

OPINIA RADY**z dnia 8 lipca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Polskę**

(2008/C 182/02)

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 8 lipca 2008 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Polskę na lata 2007–2010 ⁽²⁾.
- (2) W związku z przyspieszeniem tempa wzrostu realnego PKB ze średnio 4,5 % w latach 2003–2005 do ponad 6 % w latach 2006–2007 Polska szybko zmniejszała w ostatnich latach dystans dzielący ją od średniego dla UE poziomu dochodu. Wzrost produkcji pracochłonnej przyczynił się do znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy — stopa bezrobocia obniżyła się z niemal 20 % w roku 2003 do 9,5 % w 2007 roku. Spadek bezrobocia odzwierciedla nie tylko nadzwyczaj wysoki wzrost zatrudnienia, ale również mniejszą na skutek migracji liczbę ludności w wieku aktywności zawodowej. Zwiększone w wyniku dużej emigracji zakłócenia w zakresie zachęt do podejmowania pracy prowadzą ponadto do braku pracowników w wielu sektorach gospodarki. Coraz bardziej napięta sytuacja na rynku pracy prowadzi do presji płacowej, co, wraz z wyższymi cenami żywności i paliwa, ma negatywny wpływ na inflację HICP, która — po okresie umiarkowanego spadku od roku 2005 do pierwszej połowy 2007 roku — znacznie wzrosła pod koniec 2007 roku. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, który w roku 2003 osiągnął rekordowy poziom 6,25 % PKB, zmniejszał się następnie corocznie o średnio ponad 1 punkt procentowy i w 2007 roku wyniósł 2 %. W ostatnich latach wyniki budżetowe były na ogół lepsze niż oczekiwano dzięki niespodziewanie wysokiemu wzrostowi gospodarczemu, który prowadził do dodatkowych dochodów budżetowych, a także ze względu na niepełne wykonanie planów wydatków. Dalsza konsolidacja budżetowa będzie w dużym stopniu zależeć od reformy systemu świadczeń socjalnych (głównie wcześniejszych emerytur oraz rent inwalidzkich) oraz wzrostu liczby ludności aktywnej zawodowo.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zmniejszy się stopniowo z 6,5 % w 2007 r. do średnio 5,2 % w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji ⁽³⁾ wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Prognozy programu dotyczące inflacji wydają się być zaniżone, ponieważ są oparte na nieco optymistycznych założeniach dotyczących cen importu oraz stosunkowo niskim wzroście płac nominalnych na zatrudnionego.

⁽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://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ W związku z tworzeniem w listopadzie nowego rządu po październikowych wyborach powszechnych, zaktualizowana wersja programu została przedstawiona 16 tygodni po upływie terminu przewidzianego w kodeksie postępowania, przypadającego na dzień 1 grudnia.

⁽³⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z wiosny 2008 roku oraz dokonaną przez Komisję ocenę sprawozdania z realizacji krajowego programu reform przedstawionego w październiku 2007 roku.

