



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2014  
COM(2014) 431 final

## **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**

### **Vurdering af de foranstaltninger**

**som POLEN**

**har truffet til opfølgning på Rådets henstilling af 10. december 2013, og**

**som KROATIEN**

**har truffet til opfølgning på Rådets henstilling af 28. januar 2014**

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

## **1. INDLEDNING**

Den 10. december 2013 og den 28. januar 2014 vedtog Rådet henstillinger til henholdsvis Polen og Kroatien med henblik på at bringe situationen med deres uforholdsmæssigt store offentlige underskud til ophør. For disse lande fastsatte Rådet henholdsvis fristerne den 15. april og den 30. april 2014 til at træffe virkningsfulde foranstaltninger med henblik på at følge op på disse henstillinger og rapportere om de konsolideringsstrategier, som de påtænker for at nå målene.

Den 10. december 2013 fastslog Rådet i henhold til traktatens artikel 126, stk. 8, at Polen ikke i overensstemmelse med Rådets henstilling af 21. juni 2013 havde truffet virkningsfulde foranstaltninger til at korrigere sit uforholdsmæssigt store underskud senest i 2014, og i henhold til traktatens artikel 126, stk. 7, henstillede det til, at Polen skulle bringe sit uforholdsmæssigt store underskud til ophør senest i 2015. I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 har Polen både aflagt rapport om de foranstaltninger, landet har truffet i dets konvergensprogram, som blev forelagt den 15. april 2014, og i en dedikeret rapport, der blev forelagt samme dag.

Med henvisning til sin egen rapport udarbejdet i henhold til traktatens artikel 126, stk. 3, og Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse i henhold til traktatens artikel 126, stk. 4, konkluderede Kommissionen den 10. december 2013, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i Kroatien. Kommissionen afgav derfor en udtalelse til Kroatien og underrettede Rådet herom. På baggrund af at underskuddet i de nationale planer og i Kommissionens prognose lå et godt stykke over traktatens referenceværdi på 3 % af BNP for perioden 2013-15, og at gældskvoten forventedes at stige til over 60 % af BNP i 2014 med en fortsat stigning i prognoseperioden frem til 2015, fastslog Rådet den 28. januar 2014 i overensstemmelse med traktatens artikel 126, stk. 6, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i Kroatien, og vedtog i henhold til traktatens artikel 126, stk. 7, en henstilling rettet til landet, med henblik på at det skal bringe situationen med det uforholdsmæssigt store underskud til ophør senest i 2016. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 4a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97, har Kroatien aflagt rapport om de foranstaltninger, landet har truffet inden for rammerne af sit konvergensprogram, som blev forelagt den 30. april 2014.

Efter forelæggelsen af medlemsstaternes rapporter har Kommissionen undersøgt disse for at vurdere, om landene har fulgt op på de henstillinger, de har modtaget i henhold til artikel 126, stk. 7.

## **2. VURDERING AF DE TRUFNE FORANSTALTNINGER**

I henhold til forordning (EF) nr. 1467/97 og adfærdskodeksen<sup>1</sup> bør en medlemsstat anses for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger, hvis den har handlet i overensstemmelse med henstillingerne efter artikel 126, stk. 7, i EUF-traktaten. I henhold til adfærdskodeksen bør der ved vurderingen af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, bl.a. tages hensyn til, om den berørte medlemsstat har realiseret de årlige budgetmål og opnået den underliggende forbedring af sin konjunkturkorrigerede saldo – fraregnet engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger – i overensstemmelse med Rådets henstilling.

---

<sup>1</sup>"Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpacten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form" – tilgængelig på:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm) .

Metoden til vurdering af, om der er tale om virkningsfulde foranstaltninger, kræver at Kommissionen først vurderer, om medlemsstaten overholder det nominelle mål og den underliggende forbedring af den strukturelle saldo, jf. kravet i henstillingen om det uforholdsmæssigt store underskud. Hvis dette er tilfældet, suspenderes proceduren.

