

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2006. március 14.)

Lengyelországnak a 2005–2008. közötti időszakra szóló, aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2006/C 82/12)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének, valamint a gazdaságpolitikák felügyeletének és összehangolásának megerősítéséről szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾, és különösen annak 9. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) 2006. március 14-én a Tanács megvizsgálta Lengyelország 2005–2008. közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) A lengyel reál GDP növekedés 1994–2004. között évente átlagosan 4,5 % volt, amely több mint kettő százalékponttal haladja meg az EU-25-ök 2,4 %-os átlagát. Az erős gazdasági expanzió időszakát követően a reál GDP növekedés 2001-re 1,0 %-ra lassult, ami a belföldi és a külső ciklikus tényezőket egyaránt tükrözi. A növekedés azóta helyreállt, 2004-re elérte az 5,3 %-ot. A vásárlóerő-egyenértéken számított egy főre jutó jövedelem 2004-re elérte az EU-25-ök átlagának 46,5 %-át. A HICP-infláció az elmúlt tíz év során magas, átlagosan 7,0 % volt, de 2005-ben jelentősen, kb. 2 %-ra zuhant. A munkaerőpiac helyzete továbbra is Lengyelország fő problémája: a munkanélküliségi ráta 2004-ben 18,8 % volt, a foglalkoztatottság aránya az EU-ban itt a legalacsonyabb (2004-ben 51,7 %). Az elmúlt tíz évben az államháztartási egyenleg mindig negatív volt Lengyelországban. 2003-ig a GDP -1,4 %-a és -4,8 %-a ⁽²⁾ között ingadozott, ezután javulni kezdett és 2004-ben elérte a GDP -3,8 %-át, 2005-ben pedig a GDP -2,9 %-át.
- (3) 2004. július 5-én a Tanács úgy határozott, hogy Lengyelországban túlzott a hiány. A 104. cikk (7) bekezdése szerinti – ugyanezen a napon kelt – tanácsi ajánlásnak megfelelően ezt a túlzott hiányt 2007-ig ki kell igazítani. A konvergenciaprogramnak – még a Stabilitási és Növekedési Paktum módosítását megelőző – a 2004–2007. közötti időszakot felölelő, előző aktualizálásáról szóló, 2005. február 17-i véleményében a Tanács felkérte Lengyelországot, hogy „i. erősítse a 2005-ön túli költségvetési kiigazítást és csökkentse a 2007-re tervezett hiányt; ii. gondoskodjon a *Hausner terv*ben szereplő strukturális intézkedések teljes körű végrehajtásáról, és tegyen további erőfeszítéseket alternatív intézkedések bevezetésére, amennyiben végrehajtási kockázatok merülnének fel”.
- (4) Ami a 2005-ös költségvetés-végrehajtást illeti, az államháztartási hiány a Bizottság szolgálatainak 2005. őszi előrejelzéseinek becslése szerint 2005-ben a GDP 3,6 %-ával egyenlő, míg a konvergenciaprogram megelőző aktualizálásában a GDP 3,9 %-ának megfelelő hiányt tűztek ki célul, szemben a jelenlegi programban prognosztizált GDP 2,9 %-os deficittel. A megelőző konvergenciaprogramokkal való összehasonlítást megnehezítik a módszertani változtatásokkal kapcsolatos jelentős adatátdolgozások. A vártnál jobb eredmények a központi kormányzat, különösen az állami költségvetés teljesítményének tudhatók be, itt a (készpénzalapú) közvetlenadó-bevételek ugyanis magasabbak voltak a tervezettnél, a kiadásokat pedig alulteljesítették, és ez a 2005-ös költségvetési tervhez képest mintegy 0,7 százalékponttal csökkentette a hiányt.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az 1055/2005/EK rendelettel (HL L 174., 2005.7.7., 1. o.) módosított rendelet. Az e szövegben említett dokumentumok megtalálhatók a következő internetes oldalon: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ A túlzott hiány esetén követendő eljárás szerinti meghatározás, valamennyi nyugdíjalap az államháztartási szektorban szerepel, átdolgozott adatok.

