

OPINIA RADY
z dnia 14 marca 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Polski na lata 2005-2008

(2006/C 82/12)

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 14 marca 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Polski, obejmujący lata 2005–2008.
- (2) Realny wzrost PKB Polski w latach 1994-2004 wyniósł rocznie średnio 4,5 %, czyli prawie dwa punkty procentowe powyżej średniej dla UE-25 wynoszącej 2,4 %. Po okresie silnego wzrostu gospodarczego tempo wzrostu realnego PKB spadło do 1,0 % w 2001 roku, odzwierciedlając zarówno krajowe, jak i zewnętrzne czynniki cykliczne. Od tego czasu tempo to wzrosło ponownie, osiągając 5,3 % w 2004 roku. Dochód na mieszkańca według parytetu siły nabywczej osiągnął w 2004 roku 46,5 % średniej dla UE-25. Inflacja HICP nadal utrzymywała się na wysokim poziomie (średnio 7,0 %) w ciągu ostatnich dziesięciu lat, jednak w 2005 roku spadła znacznie do poziomu około 2 %. Sytuacja na rynku pracy jest w dalszym ciągu poważnym problemem Polski; ze stopą bezrobocia wynoszącą 18,8 % w 2004 roku i najniższą w UE stopą zatrudnienia (51,7 % w 2004 roku). Przez ostatnie dziesięć lat saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce pozostawało ujemne. Wahało się pomiędzy -1,4 % a -4,8 %⁽²⁾ PKB do 2003 roku, następnie zaczęło się poprawiać, osiągając -3,8 % PKB w 2004 roku i -2,9 % PKB w 2005 roku.
- (3) Dnia 5 lipca 2004 r. Rada uznała, że w Polsce istnieje nadmierny deficyt. Zgodnie z zaleceniem Rady z tego samego dnia, wydanym na podstawie art. 104 ust. 7, deficyt ten należy skorygować do 2007 roku. W opinii z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji obejmującej lata 2004–2007, którą opracowano przed modyfikacją Paktu na rzecz stabilności i wzrostu, Rada zaleciła Polsce: „(i) wzmocnić korektę fiskalną w okresie dłuższym niż do roku 2005 oraz obniżyć docelowy deficyt na rok 2007; (ii) zapewnić pełne wdrożenie środków strukturalnych przewidzianych w planie Hausnera oraz kontynuować wysiłki zmierzające do wprowadzenia środków alternatywnych na wypadek, gdyby związane z wdrażaniem zagrożenia miały się urzeczywistnić”.
- (4) Jeśli chodzi o wykonanie budżetu w 2005 r., w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. szacowano na 3,6 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano docelową wartość deficytu na poziomie 3,9 % PKB, a w obecnym programie przewiduje się, że deficyt wyniesie 2,9 % PKB. Ze względu na znaczne korekty danych spowodowane zmianami metodologicznymi porównanie z poprzednimi programami konwergencji jest skomplikowane. Lepszy niż oczekiwano wynik zawdzięcza się przede wszystkim wynikom budżetowym administracji centralnej, a w szczególności budżetu państwa, w przypadku którego odnotowano (w ujęciu kasowym) wyższe niż przewidywano dochody z podatków bezpośrednich oraz niższe od zakładanego wykorzystanie środków na wydatki, co obniżyło deficyt o około 0,7 punktu procentowego w stosunku do planu budżetu na rok 2005.

⁽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 przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Definicja PND, wszystkie fundusze emerytalne w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych, skorygowane dane.