- (4) W 2007 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 2 % PKB, w porównaniu z prognozą 3,4 % PKB zawartą w programie konwergencji z listopada 2006 roku. Główną tego przyczyną był dużo wyższy niż zakładano w listopadzie 2006 roku realny i nominalny wzrost PKB, ale również ograniczenie wydatków. W szczególności wysoka rentowność przedsiębiorstw pozwoliła ograniczyć wzrost dotacji, a znaczny spadek bezrobocia oraz wymuszony planem Hausnera ⁽¹⁾ brak indeksacji umożliwiły zahamowanie wzrostu świadczeń socjalnych. Również wynagrodzenia pracowników sektora publicznego były niższe od planowanych. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku inwestycji publicznych, co było wynikiem niższego niż zakładano wykorzystania funduszy UE. W sumie wskaźnik wydatków względem PKB był o 1,5 punktu procentowego niższy niż prognozowano w listopadzie 2006 roku. Po stronie dochodów wpływy z podatków pośrednich i składek na zabezpieczenia społeczne okazały się wyższe niż zakładano w listopadzie 2006 roku, głównie na skutek dużo wyższego wzrostu zatrudnienia i płac. Te niespodziewane pozytywne wyniki zostały zneutralizowane gorszymi rezultatami w przypadku innych pozycji dochodów (np. podatków bezpośrednich na skutek podwyższenia progów podatkowych). W sumie wskaźnik dochodów był nieznacznie niższy od prognozowanego. Uwzględniając poprawę wskaźnika wyniku strukturalnego o około 1,5 punktu procentowego, wykonanie budżetu w 2007 roku oznaczało realizację z nadwyżką zaleceń zawartych w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 roku w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji ⁽²⁾.
- (5) Głównym celem strategii budżetowej jest trwała redukcja strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (deficytu w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe), służąca osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego dla pozycji budżetowej, jakim jest deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB, w roku 2011, czyli rok po zakończeniu okresu objętego programem. Odpowiada to poprzedniemu programowi konwergencji, który przewidywał osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego „po roku 2010”. Po wzroście o 0,5 punktu procentowego do 2,5 % PKB w roku 2008, deficyt nominalny powinien zmniejszyć się do 2010 roku do 1,5 %. Scenariusz w przypadku wyniku pierwotnego jest podobny — wzrośnie ono z - 0,2 % PKB w 2008 roku do 0,8 % PKB w roku 2010. W kontekście spowolnienia wzrostu gospodarczego przewiduje się bardziej wyraźne zmiany wyniku strukturalnego obliczanego zgodnie z powszechnie przyjętą metodą — deficyt strukturalny powinien zmniejszyć się z około 2,75 % PKB w 2008 roku do nieznacznie powyżej 1 % w 2010 roku. Korekta budżetowa ma nastąpić po stronie wydatków, głównie w latach 2009–2010. W roku 2008 zwiększenie deficytu wynika głównie ze znacznego wzrostu wskaźnika inwestycji, a także wyraźnego obniżenia składek na zabezpieczenia społeczne (które częściowo zostanie zrównoważone wzrostem innych dochodów). W latach 2009–2010 konsolidacja nastąpi zasadniczo przez ograniczenia wynagrodzeń pracowników, świadczeń socjalnych oraz spożycia pośredniego. W latach 2007–2009 zakładane jest wprawdzie wolniejsze tempo zmniejszenia deficytu niż w poprzedniej aktualizacji programu, lepsza jest jednak sytuacja wyjściowa (2007 rok), a nowe wartości docelowe określone w zaktualizowanym programie konwergencji z marca 2008 roku są bardziej ambitne niż te przedstawione w aktualizacji z listopada 2006 roku.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowym wydaje się być zasadniczo zrównoważone na rok 2008, ale wyniki budżetowe po tym okresie mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. Określona w programie docelowa wartość deficytu w 2008 roku pokrywa się z wiosenną prognozą służb Komisji z 2008 roku (2,5 % PKB). Dane w ujęciu kasowym dla budżetu centralnego w pierwszym kwartale 2008 roku wskazują na dochody wyższe od prognoz budżetowych, ale program zakłada nieco wyższy wzrost w 2008 roku niż wiosenna prognoza Komisji, a rosnąca presja płacowa w sektorze publicznym stanowi zagrożenie dla finansów publicznych.

Z drugiej zaś strony wyższa niż zakładano w programie inflacja doprowadzi w 2008 roku do zmniejszenia wskaźnika wydatków, ponieważ są one w większości określone w wartościach nominalnych. Wyższa inflacja w roku 2008 mogłaby jednak prowadzić w 2009 roku do wzrostu płac w sektorze publicznym oraz wyższych niż założono w programie emerytur i świadczeń socjalnych; takiemu rozwojowi sytuacji sprzyjałaby ponadto reforma mechanizmu indeksacji, który od 2008 roku wiąże poziom świadczeń nie tylko z cenami konsumenckimi, ale częściowo również z płacami. Podczas gdy obniżki podatków zostały już przyjęte przez sejm, nie określono jeszcze ani nie wdrożono środków kompensujących. Jeśli — w przeciwieństwie do założeń rządu — nie uda się utrzymać wysokiego wzrostu zatrudnienia, kontynuacja konsolidacji budżetowej opartej jak w latach 2006–2007 na wzroście gospodarczym wynikającym ze wzrostu zatrudnienia może okazać się trudna. Z drugiej jednak strony odnotować należy sukcesy osiągnięte w przypadku wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych: dochody często okazywały się wyższe niż zakładano, a plany wydatków były nie w pełni wykonywane.