- (5) A program nagyjából követi a stabilitási és konvergenciaprogramok felépítésére vonatkozóan az új magatartási kódexben meghatározott mintát és adatszolgáltatási követelményeket⁽¹⁾. Lengyelország január 19-én nyújtotta be konvergenciaprogramját, 7 héttel a magatartási kódexben megállapított december 1-i határidő után. A késést a parlamenti választásokat követő 2005. novemberi új kormányalakítás és a 2006. január eleji pénzügyminiszter-csere okozta.
- (6) A program makrogazdasági forgatókönyve arra számít, hogy az éves reál GDP növekedés a 2005-ös 3,3 %-ról 2006-ra 4,3 %-ra nő, majd 2008-ban eléri az 5,0 %-ot. A program alapját képező növekedési feltételezések elfogadhatónak tekinthetők, az utolsó év esetében pedig kedvezőbb irányba mutatnak. Az inflációra vonatkozó programelőrejelzések szintén valószínűnek tűnnek, kivéve 2006-ot, amikor is – a fogyasztói árindex legutóbbi változásai tükrében – magasabbnak tűnnek.
- (7) A konvergenciaprogram jelenlegi aktualizálása az államháztartási hiány fokozatos csökkentésére törekszik úgy, hogy a parlamenti ciklus végére (tehát 2009 végére) teljesítsék a konvergencia-kritériumokat (a 2004. március 2-i Eurostat határozat figyelembevételével számítottan). A 2007-re tervezett hiány változatlanul a GDP 2,2 %-a, a második tökefedezeti pillért képező nyugdíjrendszerek az államháztartási szektorban szerepelnek. A nyugdíjrendszereket az államháztartási szektorból figyelmen kívül hagyva a tervezett hiány a megelőző aktualizáláshoz képest a GDP 3,9 %-áról a GDP 4,1 %-ára nő, mivel a nyugdíjrendszer becsült egyenlege jelenlegi eléri a GDP 1,9 %-át. Amennyiben figyelembe vehető lenne a nyugdíjreformok nettó költségének a regresszív csökkenése, úgy Lengyelország államháztartási hiánya a teljes időszak alatt a GDP 3 %-a alatt maradna. Az elsődleges egyenleg (amennyiben a tökefedezeti pillért képező nyugdíjrendszerek az államháztartási szektorban szerepelnek) a GDP -0,3 %-ának megfelelő 2005-ös értékről 2008-ra várhatóan 0,6 %-ra javul. Ezt a lassú kiigazítást elsősorban a 2006-os bevételek kedvező alakulása és néhány 2007-es és 2008-as kiadási csökkentés vezérli. A megelőző aktualizáláshoz képest a jelenlegi aktualizálás 2006-ra kedvezőbb hiányokat tervez (a bevételek 2005-ös kedvező alakulása miatt ugyanis bizonyos összegeket átvittek 2006-ra), de ezt követően a kiigazítás kisebb mértékű, a kiadási reformokat pedig 2007-ig illetve 2008-ig elhalasztják.
- (8) A közösen megállapított módszertan használatával a Bizottság szolgálatai által a program adatai alapján számított strukturális egyenleg (a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések figyelmen kívül hagyása után) várhatóan évente átlagosan a GDP ¼ %-kal javul a programidőszak során. A program a költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzést a GDP -1,0 %-ának megfelelő strukturális hiányként állapítja meg, amelyet nem a programidőszakban terveznek megvalósítani. Mivel a program középtávú célkitűzése meghaladja a minimálisan szükséges értéket (a becslések szerint a GDP kb. -1½ %-ának megfelelő hiány), annak megvalósítása biztosítja a szükséges biztonsági sávot a túlzott hiány felmerülésével szemben. A program középtávú célkitűzése hosszú távon megfelelően tükrözi az adóssághányad és a potenciális kibocsátás átlagos növekedését.
- (9) A költségvetés akár rosszabban is alakulhat a programban előrejelzettnél. Bár a költségvetési előrejelzések óvatosnak tűnnek annak fényében, hogy a múltban a megelőző programokban kitérített költségvetési célokat túlteljesítették, a tervezett kiigazítást több tényező is nehezítheti. A 2004. és 2005. évi kedvező adóbevételi fejleményeket követően az adórugalmassági feltételezések igen optimisták, különösen 2006. év vonatkozásában. Ezen felül a programidőszak utolsó évének (2008) növekedési feltételezései kedvezőnek tűnnek. A jelenlegi politikai körülmények között a bányászoknak különleges nyugdíj-jogokat biztosítottak, ami külön rendszerek igénylésére buzdított más társadalmi csoportokat is, aláásva így az 1999-ben végrehajtott nyugdíjreformot. A konvergenciaprogramban bemutatott négyéves nominális sarokszám (állami költségvetés: 30 milliárd PLN) célja a túlzott költségvetési hiány kezelése. Mindazonáltal az államháztartási kiadások növekedésének ellenőrzésére hasznos volna alternatív vagy további költségvetési szabály.
- (10) A program nem követi a Tanács által a 104. cikk (7) bekezdése szerinti ajánlásban meghatározott hiánycsökkentési pályát 2007-re, úgy tűnik továbbá, hogy az aktualizálásban a költségvetési beállítottság nem konzisztens a túlzott hiánynak a Tanács által meghatározott határidőre történő kiigazításával sem. Ezt a következtetést megerősíti az, ha figyelembe vesszük a kockázatok egyenlegét.