- (5) Niniejszy program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczące programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania⁽¹⁾. Polska przedłożyła Komisji zaktualizowaną wersję programu konwergencji w dniu 19 stycznia, siedem tygodni po terminie 1 grudnia określonym w kodeksie postępowania. Opóźnienie spowodowane było formowaniem nowego rządu w listopadzie 2005 roku w następstwie wyborów parlamentarnych oraz zmianą na stanowisku ministra finansów na początku stycznia 2006 roku.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny programu przewiduje, że tempo rocznego wzrostu realnego PKB wzrośnie z 3,3 % w 2005 roku do 4,3 % w 2006 roku i osiągnie 5,0 % w 2008 roku. Szacunki dotyczące wzrostu, będące podstawą programu, mogą zatem zostać uznane za wykonalne, a dla ostatniego roku — nawet optymistyczne. Zawarte w programie przewidywania dotyczące inflacji także wydają się realistyczne, poza rokiem 2006, dla którego wydają się zaniżone przy uwzględnieniu ostatnich zmian indeksu cen konsumpcyjnych (CPI).
- (7) Zaktualizowana wersja programu konwergencji zmierza do stopniowego zmniejszenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (obliczonego przy uwzględnieniu decyzji Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r.) w celu spełnienia kryteriów konwergencji do momentu wygaśnięcia przepisów, czyli do końca roku 2009. Docelowa wartość deficytu na rok 2007 pozostaje niezmienną i wynosi 2,2 % PKB przy uwzględnieniu kapitałowych systemów emerytalnych drugiego filara w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeśli fundusze emerytalne wyłączą się z sektora instytucji rządowych i samorządowych, docelowa wartość deficytu wzrasta w porównaniu do poprzedniej zaktualizowanej wersji programu z 3,9 % PKB do 4,1 % PKB ze względu na to, że szacunkowe saldo systemu emerytalnego osiąga w takim przypadku 1,9 % PKB. Jeżeli można by uwzględnić malejącą redukcję kosztów netto reformy emerytalnej, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce nie przekraczałby 3 % PKB w całym okresie. Przewiduje się, że saldo pierwotne (kapitałowe systemy emerytalne drugiego filara w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych) poprawi się z -0,3 % PKB w 2005 roku do 0,6 % PKB w 2008 roku. To powolne dostosowanie wynika przede wszystkim z korzystnej sytuacji w zakresie dochodów w roku 2006 oraz pewnych ograniczeń wydatków w latach 2007 i 2008. W porównaniu z poprzednią zaktualizowaną wersją programu aktualna wersja zakłada ambitniejsze wartości docelowe deficytu w roku 2006 dzięki przeniesieniu nadwyżek powstałych w wyniku korzystnej sytuacji w zakresie dochodów w roku 2005, następnie jednak działania dostosowawcze są mniejsze, a reformy dotyczące wydatków przesunięte na lata 2007 i 2008.
- (8) W okresie trwania programu przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. dostosowanego cyklicznie salda nieuwzględniającego środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczonego przez służbę Komisji na podstawie informacji zawartych w programie zgodnie ze wspólnie przyjętą metodologią, o średnio 0,25 % PKB rocznie. Celem średniookresowym programu dla pozycji budżetowej jest osiągnięcie deficytu strukturalnego o wartości -1,0 % PKB, co nie jest przewidywane w okresie trwania programu. Jako że cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około -1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy programu odzwierciedla wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wynik budżetowy może być gorszy, niż przewiduje program. Wprawdzie ze względu na fakt, że dotychczasowe osiągnięcia w zakresie celów budżetowych określonych w poprzednich programach były lepsze od przyjmowanych założeń, prognozy budżetowe można uznać za ostrożne, to jednak na planowane dostosowanie wpływ może mieć kilka czynników. W związku z korzystną sytuacją w zakresie dochodów pochodzących z podatków w latach 2004 i 2005, założenia dotyczące elastyczności w zakresie podatków są raczej optymistyczne, zwłaszcza w odniesieniu do roku 2006. Ponadto założenia dotyczące wzrostu w ostatnim roku okresu objętego programem (tj. roku 2008) wydają się korzystne. W aktualnej sytuacji politycznej przyznano górnikom specjalne prawa emerytalne, zachęcając tym samym inne grupy społeczne do wysuwania żądań dotyczących specjalnych systemów, co osłabia reformę systemu emerytalnego wdrożoną w 1999 roku. Celem wprowadzonej w programie konwergencji nominalnej czteroletniej „kotwicy” budżetu państwa na poziomie 30 mld PLN jest rozwiązanie problemu nadmiernego deficytu. Niemniej jednak korzystne byłoby znalezienie innego wyjścia lub wprowadzenie dodatkowej zasady fiskalnej mającej na celu kontrolę wzrostu wydatków publicznych.
- (10) Program nie uwzględnia ścieżki redukcji deficytu na rok 2007 określonej w zaleceniu Rady zgodnie z art. 104 ust. 7, a kierunek polityki fiskalnej przedstawiony w zaktualizowanej wersji programu wydaje się niezgodny z korektą nadmiernego deficytu w terminie ustalonym przez Radę. Wniosek