Hvis medlemsstaten ikke når målet for det samlede underskud eller ikke opnår den nødvendige forbedring af den strukturelle saldo, foretages der en grundig analyse af årsagerne til den pågældende mangel for at vurdere, om medlemsstaten har handlet i overensstemmelse med henstillingen (eller pålægget). Den grundige analyse bygger på to komplementære måder at måle finanspolitiske foranstaltninger på: i) top-down-fremgangsmåden, dvs. at opgøre ændringer i den strukturelle saldo justeret for de ændringer, der skyldes en revision af væksten i det potentielle output, uventede indtægter og udgifter og uventede begivenheder, og ii) bottom-up-fremgangsmåden, dvs. at vurdere den budgetmæssige virkning af de enkelte finanspolitiske foranstaltninger, som regeringen har gennemført. Det er nødvendigt at supplere den grundige analyse med andre relevante kvalitative overvejelser for at gøre det muligt for Kommissionen at give en kvalificeret vurdering af, om de politiske foranstaltninger, som medlemsstaten har truffet, følger tilstrækkeligt op på henstillingen (eller pålægget) om det uforholdsmæssigt store underskud. Hvis den grundige analyse viser, at medlemsstaten har levet op til sine politiske forpligtelser, konkluderes det i vurderingen, at der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, hvilket giver Rådet mulighed for at forlænge fristen, også selvom målet for det samlede underskud ikke er opnået. Hvis den grundige analyse viser, at politiske forpligtelser ikke er blevet overholdt, og målet for det samlede underskud ikke er opnået, konkluderes det i vurderingen, at der ikke er blevet truffet virkningsfulde foranstaltninger, og at proceduren bør optrappes (med mulighed for at fastsætte en ny korrektionsfrist).

## **2.1. Vurdering af de foranstaltninger, der er blevet truffet af Polen**

I den nye henstilling, som Rådet fremsatte den 10. december 2013, blev det henstillet til Polen at opnå et samlet underskud på 4,8 % af BNP i 2013, 3,9 % af BNP i 2014 og 2,8 % af BNP i 2015 (ikke medregnet overførslen af midler fra pensionssystemets anden søjle). Baseret på den makroøkonomiske prognose, der ligger til grund for Rådets henstilling, svarer dette til en forbedring af den strukturelle saldo på 1 % af BNP i 2014 og 1,2 % af BNP i 2015. Af henstillingen fremgik også, at Polen stringent burde gennemføre de allerede annoncerede og vedtagne foranstaltninger og supplere dem med foranstaltninger til at gennemføre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2015. Polen fik frist til den 15. april 2014 til at træffe virkningsfulde foranstaltninger for at følge op på henstillingen og rapportere om de konsolideringsstrategier, landet påtænker for at nå målene. Til den fastsatte frist forelagde de polske myndigheder Kommissionen en rapport, der præsenterede de foranstaltninger, landet havde truffet for at følge op på Rådets henstilling, og som skitserede den konsolideringsstrategi, der skulle bringe Polens uforholdsmæssigt store offentlige underskud til ophør.

Det samlede underskud i 2013 var på 4,3 % af BNP, hvilket var lavere end de anbefalede 4,8 % af BNP. Ifølge Kommissionens forårsprognose fra 2014 forventes den offentlige saldo at nå et overskud på 5,7 % af BNP i 2014. Hvis denne fremskrivning justeres til ikke at omfatte overførslen af pensionsmidler (i overensstemmelse med de statistiske regler, der træder i kraft fra september 2014), udgør den offentlige saldo i 2014 -3,6 % af BNP, hvilket er under det mål, der er fastsat i henstillingen. Under antagelse af en uændret politik forventes underskuddet i 2015 at blive på 3,1 % af BNP (ikke medregnet overførslen af aktiver), hvilket ligger over henstillingens mål på 2,8 %.

På grundlag af Kommissionens forårsprognose forventes ændringen i den strukturelle saldo i 2014 lige netop at holde sig inden for henstillingens mål på 1 % BNP, og i 2015 forventes den at ligge under målet med en ændring på 0,4 % af BNP.

**Tabel 1. Polen – sammenligning af budgetfremskrivninger**

% af BNP	Budgetsaldo			Ændring i den strukturelle saldo	
	2013	2014	2015	2014	2015
Kommissionens forårsprognose fra 2014	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
p.m. Kommissionens forårsprognose fra 2014 - ekskl. Overførslen af pensionsaktiver*	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Konvergensprogram**	-4,3	5,8	-2,5	1,2	0,6
Målet for seneste henstilling om det uforholdsmæssigt store underskud	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Bemærkninger:

\* Nominelt underskud korrigeret for overførslen af aktiver i forbindelse med pensionsreformen (konsistent med henstillingens formulering).

\*\* Strukturel saldo ifølge programmet genberegnet af Kommissionen på baggrund af programscaenariet og ved hjælp af den i fællesskab aftalte metode.

