 % af BNP i 2014, hvilket svarer til en forbedring af den strukturelle saldo på henholdsvis mindst 0,8 % og 1,3 % af BNP, jf. Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013.
- (3) Polen bør konsekvent gennemføre de foranstaltninger, der allerede er vedtaget, og supplere dem med yderligere foranstaltninger, som er tilstrækkelige til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2014.
- (4) Rådet giver Polen en frist [1. oktober 2013] til at træffe virkningsfulde foranstaltninger og til i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 at aflægge rapport om den konsolideringsstrategi, som påtænkes anvendt til at nå målene.

Derudover bør de polske myndigheder (i) forbedre de offentlige financers kvalitet, især ved at minimere nedskæringerne i væksthæmmende infrastrukturinvesteringer og foretage en grundig revision af de sociale udgifter og deres effektivitet, (ii) forbedre overholdelsen af skattereglerne og øge skatteforvaltningens effektivitet og (iii) gøre de institutionelle rammer for de offentlige financer mere bindende og gennemsigtige, bl.a. via hurtig vedtagelse af en permanent udgiftsregel for det samlede offentlige budget. Med henblik på at sikre effekten

den finanspolitiske konsolideringsstrategi er det vigtigt at understøtte den finanspolitiske konsolidering med omfattende strukturreformer i overensstemmelse med Rådets henstillinger til Polen inden for rammerne af det europæiske semester. Udover rapporten, som omhandles i henstilling (4), bør de polske myndigheder rapportere om gennemførelsen af disse henstillinger i et særskilt kapitel i konvergensprogrammerne, indtil det uforholdsmæssigt store underskud er fuldt korrigeret.

Denne henstilling er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne  
Formand*