

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2009 przedstawionego przez Polskę**

(2007/C 72/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Polskę i obejmujący lata 2006–2009.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że w 2006 r. tempo wzrostu realnego PKB osiągnie 5,4 %, zaś w pozostałym okresie realizacji programu zasadniczo ustabilizuje się na poziomie wynoszącym średnio około 5,25 %. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na ostrożnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w roku 2007, natomiast założenia dotyczące kolejnych lat wydają się dość optymistyczne, zwłaszcza ze względu na fakt, że poprawa sytuacji na rynku pracy może nie następować tak szybko, jak przewidziano w programie. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne z tendencją do niedoszacowania pod koniec okresu objętego programem, w szczególności ze względu na rosnącą presję na wzrost płac w związku z zacieśniającym się rynkiem pracy.
- (3) W programie konwergencji ze stycznia 2006 r. docelową wartość salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006 r. określono na poziomie – 2,6 % PKB, w jesiennej prognozie służb Komisji jest mowa o – 2,2 % PKB, natomiast w aktualizacji programu konwergencji z listopada 2006 r. wynik za 2006 r. oszacowano na – 1,9 % PKB. Lepszy niż przewidywano wynik jest przede wszystkim następstwem niepełnego wykonania planu wydatków (zwłaszcza w zakresie wydatków socjalnych i inwestycji publicznych), natomiast główną przyczyną wzrostu dochodów jest szybszy niż oczekiwano wzrost gospodarczy. Podane wyżej wartości deficytu nie uwzględniają kosztów reformy systemu emerytalnego, szacowanych na około 2 % PKB w 2006 r., w odniesieniu do których obowiązuje okres przejściowy na wykonanie decyzji Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie sektorowej klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych ⁽²⁾, upływający wiosną 2007 r. Głównym celem strategii budżetowej przedstawionej w aktualizacji programu z listopada 2006 r. jest skorygowanie nadmiernego deficytu do 2007 r. poprzez skorzystanie z postanowienia zreformowanego paktu, które pozwala na odliczenie części kosztów reformy emerytalnej. W kolejnych latach planuje się stopniowe zmniejszanie deficytu i osiągnięcie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB w roku 2009.
- (4) Planuje się obniżanie deficytu o 0,4 punktu procentowego PKB rocznie (0,3 punktu procentowego przy uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej), od poziomu 1,9 % PKB w 2006 r. do 0,6 % PKB w 2009 r. Nadwyżka pierwotna ma wzrosnąć z 0,5 % PKB w 2006 r. do 1,7 % w 2009 r. Uwzględniając skutki wspomnianej powyżej decyzji Eurostatu, przewidywany w zaktualizowanym programie deficyt zmniejszyłby się z 3,9 % PKB w 2006 r. do 2,9 % w 2009 r. Planowana korekta ma być w 2007 r. oparta na dochodach (wzrost wskaźnika dochodów o 0,6 punktu procentowego PKB przy niemal niezmiennym wskaźniku wydatków), a w latach 2008–2009 oparta w dużej mierze na

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Zob. Eurostat News Release nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 r. oraz nr 117/2004 z dnia 23 września 2004 r.

wydatkach, aby z nadwyżką skompensować znaczny spadek wskaźnika dochodów (średni roczny spadek wskaźnika wydatków o 1,6 punktu procentowego, zwłaszcza w zakresie spożycia i wydatków socjalnych, przy średnim spadku wskaźnika dochodów o 1,2 punktu procentowego, wynikającym głównie z obniżek składek na ubezpieczenia społeczne, zmian w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych i innych zmian nie zawsze dokładnie wyjaśnionych w systemie podatkowym). W porównaniu z poprzednim programem docelowe wartości deficytu skorygowano w dół w związku ze znacznie szybszym wzrostem i lepszym niż oczekiwano wynikiem za rok 2006.

- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodą, od około - 2 % PKB w 2006 r. do - 0,75 % PKB w 2009 r., na koniec okresu objętego programem (bez uwzględnienia kosztów reformy emerytalnej). Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB, przy czym nie zakłada się osiągnięcia tego celu w okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy odpowiednio odzwierciedla wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (6) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż zakłada program, w szczególności w ostatnich latach okresu objętego programem. Nie ma pewności co do skutecznej realizacji planowanych reform, jako że nie towarzyszą im konkretne środki zapewniające wsparcie dla przewidywanego ograniczenia wydatków. Ponadto istnieje ryzyko wynikające z dość korzystnego scenariusza makroekonomicznego na ostatnie lata okresu objętego programem. W związku z tym podjęte dotąd działania nie wydają się wystarczające do osiągnięcia tego celu, dlatego należy wzmocnić planowane środki.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka, kurs polityki budżetowej przyjęty w programie wydaje się niezgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do roku 2007. Cele budżetowe nie zapewniają wystarczającego marginesu bezpieczeństwa, pozwalającego na utrzymanie deficytu poniżej 3-procentowego progu PKB przy normalnych wahanach makroekonomicznych w okresie objętym programem. W latach następujących po przeprowadzeniu korekty nadmiernego deficytu należy zwiększyć tempo dostosowania strukturalnego zmierzającego do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego, korzystając z okresu dobrej koniunktury gospodarczej, przy wsparciu odpowiednimi środkami.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. wskaźnik długu publicznego brutto osiągnął 42,0 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. Program przewiduje obniżenie wskaźnika zadłużenia o 1,4 punktu procentowego w okresie objętym programem. Uwzględniając skutki wspomnianej powyżej decyzji Eurostatu, dług publiczny brutto zwiększyłby się z 48,9 % w 2006 r. do 50,2 % w 2009 r.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Polsce najniższy w UE, a według przewidywań poziom związanych z tym wydatków ma spadać, co wynika częściowo ze znacznego ograniczenia wydatków w następstwie reformy systemu emerytalnego, pod warunkiem pełnej jej realizacji. Mimo poprawy w stosunku do roku 2005 wyjściowa sytuacja budżetowa nadal stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu na budżet związanego ze starzeniem się społeczeństwa. Do zmniejszenia tych zagrożeń przyczyniłaby się przewidziana w programie dalsza konsolidacja budżetowa. Generalnie wydaje się, że zagrożenie dla stabilności finansów publicznych Polski kształtuje się na niskim poziomie.
- (10) Program konwergencji zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu reform wymienionych w przedstawionym w październiku 2006 r. sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, a w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne ze środkami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności w obu programach przewiduje się pewną harmonizację systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych z powszechnym systemem krajowym, stopniową harmonizację rent inwalidzkich ze zreformowanym systemem emerytalnym oraz wprowadzenie koszyka gwarantowanych świadczeń zdrowotnych.

- (11) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. W szczególności działania podejmowane na rzecz korekty nadmiernego deficytu wydają się niewystarczające.
- (12) Jeżeli chodzi o wymagania odnośnie do danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

Program przewiduje skorygowanie nadmiernego deficytu do roku 2007, zgodnie z przepisami art. 2 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, ale Rada przypomina, że ani podjęte dotąd działania, ani planowane środki nie wydają się wystarczające do osiągnięcia tego celu.

W kolejnych latach przewidziano odpowiednie postępy na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego w kontekście perspektyw znaczącego wzrostu gospodarczego, istnieją jednak poważne zagrożenia związane z realizacją celów budżetowych i z trwałością korekty.