Ovenstående fremskrivninger fra Kommissionen tager hensyn til de tilstrækkeligt specifikke foranstaltninger, som Polen har meddelt i sin rapport om de virkningsfulde foranstaltninger og konvergensprogrammet. De fleste af disse foranstaltninger var allerede truffet, da Rådet vedtog den nye henstilling om det uforholdsmæssigt store underskud den 10. december 2013, og var allerede medtaget i Kommissionens efterårsprognose fra 2013. Det er Kommissionens vurdering, at de ekstraforanstaltninger, der er blevet truffet siden henstillingen om det uforholdsmæssigt store underskud, kan forventes at få en marginal indvirkning i 2014 og vil reducere underskuddet med 0,1 % af BNP i 2015.

Foretages en korrektion i overensstemmelse med nedjusteringen af den potentielle vækst samt for udviklingen i indtægterne siden Rådets henstilling blev fremsat, kan der forventes en justeret strukturel forbedring på 0,6 % af BNP i 2014, hvilket ligger under den indsats, som Rådet kræver. Denne mangel bekræftes af en bottom-up-vurdering af størrelsen af den finanspolitiske ekstrainsats i 2014, som er foretaget på grundlag af de diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og udgiftsudviklingen mellem basisscaenariet, der ligger til grund for Rådets henstilling, og Kommissionens forårsprognose fra 2014. Vurderingen viser en indsats på -0,1 % af BNP sammenlignet med de påkrævede 0,4 % af BNP. På grundlag af den sædvanlige antagelse om en uændret politik forventes den justerede ændring af den strukturelle saldo at blive på 0,1 % af BNP i 2015, hvilket er et godt stykke under de 1,2 % af BNP, som kræves i den reviderede henstilling om det uforholdsmæssigt store underskud. Denne mangel bekræftes af bottom-up-vurderingen, hvori der forventes en indsats på -0,8 % af BNP i 2015, hvilket er et godt stykke under den indsats, der blev vurderet som nødvendig på henstillingstidspunktet.

**Tabel 2. Polen – sammenligning af den justerede ændring i den strukturelle saldo og den finanspolitiske indsats på grundlag af Kommissionens forårsprognose fra 2014**

% af BNP	Justeret ændring af den strukturelle saldo		Bottom-up	
	2014	2015	2014	2015
Kommissionens forårsprognose fra 2014	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Procedurens mål	1,0	1,2	0,4	1,0

Da Polen har opnået den henstillede samlede saldo og ligeledes den henstillede ændring i den strukturelle saldo i 2014, finder Kommissionen, at proceduren bør suspenderes. Der er imidlertid risiko for, at en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden for den fastsatte frist ikke vil kunne gennemføres, da den finanspolitiske indsats målt både i forhold til den korrigerede ændring i den strukturelle saldo og bottom-up-vurderingen er et godt stykke under henstillingsniveauet. For 2015, og før fremlæggelsen af budgettet for 2015, forventer Kommissionens tjenestegrene, at det samlede underskud falder til 3,1 % af BNP (uden medregning af overførslen af pensionsaktiver), og at den strukturelle forbedring når 0,4 % af BNP, hvilket vil være under de af Kommissionen fastsatte mål. Budgettet for 2015 bør derfor omfatte strukturelle tilpasningsforanstaltninger, hvis Rådets henstilling skal kunne efterkommes.

## 2.2. Vurdering af de foranstaltninger, der er blevet truffet af Kroatien

Den 28. januar 2014 indledte Rådet proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Kroatien og henstillede til en korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2016. Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud kræver, at Kroatien når et mål for det samlede underskud på 4,6 % af BNP i 2014, 3,5 % af BNP i 2015 og 2,7 % af BNP i 2016<sup>2</sup>. Dette svarer til at forbedre af den strukturelle saldo med 0,5 % af BNP i 2014, 0,9 % af BNP i 2015 og 0,7 % af BNP i 2016, og til at der bør vedtages konsolideringsforanstaltninger for et beløb svarende til 2,3 % af BNP i 2014 og 1,0 % af BNP i 2015 og 2016 for at opnå den nødvendige justering af den strukturelle saldo. Kroatien fik frist til den 30. april 2014 til at træffe virkningsfulde foranstaltninger for at følge op på henstillingen og rapportere om de konsolideringsstrategier, landet påtænker at anvende for at nå målene. Inden for rammerne sit konvergensprogram har Kroatien forelagt en rapport om de foranstaltninger, landet har truffet.