⁽¹⁾ Program zawiera wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania. Nie przedstawiono danych na temat zatrudnienia mierzonego w liczbie przepracowanych godzin ani wydajności pracy mierzonej jako PKB na liczbę przepracowanych godzin. Nie podano danych dotyczących wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji za rok 2008. Brakuje ponadto danych na temat różnic między wycenieniami dokonywanymi metodą kasową i memoriałową, akumulacji netto aktywów finansowych. W tabeli 7 (stabilność długoterminowa) brakuje całkowitych dochodów i wydatków.

ten zyskuje dodatkowe potwierdzenie, gdy weźmie się pod uwagę wszystkie zagrożenia. Docelowe wartości deficytu na lata 2005 i 2006 są niższe niż zakładała to poprzednia zaktualizowana wersja programu i odpowiadają nominalnym wartościom docelowym określonym w zaleceniu Rady z dnia 5 lipca 2004 r., dzięki lepszemu niż planowano wykonaniu budżetu na 2005 r. oraz przeniesieniu nadwyżek na rok 2006. Przy porównywaniu celów należy uwzględnić zmiany w metodologii rachunków narodowych wymagane przez Eurostat. W krytycznym roku 2007 program przewiduje redukcję deficytu do 2,2 % PKB. Jeśli jednak, zgodnie z decyzją Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. z sektora instytucji rządowych i samorządowych wyłączy się kapitałowe systemy emerytalne drugiego filara, planowany deficyt w 2007 roku osiągnie poziom 4,1 % PKB. Jeżeli można byłoby uwzględnić malejącą redukcję kosztów netto reformy emerytalnej, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce nie przekraczałby 3 % PKB. Aby w ustalonym terminie skorygować nadmierny deficyt konieczne byłyby znaczące działania dodatkowe w zakresie dostosowania.

- (11) Przewiduje się, że między rokiem 2005 a 2008 zadłużenie publiczne wzrośnie o 3,25 punktu procentowego PKB, osiągając 45,5 % PKB w 2008 roku, znajdując się tym samym znacznie poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Jest ono także o około 2 punkty procentowe mniejsze niż w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji. Spodziewane są znaczne, zwiększające dług korekty przepływu kapitału, które zrównoważą wpływ nadwyżek pierwotnych i wielokrotniony korzystny wpływ (tj. wysoki i trwały wzrost nominalnego PKB przeważa nad ujemnym udziałem obliczeniowej stopy procentowej).
- (12) Środki przewidziane w sektorze finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. Proponowane środki są jednak niewystarczające do niezwłocznego przeprowadzenia korekty nadmiernego deficytu.
- (13) Krajowy program reform Polski, przedstawiony dnia 5 stycznia 2006 r. w kontekście znolizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: konsolidacja budżetowa w kontekście wysokich deficytów, podniesienie standardu słabo rozwiniętej infrastruktury oraz zmniejszenie obciążeń związanych z kosztami pracy w celu zredukowania wysokiego bezrobocia w Polsce. Skutki budżetowe działań przewidzianych w krajowym programie reform nie zostały jednak ukazane w prognozach budżetowych zawartych w programie konwergencji. W ramach środków w sektorze finansów publicznych wprowadzonych w krajowym programie reform program konwergencji wymienia „kotiwić” deficytu i wieloletnie planowanie budżetowe.
- (14) W odniesieniu do zrównoważenia finansów publicznych, w Polsce odnotowuje się niski poziom zagrożenia ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Poziom zadłużenia utrzymuje się obecnie poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % i nie powinien ulec zmianie w oparciu o założenie, że pojawią się oszczędności związane z wdrożeniem reformy systemu emerytalnego z 1999 roku. Pomimo że cele reformy są ambitne i przyczyniają się do rozwiązania problemu starzenia się społeczeństwa, przyjęte ostatnio przez rząd środki wyłączające pewne grupy zawodowe ze zreformowanego systemu emerytalnego mogłyby osłabić długoterminowy wynik reformy, zwłaszcza w przypadku przyznania dalszych wyłączeń. Realizacja zobowiązań warunkowych oraz wysoki obecnie deficyt strukturalny mogą w perspektywie średniookresowej podwyższyć stosunek długu do PKB szybciej niż planowano. Rygorystyczne przeprowadzenie planowanej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średniookresowej zmniejszyłoby zagrożenia dla długookresowej stabilności (¹).

W świetle powyższej oceny Rada odnotowuje, że program konwergencji przewiduje poczynienie pewnych postępów, ale nie przewiduje skutecznej korekty nadmiernego deficytu w roku 2007, czego wymagało zalecenie Rady z dnia 5 lipca 2004 r. oraz że Komisja zamierza zalecić podjęcie dalszych kroków w ramach procedury nadmiernego deficytu wymaganej przez Pakt na rzecz stabilizacji i wzrostu. Polska powinna tymczasem:

- i) wzmocnić dostosowanie w roku 2006, zwłaszcza poprzez przeznaczenie wyższych od założonych w budżecie dochodów lub niższych niż założonych w budżecie wydatków na zmniejszenie deficytu;

(¹) Szczegóły dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie technicznej programu sporządzonej przez służby Komisji (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- ii) chronić wyniki reformy systemu emerytalnego;
- iii) umocnić instytucjonalne ramy finansów publicznych poprzez uzupełnienie kotwicy nominalnej innymi środkami, na przykład wprowadzeniem zasady wydatków średniookresowych.

Porównanie głównych przewidywań makroekonomicznych i budżetowych ⁽¹⁾

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (zmiana w %)	PK styczeń 2006 r.	5,3	3,3	4,3	4,6	5,0
	KOM listopad 2005 r.	5,3	3,4	4,3	4,5	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	5,7	5,0	4,8	5,6	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK styczeń 2006 r.	3,6	2,2	1,5	2,2	2,5
	KOM listopad 2005 r.	3,6	2,2	2,3	2,5	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	3,5	3	2,7	2,5	n.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK styczeń 2006 r. ⁽²⁾	0,4	0,1	0,3	0,3	0,6
	KOM listopad 2005 r. ⁽³⁾	0,4	0,2	0,4	0,6	n.d.
	PK grudzień 2004 r. ⁽²⁾	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK styczeń 2006 r.	- 3,8	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9
	KOM listopad 2005 r.	- 3,9	- 3,6	- 3,6	- 3,4	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	- 5,4	- 3,9	- 3,2	- 2,2	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK styczeń 2006 r.	- 1,2	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6
	KOM listopad 2005 r.	- 1,2	- 1,0	- 1,1	- 1,0	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	- 2,6	- 1,3	- 0,5	0,4	n.d.
Saldo dostosowane cyklicznie i strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PK styczeń 2006 r.	- 4,1	- 2,9	- 2,7	- 2,3	- 2,1
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁴⁾	- 4,1	- 3,7	- 3,7	- 3,6	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK styczeń 2006 r.	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4
	KOM listopad 2005 r.	43,6	46,3	47,0	47,3	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	45,9	47,6	48,0	47,3	n.d.

Uwagi:

⁽¹⁾ Powyższe przewidywania budżetowe nie uwzględniają wpływu decyzji Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych, którą należy wprowadzić w życie przed dokonaniem zgłoszenia wniosku 2007 r. Po uwzględnieniu tego wpływu saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie ze zaktualizowanym programem wynosiłoby -5,6 % PKB w 2004 r., -4,7 % w 2005 r., -4,6 % w 2006 r., -4,1 % w 2007 r. i -3,7 % w 2008 r., a dług publiczny brutto wynosiłby: 45,9 % PKB w 2004 r., 47,9 % w 2005 r., 51,2 % w 2006 r., 52,1 % w 2007 r. i 52,6 % w 2008 r.

⁽²⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽³⁾ Saldo dostosowane cyklicznie i saldo strukturalne są takie same, gdyż środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zaczerpnięte z programu są nieistotne (0,04 % PKB w 2005 r., redukujące deficyt).

⁽⁴⁾ Prognozy służb Komisji nie uwzględniają środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁵⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości odpowiednio 3,3 %, 3,6 %, 4,2 % i 4,5 % w latach 2004-2007.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji