

OPINIA RADY
z dnia 17 lutego 2005 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Polski na lata 2004–2007

(2005/C 136/09)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z 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,

WYDAJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 17 lutego 2005 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Polski obejmujący okres 2004–2007. Program jest w części zgodny z odnoszącymi się do danych wymogami zawartymi w zmienionym „Kodeksie postępowania dotyczącego treści i formy programów stabilności i konwergencji” (*Code of conduct on the content and format of stability and convergence programmes*). Przygotowane na podstawie ESA95 dane dotyczące struktury dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) jakościowo nie w pełni odpowiadają standardom rachunkowości ESA95. Także w dziedzinie długookresowej stabilności finansów publicznych program odbiega od określonych w instrukcji wymogów statystycznych. W związku z tym wnioskuje się, aby Polska w pełni zastosowała się do wymogów dotyczących danych.
- (2) Stanowiący podstawę programu scenariusz makroekonomiczny przewiduje, że tempo wzrostu realnego PKB ulegnie spowolnieniu z 5,7 % w roku 2004 do średnio 4,9 % w latach 2005 i 2006, a następnie w roku 2007 szybko powróci do poziomu 5,6 %. Opierając się na aktualnie dostępnych informacjach można stwierdzić, że w scenariuszu tym założono dość sprzyjające warunki wzrostu. O ile prognozy wzrostu na lata 2005 i 2006 są realne, o tyle wzrost przewidywany w ostatnim roku objętym programem wydaje się zawyżony. Zwłaszcza przewidywane w roku 2007 przyspieszenie tempa wzrostu PKB świadczy o dość optymistycznych założeniach co do wzrostu produktu potencjalnego i siły popytu krajowego. Przewidywania programu w zakresie inflacji wydają się zaniżone.
- (3) W dniu 5 lipca 2004 r. Rada uznała, że Polska wykazuje nadmierny deficyt i zaleciła jego redukcję do roku 2007. Celem strategii budżetowej leżącej u podstaw zaktualizowanego programu jest zmniejszenie do roku 2007 deficytu sektora *general government* poniżej 3 % PKB oraz utrzymanie wskaźnika zadłużenia poniżej 60 % PKB — także po uwzględnieniu składek odprowadzanych na rzecz drugiego filaru systemu emerytalnego (ich wpływ szacuje się na około 1,5 % PKB rocznie), które zgodnie z decyzją Eurostatu mają najpóźniej do roku 2007 być wyłączone z dochodów sektora *general government*. Aktualizacja przewiduje stopniowe zmniejszanie deficytu z 5,4 % PKB w roku 2004 do 2,2 % w roku 2007. Najistotniejsze różnice pomiędzy programem zaktualizowanym a wersją z maja 2004 r. polegają na poważnej korekcie zadłużenia mierzonego w relacji do PKB — o średnio około 4,3 p.p. w dół, oraz na korekcie określonego przez rząd docelowego poziomu deficytu w roku 2007 — o 0,7 punktu procentowego PKB w górę pomimo prognozowanego ożywienia we wzroście gospodarczym.
- (4) Konsolidacja finansów publicznych w okresie 2005–2007 miałyby nastąpić w wyniku wdrożenia obszernego zestawu środków zawartych w planie Hausnera, których wpływ na budżet — przy ich pełnej realizacji — można w sumie szacować na 4,7 % PKB (co w stosunku do poprzedniego programu oznacza korektę w dół o 0,6 punktu procentowego). Jednocześnie realizowany jest poważny program inwestycji publicznych, który powoduje wzrost tych inwestycji z 3,4 % PKB w roku 2003 do średnio 4,1 % w ciągu okresu objętego programem — w porównaniu do średniej UE wynoszącej w 2004 roku 2,4 % PKB.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1.