⁽¹⁾ Przedstawiony w 2003 roku plan stanowi najbardziej obszerną i konkretną próbę zreformowania wydatków, a jego celem jest ograniczenie wydatków publicznych na ochronę socjalną, administrację i pomoc publiczną. Plan Hausnera przewiduje między innymi, że zamiast co roku, indeksacja jest dokonywana dopiero wówczas, gdy skumulowana inflacja przekroczy 5 %, najpóźniej jednak po upływie trzech lat.

⁽²⁾ Dz.U. C 72 z 29.3.2007, str. 13.

- (7) W świetle oceny tego ryzyka, kurs polityki budżetowej przyjęty w programie wydaje się zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do roku 2007. W okresie objętym programem nie zostanie jednak zapewniony margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu w wysokości 3 % PKB. Ponadto przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający do zapewnienia osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2011 roku, tak jak to przewidziano w programie. W obliczu korzystnych warunków dla wzrostu gospodarki określone w programie tempo działań dostosowawczych prowadzących do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest niewystarczające i musi zostać zwiększone w 2008 roku, tak by spełnić wymogi Paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Następnie dotychczasowe osiągnięcia powinny zostać wsparte odpowiednimi środkami. W przypadku urzeczywistnienia się presji inflacyjnej i płacowej może być także konieczne prowadzenie bardziej restrykcyjnej polityki budżetowej niż przewidziana w programie, tak by uniknąć przegrzania gospodarki.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Polski kształtują się na niskim poziomie. Chociaż pozycja budżetowa w 2007 roku zawiera niewielki strukturalny deficyt pierwotny oparty na programie konwergencji, zgodnie z prognozami dokonany w 2005 roku na podstawie wspólnej metody, długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet należy do najniższych w UE. Począwszy od 2008 roku świadczenia socjalne będą jednak indeksowane przy pomocy mechanizmu uwzględniającego nie tylko ceny konsumenckie, ale częściowo również płace, co w dłuższej perspektywie będzie prowadzić do wzrostu wydatków. Dalsza konsolidacja finansów publicznych, w tym zapowiedziana w programie konwergencji reforma systemu wcześniejszych emerytur (wprowadzenie „emerytur pomostowych”, aby ograniczyć wcześniejsze przechodzenie na emeryturę do osób wykonujących określone zawody), przyczyniłaby się zarówno do pobudzenia aktywności zawodowej, jak i do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych.
- (9) Program konwergencji wydaje się być spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności w obu programach przedstawiono plany reform obejmujące systemy wcześniejszych emerytur i rent inwalidzkich, system ubezpieczeń społecznych dla rolników, system opieki zdrowotnej, reorganizację i decentralizację finansów publicznych oraz wieloletnie planowanie budżetowe. Program konwergencji nie zawiera jednak jakościowej oceny ogólnego wpływu przedstawionego w październiku 2007 roku sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej (np. omówienia wpływu na potencjalny wzrost i zatrudnienie). Znajdują się w nim natomiast systematyczne informacje o bezpośrednich kosztach budżetowych związanych z głównymi reformami przewidzianymi w krajowym programie reform.
- (10) Przewidziana w programie konwergencji strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Polski zawartymi w zintegrowanych wytycznych w dziedzinie polityki budżetowej, wydanych w kontekście strategii lizbońskiej. W programie założono wprowadzenie kontynuację konsolidacji budżetowej, nie wymieniono jednak żadnych dodatkowych mechanizmów służących polepszeniu kontroli nadmiernych wydatków.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych opcjonalnych.

