

A TANÁCS VÉLEMÉNYE**(2008. július 8.)****Lengyelország 2007 és 2010 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról**

(2008/C 182/02)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról 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) A Tanács 2008. július 8-án megvizsgálta Lengyelország 2007 és 2010 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját ⁽²⁾.
- (2) Lengyelország az utóbbi időben előrelépést tett, hogy csökkentse az EU átlagos jövedelemszintjéhez képest fennálló különbséget, mivel a reál-GDP növekedése, amely 2003 és 2005 között átlagosan a GDP körülbelül 4,5 %-a volt, 2006–2007-ben 6 % fölé emelkedett. A munkaintenzív kibocsátás növekedése jelentős mértékben javította a helyzetet a munkaerőpiacon, mivel a munkanélküliség 2003-ban majdnem elérte a 20 %-ot, de 2007-re 9,5 %-ra esett vissza. A munkanélküliség csökkenése a foglalkoztatás rendkívüli bővülése mellett a munkaerő-kínálatnak a migráció miatti szűkülését is tükrözi. Ezenkívül a jelentős mértékű elvándorlás előmozdítja a munkavállalás ösztönzésének torzulását, és ez néhány ágazatban növeli a munkaerőhiányt. A szűkülő munkaerőpiac nyomást gyakorol a bérekre, ami a magasabb élelmiszer- és olajárakkal negatívan hat a HICP-inflációra, amely a 2005-től 2007 első feléig tartó sikeres mérséklődés időszaka után 2007 végéig ismét jelentősen nőtt. Az államháztartási hiány, miután 2003-ban a GDP 6,25 %-ával elérte a csúcspontot, évente átlagosan több mint 1 százalékponttal csökkent és 2007-ben a GDP 2 %-át tette ki. Az elmúlt években az eredmény a váratlan, többletbevételhez vezető növekedésnek, valamint a kiadási tervek nem teljes körű végrehajtásának köszönhetően általában a céloknál jobban alakult. A további költségvetési konszolidáció nagy mértékben a szociális ellátások rendszerének (főleg a korengedményes nyugdíjak és a rokkantsági ellátások) reformján és a munkaerő-piaci részvétel bővülésén alapul.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP növekedése a program-időszak hátralévő részében fokozatosan csökken, a 2007-es 6,5 %-ról átlagosan 5,2 %-ra. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽³⁾ fényében úgy tűnik, hogy a forgatókönyv megalapozott növekedési feltételezéseken alapul. A program inflációs előrejelzése alacsonynak tűnik, ami tükrözi az importárakra vonatkozó némileg kedvező feltételezéseket, és az egy munkavállalóra jutó nominális kompenzáció viszonylag csekély növekedését.

⁽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 ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Az aktualizált konvergenciaprogramot 16 héttel a magatartási kódexben megállapított december 1-jei határidő után nyújtották be, mivel az októberi általános választásokat követően novemberben alakult meg az új kormány.

⁽³⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak 2008. tavaszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reform-program 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

- (4) 2007-ben az államháztartási hiány a 2006. novemberi konvergenciaprogramban szereplő 3,4 %-os előrejelzéshez képest a GDP 2 %-át tette ki. Ennek fő oka a reál és nominális GDP-nek a 2006. novemberében feltételezettnél jóval magasabb növekedése volt, de a kiadásokat is visszafogták. Különösen a társaságok nagy nyereségessége tette lehetővé, hogy visszafogják a támogatások növekedését, miközben a munkanélküliség gyors csökkenése és a Hausner-tervben ⁽¹⁾ megállapított indexálás elmaradása korlátozta a szociális juttatások emelkedését is. Ezenkívül a közszférában foglalkoztatottak kompenzációja a tervezettnél alacsonyabb volt. Végül, az állami beruházások nagyságrendje az EU-alapoknak a tervezettnél lassabb felhasználása miatt az előre jelzettnél alacsonyabb volt. Összességében a kiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya 1,5 százalékponttal alacsonyabb volt a 2006. novemberében jelzettnél. A bevételi oldalon a közvetett adókból és a társadalombiztosítási járulékokból eredő bevétel a 2006. novemberében tervezettnél jobban alakult, főként a foglalkoztatás és a bérek jóval erőteljesebb növekedése miatt. Ezeket a kedvező fejleményeket más bevételi tételek alacsonyabb teljesítménye (közvetlen adók az adósávok növelése miatt) ellensúlyozta. Ez összességében a tervezettnél valamivel alacsonyabb bevételi hányadhoz vezetett. Mivel a strukturális egyenleg aránya körülbelül 1,5 százalékponttal javult, a költségvetés 2007-es végrehajtása túlteljesítette a konvergenciaprogram előző változatáról szóló, 2007. február 27-i tanácsi véleményben ⁽²⁾ szereplő felkérést.
- (5) A költségvetési stratégia fő célja a strukturális államháztartási hiány (ciklikus hatásoktól megtisztítva, egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül) tartós csökkentése, ami azt jelenti, hogy a költségvetési egyenleg tekintetében középtávú költségvetési célkitűzésként 2011-re – azaz egy évvel a programidőszak vége után – a GDP 1 %-át jelentő strukturális hiányt kell elérni. Ez megfelel az előző konvergenciaprogramban szereplő célnak, amely azt irányozta elő, hogy a középtávú költségvetési célkitűzést „2010 után” kell elérni. Az államháztartási hiány, miután 2008-ban 0,5 százalékponttal romlik, a GDP 2,5 %-ára, a tervek szerint 2010-re 1,5 %-ra javul. Az elsődleges egyenleg pályája hasonló, az előrejelzés szerint a GDP 2008-as – 0,2 %-áról 2010-re a GDP 0,8 %-ára növekszik. A kibocsátás mérséklődő növekedése fényében a közös módszertan szerint számított strukturális egyenleg változása várhatóan nagyobb lesz, ami a strukturális hiány szűkülésében nyilvánul meg, a GDP 2008-as körülbelül 2,75 %-áról 2010-ben valamivel a GDP 1 %-a fölé. A költségvetés kiadásokon alapuló kiigazítását későbbre, 2009-re és 2010-re ütemezik. 2008-ban a hiány romlását főként a beruházások arányának erős növekedése vezérelte, valamint a társadalombiztosítási járulékok jelentős visszaesése (amelyet részben ellensúlyozott az egyéb bevételek növekedése). 2009–2010-ben a konszolidációt főként a munkavállalók kompenzációjának, a szociális juttatásoknak és a közbenső fogyasztásnak a visszafogásával kell elérni. A hiány csökkentésének 2007 és 2009 között tervezett mértéke az előző változatban levőnél alacsonyabb, a kiindulási pont (2007) és a konvergenciaprogram 2008. márciusi aktualizálásában meghatározott valamennyi új hiánycél azonban jobb a 2006. novemberi változatban kitűzöttnél.
- (6) A programban szereplő költségvetési előrejelzések kockázatai 2008-ban nagyjából kiegyensúlyozottnak tűnnek, azt követően azonban az eredmények a programban előre jelzettnél rosszabbul alakulhatnak. A programban 2008-ra meghatározott hiánycél megegyezik a 2008. tavaszi előrejelzés céljával (a GDP 2,5 %-a). A központi költségvetés 2008. első negyedéves pénzforgalmi adatai arra utalnak, hogy a bevétel teljesítménye meghaladja a költségvetési előrejelzést, de a program 2008-ra valamivel magasabb növekedést feltételez, mint a Bizottság 2008. tavaszi előrejelzése, és a közszférában még mindig erősödő bérnyomás kockázatot jelent az államháztartás tekintetében.

Másrészt a programban feltételezettnél magasabb infláció 2008-ban csökkenteni fogja a kiadások arányát, mivel a kiadásokat elsősorban nominális értelemben határozzák meg. 2009-ben azonban a 2008-as magasabb infláció a közszférában ösztönözheti a bérnövekedést, és a programban feltételezettnél magasabb nyugdíjakhoz és szociális ellátásokhoz vezet, amit tovább erősít az indexálási mechanizmus reformja, amely 2008-tól a szociális ellátást nemcsak a fogyasztói árakhoz, hanem részben a bérekhez is kapcsolja. Miközben a parlament már elfogadta az adócsökkentést, az ezt ellensúlyozó intézkedések meghatározása és végrehajtása még hátravan. Ha a foglalkoztatásnak a kormány által feltételezett további erőteljes növekedése nem marad fenn, a költségvetési konszolidáció folytatása, ami 2006–2007-ben a munkahelyek bővülésével összekapcsolódó növekedésen alapult, 2008 után nehezzé válhat. Másrészt az államháztartási egyenleg alakulása jó úton halad: a bevételek a tervezettnél magasabbnak bizonyulnak, miközben a kiadási terveket alulteljesítették.

⁽¹⁾ Ez a 2003-ban előterjesztett, eddigi legátfogóbb és egyedi kísérlet a kiadások reformjára, amelynek célja a szociális védelemmel, közigazgatással és állami támogatásokkal összefüggő állami kiadások csökkentése volt. A Hausner-terv többek között felváltotta az éves indexálást a kumulált inflációt követő (ha meghaladja az 5 %-ot) vagy a háromévente történő indexálással (amelyik először bekövetkezik).

⁽²⁾ HL C 72., 2007.3.29., 13. o.

- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal alkalmasnak tűnik arra, hogy 2007-ig a Tanács ajánlásának megfelelően tartósan megszüntessék a túlzott hiányt. A program-időszak alatt azonban a biztonsági tartalék nem biztosítható a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöb átlépésével szemben. Ezenkívül lehetséges, hogy a programban szereplő költségvetési irányvonal nem lesz elégséges ahhoz, hogy a programban tervezettek szerint 2011-re megvalósítsák a középtávú költségvetési célkitűzést. Mivel a gazdaságban kedvezőek a növekedési feltételek, a középtávú célkitűzés irányába ható kiigazítás program szerinti üteme nem megfelelő és 2008-ban erősíteni kell, hogy összhangban legyen a stabilitási és növekedési paktummal. Ezután pedig intézkedésekkel kell alátámasztani. Végül, amennyiben az inflációs és a bérnyomás megvalósul, a túlhevülés elkerüléséhez a programban előirányozottnál szigorúbb költségvetési irányvonalra van szükség.
- (8) Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Lengyelország összességében alacsony kockázattal szembeesül. Annak ellenére, hogy a 2007-es költségvetési egyenlegnek a konvergenciaprogram alapján van egy kis mértékű elsődleges strukturális hiánya, a közös módszertanon alapuló 2005-ös előrejelzések szerint az elöregedés hosszú távú költségvetési hatása a legalacsonyabbak között van az EU-ban. 2008-tól azonban a szociális ellátások indexálása nemcsak a fogyasztói árak, hanem részben a bérek alapján is történik, ami hosszú távon megnöveli a kiadásokat. Az államháztartás további konszolidációja, többek között a korengedményes nyugdíjazás konvergenciaprogramban előirányozott reformjával (az ún. átmeneti nyugdíj bevezetése, ami a korengedményes nyugdíjazást bizonyos szakmákra korlátozza) ezért hozzájárulna mind a munkaerő aktivitásának, mind a foglalkoztatásnak az ösztönzéséhez, és az államháztartás fenntarthatóságával összefüggő kockázatok csökkentéséhez.
- (9) A konvergenciaprogram összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. Mindkét program előirányozza a korengedményes nyugdíjazás és a rokkantsági ellátások reformját, a gazdák szociális alapjának reformját, az egészségügy reformját, az államháztartás átszervezését és decentralizálását, valamint a feladatok több évre kiterjedő költségvetési tervezését. A konvergenciaprogram a középtávú költségvetési stratégia szempontjából azonban nem értékeli minőségileg a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésének általános hatását (érintve például a potenciális növekedésre és a foglalkoztatásra gyakorolt hatást). A program rendszerezett információt nyújt a nemzeti reformprogramban előirányozott fő reformok közvetlen költségvetési terheiről.
- (10) A konvergenciaprogram költségvetési stratégiája részben megfelel az integrált iránymutatásokban foglalt, a liszaboni stratégiával összefüggésben kiadott országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak a költségvetési politikák vonatkozásában. Miközben a program a költségvetési konszolidáció folytatását irányozza elő, nem említi további mechanizmusokat a kiadások ellenőrzésének előmozdításához.
- (11) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos.