<sup>2</sup> Målene er ikke korrigeret for virkningen af overførslen af midler i forbindelse med pensionsreformen. Med indførelsen af ENS 2010 i efteråret 2014 vil denne virkning blive holdt ude fra de tal, som derefter kommer til at danne grundlag for vurderingen i henhold til stabilitets- og vækstpagten.

**Tabel 3. Kroatien – sammenligning af budgetfremskrivninger**

% af BNP	Budgetsaldo		Ændring i den strukturelle saldo	
	2014	2015	2014	2015
Kommissionens forårsprognose fra 2014	-3,8	-3,1	0,4	0,8
p.m. Kommissionens forårsprognose fra 2014 - ekskl. overførslen af pensionsaktiver*	-4,6	-3,8	0,4	0,8
Konvergensprogram**	-4,4	-3,5	-0,3	0,9
Målet for seneste henstilling om det uforholdsmæssigt store underskud	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Bemærkninger:

\* Nominelt underskud korrigeret for overførslen af aktiver i forbindelse med pensionsreformen.

\*\* Strukturel saldo ifølge programmet genberegnet af Kommissionen på baggrund af programscenariet og ved hjælp af den i fællesskab aftalte metode. I konvergensprogrammet anvendes forskellige regnskabsmetoder for tidligere og kommende år. Dette giver en kunstig og betydelig reduktion (på mindst 0,5% af BNP) af forbedringen i den (genberegne) strukturelle balance i 2014.

På grundlag af de nuværende oplysninger og Kommissionens forårsprognose fra 2014 forventes det offentlige underskud at nå 3,8 % af BNP i 2014 og 3,1 % af BNP i 2015. Hvis disse fremskrivninger justeres til ikke at omfatte overførslen af pensionsaktiver (i overensstemmelse med de statistiske regler, der træder i kraft fra september 2014), forventes det offentlige underskud at blive på henholdsvis 4,6 % og 3,8 % af BNP i 2014 og 2015. Kommissionens referencescenarie omfatter imidlertid ikke hele rækken af foranstaltninger i konsolideringspakken, hvilket skyldes forkert specificering af nogle af foranstaltningerne (f.eks. besparelser med hensyn til subsidier eller sociale overførsler) og usikkerhed angående den regnskabsmæssige behandling af nogle foranstaltninger (f.eks. inddragelse af gevinster fra statsejede virksomheder). Med denne justeringsfremskrivning forventes den nominelle målsætning, der er fastsat inden for rammerne af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, ikke desto mindre at kunne opnås i 2014, mens der i 2015 vil mangle ¼ % af BNP for at opfylde den nominelle målsætning. Den strukturelle saldo forbedres med 0,4 % af BNP i 2014 og 0,8 % af BNP i 2015 med en lille minus begge år i forhold til den forbedring på 0,5 % og 0,9 % af BNP, der kræves i henstillingen om det uforholdsmæssigt store underskud.

**Tabel 4. Kroatien – sammenligning af den justerede ændring i den strukturelle saldo og den finanspolitiske indsats på grundlag af Kommissionens forårsprognose fra 2014**

% af BNP	Justeret ændring af den strukturelle saldo		Bottom-up	
	2014	2015	2014	2015
Kommissionens forårsprognose fra 2014	0,2	0,8	2,3	1,1
Procedurens mål	0,5	0,9	2,3	1,0

Ved en grundig analyse af baseret på den justerede ændring af den strukturelle saldo og bottom-up-fremgangsmåden – som det er et krav at anvende til vurdering af virkningsfulde foranstaltninger – fremgår det af førstnævnte metode, at der er en forbedring på 0,2 % af BNP i 2014 og en indsats på 0,8 % af BNP i 2015. Dette ville være under kravet i begge år, men

