



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 554 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Polen

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Polen

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden het mogelijk maken de clausule te activeren. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het corrigerende deel kan de Raad ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule maakt het voor de lidstaten mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

Uit gegevens waarvan de Poolse autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹, blijkt dat het overheidstekort in Polen in 2019 0,7 % van het bbp bedroeg, terwijl de bruto-overheidsschuld 46,0 % van het bbp beliep. In het convergentieprogramma 2020 gaat Polen uit van een tekort van 8,4 % van het bbp in 2020, terwijl voorzien wordt dat de schuld 55,2 % van het bbp zal bereiken.

Het voor 2020 voorziene tekort wijst op het eerste gezicht op het bestaan van een buitensporig tekort in de zin van het stabiliteits- en groeipact.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie daarom dit verslag opgesteld, waarin wordt geanalyseerd of Polen het tekortcriterium van het Verdrag naleeft. Het schuld criterium kan als nageleefd worden beschouwd, aangezien de schuldquote lager is dan de in het Verdrag vermelde referentiewaarde van 60 % van het bbp. In dit verslag is met alle relevante factoren

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

rekening gehouden, en is terdege rekening gehouden met de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-9,5	-3,8
Schuld criterium	Bruto- overheidsschuld	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens het convergentieprogramma 2020 is voorzien dat het overheidstekort van Polen in 2020 zal uitkomen op 8,4 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2020 is uitzonderlijk, omdat deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Rekening houdend met de impact van de COVID-19-pandemie op de economie van Polen wordt in de voorjaarsprognose 2020 van de Commissie uitgegaan van een krimp van het reële bbp met 4,3 % in 2020.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag is volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie niet tijdelijk: voorspeld wordt dat het tekort in 2021 boven 3 % van het bbp zal blijven.

Kortom, het voor 2020 voorziene tekort ligt boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact beschouwd. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium in het kader van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 is voldaan.

3. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag moet opstellen. In dat verslag moet “er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn”.

Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met “alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt”.

In de huidige situatie is een belangrijke extra factor waarmee voor 2020 rekening moet worden gehouden, de economische impact van de COVID-19-pandemie, die zeer aanzienlijke

gevolgen heeft voor de begrotingssituatie en leidt tot hoogst onzekere vooruitzichten. De pandemie heeft ook geleid tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

3.1. De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de totale vraag te ondersteunen. De lidstaten hebben al begrotingsmaatregelen genomen – of werken daar op dit moment aan – om de capaciteit van hun gezondheidszorgstelsels te versterken en steun te verlenen aan de personen en sectoren die bijzonder hard door de crisis worden getroffen. Ook zijn belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit en andere garanties goedgekeurd. Onder voorbehoud van nadere informatie moeten de bevoegde statistische instanties onderzoeken of die maatregelen een onmiddellijk effect op het overheidssaldo hebben of niet. Samen met de afname van de economische activiteit zullen deze maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

3.2 Economische situatie op de middellange termijn

In 2019 bedroeg de economische groei meer dan 4 %, voornamelijk als gevolg van een krachtige binnenlandse vraag. Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal het bbp in 2020 echter met 4,3 % dalen ten gevolge van de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende verstoring van de economische activiteit door de lockdownmaatregelen en een ongekende terugval van de externe vraag. De particuliere consumptie zal volgens de prognoses zwaar te lijden hebben onder de stijging van de werkloosheid, een scherpe terugval in de stijging van de lonen en een zwak consumentenvertrouwen. Naar verwachting zullen ook de investeringen sterk terugvallen in 2020. De output zal waarschijnlijk sterk dalen in de eerste helft van het jaar en daarna geleidelijk herstellen vanaf het derde kwartaal. Deze vooruitzichten worden gekenmerkt door een uitzonderlijke mate van onzekerheid over de duur van de pandemie en de economische impact daarvan. Dit is een verzachtende factor in de beoordeling van de naleving door Polen van het tekortcriterium in 2020.

3.3 Begrotingssituatie op de middellange termijn

Op 13 juli 2018 werd Polen aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger ligt dan 4,2 % (“de uitgavenbenchmark”), hetgeen overeenstemt met een structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp². De algemene beoordeling wijst op een significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject richting MTD in 2019 en over 2018 en 2019 samen genomen.

Het convergentieprogramma bevat informatie over aanzienlijke nieuwe uitgaven (met een begrotingseffect van 3,2 % van het bbp in 2020) om de pandemie in beperken en de economie te ondersteunen. Het grootste deel van deze uitgaven is bestemd voor toelagen voor zelfstandigen en werknemers op basis van atypische arbeidscontracten, waarbij

² Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 “over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2018 van Polen”, PB C 320 van 10.9.2018, blz. 88.

ondernemingen worden vrijgesteld van sociale bijdragen, en voor loonsubsidies voor bepaalde ondernemingen³. In het convergentieprogramma wordt ook rekening gehouden met een sterke daling van de overheidsinkomsten als gevolg van de crisis en cyclische effecten. Volgens het convergentieprogramma zullen de inkomsten in 2021 opnieuw stijgen dankzij een heropleving van de economie en cyclische factoren. In het convergentieprogramma wordt geen melding gemaakt van nieuwe grote uitgaven om de economie te ondersteunen. In het convergentieprogramma wordt benadrukt dat die voorspellingen bijzonder onzeker zijn en afhankelijk zijn van de evolutie van de pandemie, de duur en striktheid van de sanitaire maatregelen, de kracht van het economisch herstel, het beleid van de centrale bank en de situatie in het buitenland.

3.4 Andere door Polen naar voren gebrachte factoren

Op 11 mei 2020 hebben de Poolse autoriteiten een brief gestuurd met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse die in de voorgaande punten is gepresenteerd, wordt reeds in grote lijnen ingegaan op de belangrijkste factoren die de autoriteiten naar voren hebben gebracht. Een andere factor die hierboven niet is vermeld, is het vaste voornemen van de regering om het buitensporige tekort zo snel mogelijk te beperken. Dankzij de stabiliserende uitgavenregel zijn de autoriteiten voornemens het tekort terug te brengen tot ongeveer 3 % van het bbp in 2021, mits de economische situatie geen extra fiscale stimulansen vereist.

4. CONCLUSIES

Volgens de plannen van het convergentieprogramma zal het nominale overheidstekort van Polen in 2020 oplopen tot 8,4 % van het bbp, boven en niet dicht bij de referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk beschouwd.

In overeenstemming met het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht. Aangezien het voorziene tekort aanzienlijk hoger ligt dan 3 % van het bbp en deze overschrijding niet tijdelijk is, en rekening houdend met alle relevante factoren, wijst de analyse er dus op dat niet is voldaan aan het tekortcriterium als vastgelegd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.

³ In het convergentieprogramma worden ook leningen voor een totale waarde van 100 miljard PLN vermeld, die door het Pools ontwikkelingsfonds zullen worden betaald; ongeveer 60 miljard PLN daarvan zal naar verwachting worden omgezet in subsidies, zonder als uitgaven te worden geregistreerd in 2020. De voorjaarsprognose 2020 van de Commissie gaat ervan uit dat de verwachte onbetaalde bedragen worden geregistreerd als kapitaaloverdrachten bij de betaling van leningen aan ondernemingen (d.w.z. in 2020).