⁽¹⁾ A program biztosítja az új magatartási kódexben előírt valamennyi kötelező és a legtöbb opcionális adatot. Hiányoznak a foglalkoztatottságra (ledolgozott órák száma) és a munkaerő-termelékenységére (GDP/ledolgozott órák száma) vonatkozó adatok. Nem szerepelnek az államháztartási kiadások funkciók szerinti megosztásának 2008-as adatai. Szintén hiányoznak a pénzeszközök és az elhatárolások közötti különbözetek, valamint a nettó pénzügyi-eszköz-felhalmozódás. A 7. táblázatból (hosszú távú fenntarthatóság) hiányoznak a bevételek-összesen és a kiadások-összesen adatok

A 2005-ös költségvetés tervezettnél jobb végrehajtásának köszönhetően (amelynek során bizonyos összegeket átvittek 2006-ra), a 2005-ös és 2006-os tervadatok alacsonyabbak a megelőző aktualizáláshoz képest és elérik a Tanács 2004. július 5-i ajánlásában megállapított nominális tervezett hiány értékeit. A célértékek összehasonlításánál figyelembe kell venni az Eurostat előírásai szerint a nemzeti elszámolási módszerben történt módosításokat. A kritikus 2007. évre a program a GDP 2,2 %-ának megfelelő hiánycsökkentést tervez. Ha a 2004. március 2-i Eurostat határozattal összhangban azonban figyelmen kívül hagyjuk az államháztartási szektorból a második tőkefedezeti pillért képező nyugdíjrendszereket, a tervezett hiány 2007-ben a GDP 4,1 %-ával egyenlő. Amennyiben figyelembe vehető lenne a nyugdíjreformok nettó költségének a regresszív csökkenése, úgy Lengyelország államháztartási hiánya a GDP 3 %-a alatt lenne. A túlzott hiány határidőig történő kiigazítására jelentős mértékű további kiigazításra lenne szükség.

- (11) 2005. és 2008. között az államadósság várhatóan a GDP $3\frac{1}{4}$ százalékpontjával nő, és 2008-ban eléri a GDP $45\frac{1}{2}$ %-át, ami jóval a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték alatt van. Ugyanakkor mintegy 2 százalékponttal alacsonyabb, mint az előző aktualizált konvergenciaprogramban. Az adósságnövelő hatású jelentős állományalkalmazkodások várhatóan ellensúlyozzák az elsődleges többletek hatását és a kedvező lavinahatást (tehát az implicit kamatláb negatív hozzájárulását ellensúlyozza és meg is haladja a tartós magas nominális GDP növekedés).
- (12) Az államháztartás terén tervezett intézkedések nagyjából összhangban vannak a 2005–2008. közötti időszakra vonatkozó integrált iránymutatásokban szereplő átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal. A javasolt intézkedések azonban nem elégségesek a túlzott hiány azonnali korrekciójához.
- (13) Lengyelország 2006. január 5-én – a növekedést és foglalkoztatást szolgáló megújult lisszaboni stratégia összefüggésben – benyújtott nemzeti reformprogramja a következő – az államháztartást jelentősen érintő – kihívásokat azonosítja: költségvetési konszolidáció a magas hiányok miatt, az alulfejlett infrastruktúra fejlesztése valamint a munka terheinek csökkentése a magas lengyel munkanélküliség csökkentésére. A nemzeti reformprogramban körvonalazott fellépések költségvetési hatásai azonban nem szerepelnek a konvergenciaprogram költségvetési előrejelzéseiben. A nemzeti reformprogramban bemutatott államháztartási intézkedések közül a konvergenciaprogram a hiányhorgonyt és a többéves költségvetési tervezést említi meg.
- (14) Az államháztartás fenntarthatóságának tekintetében Lengyelország kismértékű kockázattal szembesül a népességelöregedés becsült költségvetési költségei folytán. Az adósság szintje jelenleg a 60 %-os referenciaérték alatt van, és ott is marad, amennyiben az 1999-es nyugdíjreform végrehajtásához kapcsolódó megtakarítások ténylegesen fel is merülnek. A reform ambiciózus, és hozzájárul az elöregedés okozta problémák megoldásához, azonban a reform hosszú távú eredményét gyengíthetik a kormány nemrégiben hozott intézkedései, amelyek egyes foglalkoztatási csoportokat kivésnek a megreformált nyugdíjrendszerből, különösen akkor, ha a nyugdíjrendszerek alól további mentesítések megadására kerül sor. A függő kötelezettségek tényleges felmerülése valamint a jelenleg magas strukturális hiány középtávon a tervezettnél gyorsabban növelheti az adósság/GDP arányt. Az államháztartás tervezett konszolidációjának középtávon történő szigorú végrehajtása csökkenti a hosszú távú fenntarthatóság kockázatait ⁽¹⁾.