kun marginalt i 2015. Samtidig viser bottom-up-vurderingen af den finanspolitiske indsats for både 2014 og 2015, at der forventes konsolideringsforanstaltninger for et beløb svarende til 2,3 % af BNP i 2014, hvilket er i overensstemmelse med kravene, og 1,1 % af BNP i 2015, hvilket ligger lidt over henstillingens krav om 1 %. Heri afspejles det forhold, at den budgetmæssige justering, der påtænkes i programmet, understøttes af en række foranstaltninger, herunder øgede bidrag til socialsikring og pensioner og besparelser i udgifterne til subsidier, mellemliggende forbrug og sociale overførsler. Inden for rammerne af den grundige analyse bør det tages med i betragtning, at alle disse foranstaltninger blev vedtaget efter og på baggrund af Rådets afgørelse fra 2014 om et uforholdsmæssigt stort underskud i Kroatien. Myndighedernes store vilje til at følge Rådets henstilling afspejles også ved, at de, efter at det blev klart, at revisionen af 2014-budgettet i marts 2014 ikke var tilstrækkelig til at leve op til henstillingerne om det uforholdsmæssigt store underskud, har truffet yderligere foranstaltninger på 0,4 % af BNP.

I betragtning af at det nominelle mål forventes at blive opnået i 2014, at bottom-up-fremgangsmåden viser, at Kroatien har truffet de foranstaltninger, der må anses for nødvendige for at nå de strukturelle mål, der er fastlagt i henstillingen om det uforholdsmæssigt store underskud, og under hensyntagen til den grundige analyse og andre kvalitative faktorer nævnt ovenfor, finder Kommissionen, at proceduren i Kroatiens tilfælde bør suspenderes. For 2015, og før fremlæggelsen af budgettet for 2015, forventer Kommissionens tjenestegrene imidlertid, at den samlede saldo og den strukturelle forbedring vil ligge under målene i Rådets henstilling, og derfor bør budgettet for 2015 omfatte strukturelle justeringsforanstaltninger, der kan sikre, at Rådets henstilling følges.

### **3. KONKLUSIONER**

Kommissionen finder, at Polen og Kroatien har truffet virkningsfulde foranstaltninger, og at det ikke er nødvendigt med yderligere skridt i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på nuværende tidspunkt. Kommissionen vil fortsat nøje overvåge budgetudviklingen i overensstemmelse med EUF-traktaten og stabilitets- og vækstpagten.

## Bilag. Tabeller vedrørende de uforholdsmæssigt store underskud

**Tabel A1. Korrektion af den synlige strukturelle indsats i overensstemmelse med revisionen af den potentielle vækst – beregningsoplysninger**

PL	Potentiel BNP-vækst, der ligger til grund for Rådets henstilling (%)	Potentiel BNP-vækst på vurderings-tidspunktet (%)	Prognosefejl (%)	Strukturelle udgifter (% af potentielt BNP)	Korrektions-koefficient $\alpha$ (% af nominelt potentielt 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	Potentiel BNP-vækst, der ligger til grund for Rådets henstilling (%)	Potentiel BNP-vækst på vurderings-tidspunktet (%)	Prognosefejl (%)	Strukturelle udgifter (% af potentielt BNP)	Korrektions-koefficient $\alpha$ (% af nominelt potentielt 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

**Tabel A2. Justering af den synlige strukturelle indsats i overensstemmelse med revisionen af uventede indtægter/udgifter — beregningsoplysninger**

PL	Ændring i aktuelle indtægter (årsbasis) (mia.)		Diskretionære foranstaltninger for aktuelle indtægter (mia.)		Antagelser om nominal vækst i BNP (%)		Ændringer i outputgab		Aktuelle indtægter år t-1 (mia.)		Indtægtsgab (mia.)*	Nominelt BNP	Korrektionskoefficient $\beta$ (% af nominelt BNP)
	henst. (1)	vurdering (1')	henst. (2)	vurdering (2')	henst. (3)	vurdering (3')	henst. (4)	vurdering (4')	henst. (5)	vurdering (5')			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	$(6)=[(1')-(2')-(3')+(e-1)*(4)/100]*(5)-[(1)-(2)-(3)+(e-1)*(4)/100]*(5)]$	(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

\*indtægtselasticitet ( $\epsilon$ ): 0,78

HR	Ændring i aktuelle indtægter (årsbasis) (mia.)		Diskretionære foranstaltninger for aktuelle indtægter		Antagelser om nominal vækst i BNP (%)		Ændringer i outputgab		Aktuelle indtægter år t-1 (mia.)		Indtægtsgab (mia.)*	Nominelt BNP	Korrektionskoefficient $\beta$ (% af nominelt BNP)
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	$(6)=[(1')-(2')-(3')+(e-1)*(4)/100]*(5)-[(1)-(2)-(3)+(e-1)*(4)/100]*(5)]$	(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

\*indtægtselasticitet ( $\epsilon$ ): 0,86