- (5) Istnieje niebezpieczeństwo, że wynik budżetowy będzie gorszy od przewidywanego w programie, który zakładał do roku 2007 redukcję deficytu do poniżej 3 % PKB. Już teraz sprawdzają się ostrzeżenia, sformułowane w ocenie wersji z maja 2004 r., przed opóźnioną czy też niepełną realizacją środków przewidzianych w planie Hausnera. Nadal nie ma pewności co do realizacji pozostałych środków wymagających jeszcze procedur legislacyjnych a już zaplanowanych w budżecie na rok 2005. Pomimo odrzucenia przez Sejm dwóch istotnych środków, cele związane z poziomem deficytu pozostały niezmienione. Co do zawartych w aktualizacji środków mających zapewnić dodatkowe dochody i oszczędności w wydatkach, niemal połowa z nich nie jest jasno określona. Dodatkowym źródłem ryzyka są zobowiązania warunkowe, które w związku z opisaną sytuacją staną się przedmiotem odpowiedniego nadzoru. Osiągnięcie związanych z deficytem celów uwarunkowane jest także tym, czy urzeczywistni się wysoki wzrost PKB przewidywany w całym okresie objętym programem. Dodatkowo kapitałowy system emerytalny, zgodnie z decyzją Eurostatu o przyznaniu okresu przejściowego, jest nadal ujmowany jako część sektora *general government*. Po notyfikacji w marcu 2007 r. skutkującej zmianą w klasyfikacji przychodów poziom deficytu będzie musiał ulec korekcie w górę o około 1,5 punktu procentowego. Biorąc pod uwagę zaktualizowany program oraz brak dodatkowych środków zapewniających oszczędności można stwierdzić, że przy tej korekcie Polska nie będzie w stanie w ostatnim roku objętym programem sprowadzić deficytu do poziomu poniżej 3 %.
- (6) W zaktualizowanym programie szacuje się, że w roku 2004 wskaźnik zadłużenia osiągnął 45,9 % PKB, podczas gdy program konwergencji z maja 2004 r. przewidywał 49 %; równocześnie szacowana wartość leży poniżej przewidzianej w Traktacie wartości referencyjnej, wynoszącej 60 % PKB. Według programu wzrost wskaźnika zadłużenia w okresie 2004–2007 ma wynieść łącznie 1,8 punktu procentowego i zatrzymać się dopiero w ostatnim roku programu.
- (7) Wobec braku prognoz budżetowych sięgających poza rok 2020, po którym skutki starzenia się społeczeństwa będą dla budżetu prawdopodobnie największe, trudno jest ocenić długookresową stabilność finansów publicznych Polski. Jednakże dostępne informacje nie pozwalają wykluczyć pewnych zagrożeń. Nadal utrzymują się wątpliwości, jak polityka zmierzająca do wzmocnienia długookresowych tendencji budżetowych wpłynie na budżet. Zdecydowana realizacja planów średniookresowej konsolidacji budżetu powinna przyczynić się do długookresowej stabilizacji.
- (8) Ogólnie rzecz biorąc, zarysowana w aktualizacji polityka gospodarcza częściowo pokrywa się z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Polski w dziedzinie finansów publicznych. Z jednej strony program ten jest zgodny z zaleceniem Rady, by zredukować deficyt sektora *general government*, przy czym redukcja ta wynikać ma z realizacji planu Hausnera. Z drugiej strony przewidziane w programie środki mogą okazać się niewystarczające do zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę oraz w świetle zaleceń dokonanych przez Radę zgodnie z art. 104 ust. 7, Rada jest zdania, że Polska powinna:

- 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;

Porównanie kluczowych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2004	5,7	5,0	4,8	5,6
	COM październik 2004	5,8	4,9	4,5	nd.
	PK maj 2004	5,0	5,0	5,6	5,6
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2004	3,5	3,0	2,7	2,5
	COM październik 2004	3,5	3,3	3,0	nd.
	PK maj 2004	2,2	2,8	<3	<3

		2004	2005	2006	2007
Saldo sektora <i>general government</i> ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2004	-5,4	-3,9	-3,2	-2,2
	COM październik 2004	-5,6	-4,1	-3,1	nd.
	PK maj 2004	-5,7	-4,2	-3,3	-1,5
Saldo pierwotne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2004	-2,6	-1,3	-0,5	0,4
	COM październik 2004	-2,5	-1,0	-0,0	nd.
	PK maj 2004	-2,8	-1,1	-0,3	1,3
Zadłużenie publiczne brutto (% PKB)	PK grudzień 2004	45,9	47,6	48,0	47,3
	COM październik 2004	47,7	49,8	49,3	nd.
	PK maj 2004	49,0	51,9	52,7	52,3

Źródła:

Program konwergencji (PK); Prognozy służb Komisji z jesieni 2004 r. (COM)

(¹) Saldo sektora *general government* i saldo pierwotne nie uwzględniają obniżenia przychodów a zatem, *ceteris paribus*, również wpływu kapitałowego systemu emerytalnego na wzrost na wzrost deficytu (przewidywany na około 1,5 % PKB w skali roku)