A fenti értékelés fényében a Tanács megállapítja, hogy a konvergenciaprogram – némi előrelépés prognosztizálása mellett – nem tervezi a túlzott hiány hatékony kiigazítását 2007-re, amint az a 2004. július 5-i tanácsi ajánlásban szerepel, és a Bizottság a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretén belül további lépéseket szándékozik ajánlani a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírtaknak megfelelően. Lengyelországnak addig:

- i. erősítenie kellene a 2006-os kiigazítást, különösen azáltal, hogy a tervezettnél magasabb bevételeket illetve a tervezettnél alacsonyabb kiadásokat hiánycsökkentésre használják fel;

⁽¹⁾ A hosszú távú fenntarthatósággal kapcsolatos részletek a program Bizottság szolgálatai által végzett technikai értékelésében találhatóak:
(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- ii. biztosítania kellene a nyugdíjreform eredményeit;
- iii. javítania kellene az államháztartás intézményi keretén, a nominális sarokszám egyéb intézkedésekkel történő kiegészítése, például a középtávú kiadásokra vonatkozó szabály révén.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása ⁽¹⁾

		2004	2005	2006	2007	2008
Reál GDP (%-os változás)	CP 2006. jan.	5,3	3,3	4,3	4,6	5,0
	COM 2005. nov.	5,3	3,4	4,3	4,5	n.a.
	CP 2004. dec.	5,7	5,0	4,8	5,6	n.a.
HICP-infláció (%)	CP 2006. jan.	3,6	2,2	1,5	2,2	2,5
	COM 2005. nov.	3,6	2,2	2,3	2,5	n.a.
	CP 2004. dec.	3,5	3	2,7	2,5	n.a.
Kibocsátási rés (a potenciális GDP %-ában)	CP 2006. jan. ⁽²⁾	0,4	0,1	0,3	0,3	0,6
	COM 2005. nov. ⁽³⁾	0,4	0,2	0,4	0,6	n.a.
	CP 2004. dec. ⁽²⁾	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	CP 2006. jan.	- 3,8	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9
	COM 2005. nov.	- 3,9	- 3,6	- 3,6	- 3,4	n.a.
	CP 2004. dec.	- 5,4	- 3,9	- 3,2	- 2,2	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	CP 2006. jan.	- 1,2	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6
	COM 2005. nov.	- 1,2	- 1,0	- 1,1	- 1,0	n.a.
	CP 2004. dec.	- 2,6	- 1,3	- 0,5	0,4	n.a.
Ciklikus hatásoktól megtisztított és struktu- rális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	CP 2006. jan.	- 4,1	- 2,9	- 2,7	- 2,3	- 2,1
	COM 2005. nov. ⁽⁴⁾	- 4,1	- 3,7	- 3,7	- 3,6	n.a.
	CP 2004. dec.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	CP 2006. jan.	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4
	COM 2005. nov.	43,6	46,3	47,0	47,3	n.a.
	CP 2004. dec.	45,9	47,6	48,0	47,3	n.a.

Megjegyzések:

(1) A költségvetési előrejelzések nem veszik figyelembe a második tökefedezeti pillért képező nyugdíjrendszerek besorolásáról szóló, 2004. március 2-i Eurostat határozat (amelyet a 2007. tavaszi adatbejelentésig kell elvégezni) hatását. Ezt a hatást figyelembe véve az államháztartási egyenleg az aktualizált program szerint a következőképpen alakulna: a GDP -5,6 %-a 2004-ben, -4,7 %-a 2005-ben, -4,6 %-a 2006-ban, -4,1 %-a 2007-ben és -3,7 %-a 2008-ban, míg a bruttó államadósság 2004-ben a GDP 45,9 %-a, 2005-ben 47,9 %-a, 2006-ban 51,2 %-a, 2007-ben 52,1 %-a és 2008-ban 52,6 %-a lenne.

(2) A Bizottság szolgálatainak számításai a program információi alapján

(3) A ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg és a strukturális egyenleg ugyanaz, mivel a program egyszeri és egyéb átmeneti intézkedései nem jelentősek (2005-ben a GDP 0,04 %-a, hiánycsökkentő hatású)

(4) A Bizottság szolgálatainak előrejelzéseiben nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések

(5) A 2004-2007. közötti időszak lehetséges becsült növekedési értékei alapján (rendre 3,3 %, 3,6 %, 4,2 % és 4,5 %).

Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatainak 2005. őszi gazdasági előrejelzései (COM); a Bizottság szolgálatainak számításai