Podsumowując należy stwierdzić, że po korekcie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2007 oraz utrzymaniu deficytu i wskaźnika długu poniżej wartości odniesienia wynoszących odpowiednio 3 % i 60 % PKB, program zakłada pogorszenie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych o 0,5 punktu procentowego PKB w 2008 roku i dopiero w kolejnych latach dalsze postępy na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, przy korzystnych perspektywach wzrostu gospodarczego. Prognozowane na rok 2008 pogorszenie wyniku strukturalnego o niemal 0,5 punktu procentowego PKB jest sprzeczne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Biorąc pod uwagę zagrożenia dla osiągnięcia celów budżetowych począwszy od 2009 roku, wynikające głównie z braku konkretnych środków, średniookresowy cel budżetowy może nie zostać osiągnięty do roku 2011 jak założono w programie. Ponadto w przypadku pojawienia się presji inflacyjnej może być konieczne prowadzenie bardziej restrykcyjnej polityki budżetowej niż przewidziana w programie. Zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Polski kształtują się na niskim poziomie, ale konieczna jest reforma systemu wcześniejszych emerytur.

W świetle powyższej oceny i konieczności zapewnienia stabilności finansów publicznych wzywa się Polskę do wykorzystania korzystnych warunków wzrostu gospodarczego do przyspieszenia tempa dostosowań strukturalnych zmierzających do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, w tym w świetle możliwej presji inflacyjnej, przez przeznaczenie wszelkich dodatkowych dochodów oraz niewykorzystanych zasobów na obniżenie deficytu w 2008 roku, a także poprzez przygotowanie i realizację w kolejnych latach odpowiednich środków, zwłaszcza po stronie wydatków.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK marzec 2008	6,2	6,5	5,5	5,0	5,0
	KOM kwiecień 2008	6,2	6,5	5,3	5,0	n.d.
	PK listopad 2006	5,4	5,1	5,1	5,6	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK marzec 2008	1,3	2,6	3,5	2,9	2,5
	KOM kwiecień 2008	1,3	2,6	4,3	3,4	n.d.
	PK listopad 2006	1,4	2,1	2,5	2,5	n.d.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK marzec 2008	0,5	1,1	0,7	- 0,2	- 0,9
	KOM kwiecień 2008 ⁽²⁾	0,6	1,2	0,5	- 0,7	n.d.
	PK listopad 2006	0,5	0,5	0,3	0,4	n.d.
Wierzytelności/zadłu- żenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK marzec 2008	- 2,6	- 2,6	- 3,5	- 4,2	- 4,6
	KOM kwiecień 2008	- 2,5	- 2,6	- 2,3	- 3,6	n.d.
	PK listopad 2006	- 1,6	- 1,8	- 2,2	- 2,7	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK marzec 2008	- 3,8	- 2,0	- 2,5	- 2,0	- 1,5
	KOM kwiecień 2008	- 3,8	- 2,0	- 2,5	- 2,6	n.d.
	PK listopad 2006	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,9	n.d.
Wynik pierwotny (% PKB)	PK marzec 2008	- 1,1	0,2	- 0,2	0,3	0,8
	KOM kwiecień 2008	- 1,1	0,6	0,2	0,1	n.d.
	PK listopad 2006	- 1,5	- 1,0	- 0,7	- 0,6	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględ- niającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK marzec 2008	- 4,0	- 2,4	- 2,8	- 1,9	- 1,1
	KOM kwiecień 2008	- 4,0	- 2,5	- 2,7	- 2,3	n.d.
	PK listopad 2006	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0	n.d.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PK marzec 2008	- 4,0	- 2,4	- 2,8	- 1,9	- 1,1
	KOM kwiecień 2008	- 4,0	- 2,5	- 2,7	- 2,3	n.d.
	PK listopad 2006	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK marzec 2008	47,6	44,9	44,2	43,3	42,3
	KOM kwiecień 2008	47,6	45,2	44,5	44,1	n.d.
	PK listopad 2006	48,9	50,0	50,3	50,2	n.d.

Uwagi:

(1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

(2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 5,2 %, 5,9 %, 6,0 % i 6,2 % w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. W najnowszym programie oraz w jesiennej prognozie służb Komisji nie uwzględniono żadnych działań jednorazowych ani tymczasowych.

Źródło:

Program konwergencji; prognozy gospodarcze służb Komisji z wiosny 2008 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.