Általános következtetésként megállapítható, hogy az államháztartási hiány 2007-es kiigazítása után és miközben a hiány és az adóssághányad a GDP 3 %-át, illetve 60 %-át jelentő referenciaérték alatt marad, a program 2008-ban az államháztartási egyenlegnek a GDP 0,5 százalékpontját jelentő romlását tervezi, és kedvező növekedési kilátások mellett a következő években a középtávú költségvetési célkitűzés irányába teendő előrelépést későbbre ütemezi. A strukturális egyenleg 2008-ban várható, a GDP majdnem 0,5 százalékpontját jelentő romlása nincs összhangban a stabilitási és növekedési paktummal. Tekintettel a költségvetési célok elérésének 2009-től felmerülő kockázataira, főként a specifikus intézkedések hiányában, előfordulhat, hogy a középtávú költségvetési célkitűzést nem érik el a programnak megfelelően 2011-re. Ezenkívül, ha inflációs nyomás merül fel, a programban előirányozottnál szigorúbb költségvetési irányvonalra van szükség. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát tekintve Lengyelország alacsony kockázattal szembeesül, de szükség van a korengedményes nyugdíjazás reformjára.

A fenti értékelés alapján és a fenntartható államháztartás biztosításának szükségességét tekintve, Lengyelországot felkéri arra, hogy aknázza ki a kedvező növekedési feltételeket a középtávú költségvetési célkitűzés irányába ható strukturális kiigazítás ütemének erősítéséhez, többek között az esetleges inflációs nyomásra való tekintettel, azzal, hogy a többletbevételeket és a felhasználatlan erőforrásokat 2008-ban a hiány csökkentésére fordítja és, különösen a kiadási oldalon, a következő években intézkedéseket határoz meg és hajt végre.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2006	2007	2008	2009	2010
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2008. március	6,2	6,5	5,5	5,0	5,0
	BIZ 2008. április	6,2	6,5	5,3	5,0	n.a.
	KP 2006. november	5,4	5,1	5,1	5,6	n.a.
HICP infláció (%)	KP 2008. március	1,3	2,6	3,5	2,9	2,5
	BIZ 2008. április	1,3	2,6	4,3	3,4	n.a.
	KP 2006. november	1,4	2,1	2,5	2,5	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2008. március	0,5	1,1	0,7	- 0,2	- 0,9
	BIZ 2008. április ⁽²⁾	0,6	1,2	0,5	- 0,7	n.a.
	KP 2006. november	0,5	0,5	0,3	0,4	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában)	KP 2008. március	- 2,6	- 2,6	- 3,5	- 4,2	- 4,6
	BIZ 2008. április	- 2,5	- 2,6	- 2,3	- 3,6	n.a.
	KP 2006. november	- 1,6	- 1,8	- 2,2	- 2,7	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. március	- 3,8	- 2,0	- 2,5	- 2,0	- 1,5
	BIZ 2008. április	- 3,8	- 2,0	- 2,5	- 2,6	n.a.
	KP 2006. november	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,9	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. március	- 1,1	0,2	- 0,2	0,3	0,8
	BIZ 2008. április	- 1,1	0,6	0,2	0,1	n.a.
	KP 2006. november	- 1,5	- 1,0	- 0,7	- 0,6	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. március	- 4,0	- 2,4	- 2,8	- 1,9	- 1,1
	BIZ 2008. április	- 4,0	- 2,5	- 2,7	- 2,3	n.a.
	KP 2006. november	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. március	- 4,0	- 2,4	- 2,8	- 1,9	- 1,1
	BIZ 2008. április	- 4,0	- 2,5	- 2,7	- 2,3	n.a.
	KP 2006. november	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2008. március	47,6	44,9	44,2	43,3	42,3
	BIZ 2008. április	47,6	45,2	44,5	44,1	n.a.
	KP 2006. november	48,9	50,0	50,3	50,2	n.a.

Megjegyzés:

⁽¹⁾ Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő információk alapján újraszámították.

⁽²⁾ A 2006 és 2009 közötti időszakra vonatkozóan 5,2 %-os, 5,9 %-os, 6,0 %-os és 6,2 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

⁽³⁾ Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. A legutóbbi programban és a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzésében nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések.

Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatainak 2008. tavaszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.