W świetle powyższej oceny, a także uwzględniając skierowane do Polski nowe zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu, przyjęte przez Radę na mocy art. 104 ust. 7 Traktatu w dniu 27 lutego 2007 r., Rada wzywa Polskę do:

- i) zapewnienia korekty nadmiernego deficytu do roku 2007, zgodnie z nowym zaleceniem na mocy art. 104 ust. 7;
- ii) wykorzystania okresu dobrej koniunktury, w tym wszelkich dodatkowych dochodów w celu obniżenia deficytu, i zwiększenia tempa działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego po przeprowadzeniu korekty nadmiernego deficytu, poprzez przygotowanie i realizację dodatkowych środków (zwłaszcza po stronie wydatków) niezbędnych do osiągnięcia przewidywanego dostosowania.
- iii) utrzymania wyników reformy systemu emerytalnego;

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2006	3,5	5,4	5,1	5,1	5,6
	KOM listopad 2006	3,2	5,2	4,7	4,8	nd.
	PK styczeń 2006	3,3	4,3	4,6	5,0	nd.
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2006	2,2	1,4	2,1	2,5	2,5
	KOM listopad 2006	2,2	1,4	2,5	2,8	nd.
	PK styczeń 2006	2,2	1,5	2,2	2,5	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK listopad 2006 ⁽¹⁾	- 0,4	0,5	0,5	0,3	0,4
	KOM listopad 2006 ⁽³⁾	- 0,3	0,4	0,3	0,1	nd.
	PK styczeń 2006 ⁽¹⁾	0,1	0,3	0,3	0,6	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (bez uwzględnienia kosztów reformy systemu emerytalnego) (% PKB)	PK listopad 2006	- 2,5	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,6
	KOM listopad 2006	- 2,5	- 2,2	- 2,0	- 1,8	nd.
	PK styczeń 2006	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9	nd.

⁽¹⁾ W szczególności nie przedstawiono danych na temat zatrudnienia mierzonego liczbą przepracowanych godzin ani wydajności pracy mierzonej jako PKB w stosunku do liczby przepracowanych godzin. Brak także danych o czynnikach sprzyjających potencjalnemu wzrostowi.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (przy uwzględnieniu kosztów reformy systemu emerytalnego) (% PKB)	PK listopad 2006	- 4,4	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,9
	KOM listopad 2006	- 4,4	- 4,2	- 4,0	- 3,9	nd.
	PK styczeń 2006	- 4,7	- 4,6	- 4,1	- 3,7	nd.
Saldo pierwotne (bez uwzględnienia kosztów reformy systemu emerytalnego) (% PKB)	PK listopad 2006	0,1	0,5	1,0	1,4	1,7
	KOM listopad 2006	0,1	0,2	0,4	0,6	nd.
	PK styczeń 2006	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (bez uwzględnienia kosztów reformy systemu emerytalnego) (% PKB)	PK listopad 2006	- 2,4	- 2,1	- 1,6	- 1,1	- 0,7
	KOM listopad 2006	- 2,3	- 2,3	- 2,1	- 1,8	nd.
	PK styczeń 2006	- 2,1	- 2,7	- 2,4	- 2,1	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (przy uwzględnieniu kosztów reformy systemu emerytalnego) (% PKB)	PK listopad 2006	- 4,3	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0
	KOM listopad 2006	- 4,2	- 4,3	- 4,1	- 3,9	nd.
	PK styczeń 2006	- 4,7	- 4,7	- 4,2	- 3,9	nd.
Dług publiczny brutto (bez uwzględnienia kosztów reformy systemu emerytalnego) (% PKB)	PK listopad 2006	41,9	42,0	42,1	41,4	40,6
	KOM listopad 2006	42,0	42,4	43,1	42,7	nd.
	PK styczeń 2006	42,5	45,0	45,3	45,4	nd.
Dług publiczny brutto (przy uwzględnieniu kosztów reformy systemu emerytalnego) (% PKB)	PK listopad 2006	47,3	48,9	50,0	50,3	50,2
	KOM listopad 2006	47,4	49,3	51,0	51,6	nd.
	PK styczeń 2006	47,9	51,2	52,1	52,6	nd.

Uwagi

(1) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

(2) Saldo dostosowane cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Saldo dostosowane cyklicznie i saldo strukturalne są takie same, ponieważ środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zawarte w programie są nieistotne.

(3) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości, odpowiednio, 4,1 %, 4,4 %, 4,8 % i 5,0 % w latach 2005–2008.

Źródło

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji