

**OPINIA RADY****z dnia 10 marca 2009 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2008–2011 przedstawionego przez Polskę**

(2009/C 66/04)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Polskę na lata 2008–2011.
- (2) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 roku przewiduje się, że tempo wzrostu PKB spadnie z 5 % w 2008 roku do około 2 % w roku 2009, przede wszystkim w następstwie światowego kryzysu finansowego. Osłabienie światowej wymiany handlowej ma negatywny wpływ na nastawione na eksport sektory polskiej gospodarki, natomiast kryzys finansowy powoduje spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych i ogranicza dostępność zewnętrznego finansowania zarówno dla sektora finansowego, jak i niefinansowego. Stosunkowo wysoki odsetek kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych dodatkowo przyczynia się do osłabienia spożycia prywatnego w okresie znacznego osłabienia waluty, natomiast polska branża budowlana cierpi na skutek spadku cen i popytu na rynku mieszkaniowym. Po podniesieniu stóp procentowych w pierwszej połowie 2008 roku (z 5,25 % w styczniu 2008 roku do 6 % w czerwcu 2008 roku) Narodowy Bank Polski złagodził politykę pieniężną, obniżając stopy procentowe do poziomu 5 % w dwóch ostatnich miesiącach 2008 roku. Nominalny efektywny kurs złotego osłabił się w 2008 roku o 11,2 %. Wobec spowolnienia gospodarczego rząd przyjął szereg środków o charakterze ekspansywnym (przede wszystkim obniżki podatków i znaczne zwiększenie inwestycji publicznych), zarówno przed wystąpieniem kryzysu, jak i już po pojawieniu się jego objawów. Planowane środki budżetowe pobudzą zagregowany popyt w krótkiej perspektywie, a w dłuższej wzmocnią stronę podażową polskiej gospodarki. W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 roku przewiduje się wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych o około 1 punktu procentowego, do poziomu 3,5 % PKB w roku 2009. Wobec braku środków korygujących deficyt tylko nieznacznie zmniejszy się w 2010 roku.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że tempo wzrostu realnego PKB zmniejszy się z poziomu 5,1 % w 2008 roku do 3,7 % w roku 2009, a następnie wzrośnie do poziomu wynoszącego średnio 4,2 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji <sup>(2)</sup> wynika, że scenariusz ten jest oparty na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu w roku 2009 i w kolejnych latach, które wynikają z optymistycznej oceny perspektyw wzrostowych rynku eksportowego, i nie w pełni uwzględnia nowsze informacje wskazujące na dalsze pogorszenie sytuacji gospodarczej. Niewiele uwagi poświęcono zwłaszcza sytuacji w zakresie kredytów denominowanych w walutach obcych oraz zmianom sytuacji na rynku mieszkaniowym; jednocześnie w programie nie docenia się wpływu osłabienia wzrostu kredytów na inwestycje prywatne. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji są realistyczne.
- (4) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 roku oszacowano na 2,5 % PKB, co odpowiada wartości zakładanej w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji. Jest to zasadniczo wynikiem mniejszego wzrostu dochodów w roku 2008 (odpowiadającego szacowanemu mniejszemu wzrostowi PKB), który kompensuje mniejsza dynamika wydatków.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty wymienione w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 r., lecz także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

- (5) W programie konwergencji z grudnia 2008 roku zakłada się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się w 2009 roku do poziomu 2,5 % PKB, natomiast w opartej na mniej optymistycznym scenariuszu makroekonomicznym śródkresowej prognozie służb Komisji przewiduje się wzrost deficytu do 3,5 %. Szacuje się, że działania dyskrecjonalne doprowadzą do ekspansji budżetu o więcej niż 1 punkt procentowy netto. Dotyczy to także działań specjalnych podjętych w odpowiedzi na pogorszenie koniunktury („Plan stabilności i rozwoju” ogłoszony w dniu 30 listopada 2008 roku). Ze względu na zmianę struktury dochodów podatkowych w Polsce nie przyczynia się to do pogorszenia salda strukturalnego, szacowanego na ok. 1/3 punktu procentowego.
- (6) Średniookresowym celem budżetowym zawartym w programie konwergencji z grudnia 2008 roku jest utrzymanie w sposób trwały salda sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie poniżej 3 % PKB oraz jego stopniowe obniżanie w okresie objętym programem, przy założeniu docelowej wartości nominalnego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -1,9 % w roku 2011. Ze względu na znaczne pogorszenie scenariusza makroekonomicznego, realizację średniookresowego celu budżetowego odpowiadającego docelowym wartościom deficytu nominalnego, w postaci salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe) w wysokości -1 % PKB, odłożono na okres po roku 2011, który w poprzedniej aktualizacji był zakładanym terminem osiągnięcia tego celu. Ścieżka dostosowania oparta jest na założeniu znacznych ograniczeń wydatków (o 1,5 punktu procentowego PKB), podczas gdy wskaźnik dochodów obniży się o 1 punkt procentowy. W programie nie określono jednak środków ograniczania wydatków. Program przewiduje zmniejszenie wskaźnika zadłużenia z poziomu wynoszącego niemal 46 % PKB w roku 2008 do poniżej 45 % w roku 2011 (przy założeniu jego obniżenia o 0,7 punktu procentowego w ostatnim roku objętym programem). Odbiega to od śródkresowej prognozy służb Komisji, w której przewiduje się szybki wzrost wskaźnika zadłużenia brutto z 45,5 % w 2008 roku do nieco poniżej 50 % w roku 2010. Główną przyczyną rozbieżności są różnice w prognozach dotyczących kształtowania się deficytu pierwotnego.
- (7) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewidziano w programie. Korzystne założenia dotyczące wzrostu PKB prowadzą do optymistycznego oszacowania wzrostu dochodów w okresie objętym programem. W 2009 roku w szczególności zawyżone wydają się przewidywane dochody z podatków bezpośrednich oraz dochody ze źródeł innych niż podatki, składki na ubezpieczenia społeczne i dochody z tytułu własności. Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu wydaje się zakładać, że budżetowe środki stymulacyjne wprowadzone w roku 2009 (obniżka stawek podatku dochodowego od osób fizycznych oraz znaczne zwiększenie inwestycji publicznych) będą bardzo skutecznym środkiem pobudzenia wzrostu gospodarczego. Może się to nie do końca sprawdzić, ponieważ na reformie podatkowej najbardziej skorzystają gospodarstwa domowe o wysokich dochodach i stosunkowo wysokiej skłonności do oszczędzania, a plan inwestycji może nie zostać wykonany podobnie jak w latach poprzednich. Ponadto niektóre wydatki, np. świadczenia socjalne i dotacje, mogą w 2009 roku wzrosnąć bardziej niż się oczekuje. W końcowych latach okresu objętego programem planowane ograniczenia wydatków są zagrożone ze względu na: i) cykl wyborczy oraz ii) brak informacji na temat konkretnych środków podejmowanych w ramach reform.
- (8) Wprawdzie według programu konwergencji sytuacja budżetowa w 2008 roku charakteryzuje się niewielkim strukturalnym deficytem pierwotnym, jednak — zgodnie z prognozami opracowanymi w 2005 roku na podstawie wspólnej metody — długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet należy do najniższych w UE. Ostatnie reformy prowadzą jednak w dłuższej perspektywie do wzrostu wydatków. Utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, które obecnie kształtują się na niskim poziomie.
- (9) W przeszłości Polska uzyskiwała na ogół dobre wyniki w zakresie realizacji celów budżetowych. Jest to jednak przede wszystkim zasługą dynamicznego wzrostu gospodarczego oraz znacznych dodatkowych dochodów budżetowych w ostatnich latach, a także niezamierzonego niepełnego wykonania planów wydatków (przede wszystkim inwestycyjnych). W programie konwergencji wspomina się o planowanej zmianie ustawy o finansach publicznych, obejmującej zmniejszenie wielkości niezależnych funduszy publicznych, które nie znajdują się bezpośrednio pod kontrolą władz centralnych bądź samorządowych, oraz obowiązkowe wieloletnie plany budżetowe dla budżetu centralnego i budżetów samorządowych, a także zmiany w przepisach budżetowych. W programie potwierdzono ponadto plany wprowadzenia budżetowania zadaniowego, które stopniowo obejmować ma coraz więcej instytucji. Są to kroki we właściwym kierunku, choć ich oczekiwany wpływ pozostaje ograniczony.
- (10) W odpowiedzi na kryzys finansowy rząd Polski przyjął szereg środków mających zapewnić stabilność sektora finansowego. Znacznie zwiększono gwarancje dla depozytów bankowych, które obecnie gwarantowane są do równowartości 50 000 EUR. Główny środek, jakim jest podniesienie limitu gwarancji dla pożyczek międzybankowych i kredytów dla przedsiębiorstw (o prawie 2 % PKB), przewidziany jest tylko na rok 2009, a zatem w założeniu ma charakter tymczasowy. Rząd planuje ponadto dokapitalizowanie (w wysokości około 0,15 % PKB) BGK, będącego własnością skarbu państwa, w celu zwiększenia akcji kredytowej dla małych i średnich przedsiębiorstw.

- (11) Zgodnie z „Europejskim planem naprawy gospodarczej”, zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską, planowane przez rząd Polski budżetowe środki stymulacyjne mające na celu pobudzenie zagregowanego popytu poprzez zwiększenie inwestycji publicznych w infrastrukturę powinny mieć również korzystny wpływ na długoterminowy potencjał wzrostu, a tym samym na finanse publiczne. Obniżka stawek podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejsza klin podatkowy, choć przede wszystkim dla podatników o wysokich dochodach. Te środki stymulacyjne nie mają charakteru tymczasowego. Biorąc pod uwagę zagrożenie wysokim deficytem budżetowym przy jednocześnie stosunkowo stabilnym wzroście, jak wskazano w śródkresowej prognozie służb Komisji, przyjęte przez Polskę budżetowe środki stymulacyjne na rok 2009 stanowią odpowiednią reakcję na spowolnienie gospodarcze. Konieczne jest jednak szybkie przyjęcie wszystkich planowanych środków przez rząd i parlament oraz ich wdrożenie. Jeśli chodzi o środki strukturalne, do poprawy stabilności finansów publicznych przyczyni się zastąpienie wcześniejszych emerytur mniej kosztownymi emeryturami pomostowymi. Polska podjęła także środki służące poprawie jakości finansów publicznych (nowa ustawa o finansach publicznych wzmacniająca przepisy budżetowe oraz kontrolę nad niezależnymi funduszami, a także dalsze wprowadzanie budżetowania zadaniowego). Środki te związane są ze średniookresowym programem reform i z zaleceniami dla Polski zaproponowanymi przez Komisję w dniu 28 stycznia 2009 r. w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
- (12) Przewidywany kurs polityki budżetowej ma charakter ekspansywny w 2009 roku i restrykcyjny w roku 2010. Większy deficyt w roku 2009 mógłby doprowadzić do zwiększenia wydatków z tytułu odsetek ze względu na niechęć do podejmowania ryzyka na wschodzących rynkach. Planowane środki mogą okazać się niewystarczające do tego, by zapewnić dokonanie przewidywanej korekty po 2009 roku. Ponadto strategia budżetowa powinna zostać wsparta konkretnymi środkami na rzecz zmniejszenia deficytu w latach 2010 i 2011.
- (13) Co do wymagań dotyczących danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Polska planuje wprowadzenie adekwatnych budżetowych środków stymulacyjnych, z których nie wszystkie mają charakter tymczasowy. Planowane środki pobudzą zagregowany popyt w krótkiej perspektywie, a w dłuższej wzmocnią stronę podażową polskiej gospodarki. Ze względu na optymistyczne prognozy dotyczące wzrostu PKB wyniki budżetowe mogą — zgodnie z prognozą Komisji — okazać się gorsze od zakładanych w programie w całym okresie, którego dotyczy obecna aktualizacja. Ponadto w końcowych latach okresu objętego programem planowane ograniczenia wydatków będą musiały zostać odpowiednio wsparte konkretnymi środkami.

W świetle powyższej oceny, jak również z uwagi na konieczność zapewnienia trwałej konwergencji, wzywa się Polskę do:

- (i) wdrożenia planów budżetowych na rok 2009, w tym także środków stymulacyjnych zgodnie z „Europejskim planem naprawy gospodarczej” oraz ramami przewidzianymi w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu, a jednocześnie zadbania o to, by nie przekroczyć docelowej wartości referencyjnej ustalonej przez rząd;
- (ii) wsparcia strategii konsolidacyjnej na lata 2010 i 2011 konkretnymi środkami na rzecz zmniejszenia deficytu;
- (iii) wzmocnienia ram budżetowych poprzez lepszą kontrolę nad wydatkami, w tym do szybkiego wprowadzenia w życie znowelizowanej ustawy o finansach publicznych i budżetowania zadaniowego.

### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>6,7</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>
	KOM styczeń 2009	6,7	5,0	2,0	2,4	bd.
	PK marzec 2008	6,5	5,3	5,0	5,0	bd.

<sup>(1)</sup> W programie przedstawiono dodatkowe dane nieobowiązkowe, które należy sprawdzić pod kątem spójności.

		2007	2008	2009	2010	2011
Inflacja HICP (%)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>2,6</b>	<b>4,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>
	KOM styczeń 2009	2,6	4,2	2,9	2,5	bd.
	PK marzec 2008	2,6	3,5	2,9	2,5	bd.
Luka produktowa (procent potencjalnego PKB) <sup>(1)</sup>	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,5</b>
	KOM styczeń 2009 <sup>(2)</sup>	2,2	2,2	0,1	- 1,1	bd.
	PK marzec 2008	1,1	0,7	- 0,2	- 0,9	bd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 1,3</b>	<b>1,5</b>
	KOM styczeń 2009	- 3,6	- 4,1	- 3,5	- 2,9	bd.
	PK marzec 2008	- 2,6	- 3,5	- 4,2	- 4,6	bd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>40,0</b>	<b>39,8</b>	<b>40,7</b>	<b>40,0</b>	<b>39,7</b>
	KOM styczeń 2009	40,0	39,6	40,2	40,3	bd.
	PK marzec 2008	40,0	40,0	39,2	38,7	bd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>42,0</b>	<b>42,6</b>	<b>43,2</b>	<b>42,4</b>	<b>41,7</b>
	KOM styczeń 2009	42,0	42,1	43,8	43,7	bd.
	PK marzec 2008	42,0	42,5	41,2	40,1	bd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,9</b>
	KOM styczeń 2009	- 2,0	- 2,5	- 3,6	- 3,5	bd.
	PK marzec 2008	- 2,0	- 2,5	- 2,0	- 1,5	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>0,5</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>
	KOM styczeń 2009	0,5	- 0,2	- 1,2	- 1,3	bd.
	PK marzec 2008	0,2	- 0,2	0,3	0,8	bd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,7</b>
	KOM styczeń 2009	- 2,8	- 3,4	- 3,7	- 3,0	bd.
	PK marzec 2008	0,6	0,5	0,1	- 0,1	bd.

		2007	2008	2009	2010	2011
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	- 2,5	- 3,1	- 2,5	- 1,9	- 1,7
	KOM styczeń 2009	- 2,8	- 3,4	- 3,7	- 2,9	bd.
	PK marzec 2008	- 2,2	- 2,7	- 2,1	- 1,4	bd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK grudzień 2008</b>	<b>44,9</b>	<b>45,9</b>	<b>45,8</b>	<b>45,5</b>	<b>44,8</b>
	KOM styczeń 2009	44,9	45,5	47,7	49,7	bd.
	PK marzec 2008	44,9	44,2	43,3	42,3	bd.

## Uwagi:

- (<sup>1</sup>) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (<sup>2</sup>) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 5,2 %, 4,9 %, 4,2 % i 3,7 % w latach 2007–2010.
- (<sup>3</sup>) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. Działania jednorazowe i inne działania tymczasowe wynoszą 0,2 % PKB w 2010 roku (zwiększają deficyt) i zero w pozostałych latach, zgodnie z najnowszym programem i ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 roku.

## Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.