

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Lengyelországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2009/C 66/04)

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 2009. március 10-én megvizsgálta Lengyelországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint a GDP növekedése a 2008-as 5 %-ról 2009-ben körülbelül 2 %-ra csökken, ami főként a világméretű pénzügyi válsággal magyarázható. A világkereskedelem visszaesése befolyásolja Lengyelország exportorientált ágazatait, míg a pénzügyi válság hátráltatja a külföldi közvetlen befektetéseket és korlátozza mind a pénzügyi, mind az azon kívüli ágazatok külső finanszírozási lehetőségeit. A devizaalapú jelzáloghitelek viszonylag magas aránya a jelentős árfolyamromlás időszakában tovább mérsékli a magánfogyasztást, miközben a lengyel építőipart különösen sújtja az ingatlanpiaci áresés és a kereslet csökkenése. A Lengyel Nemzeti Bank – miután 2008 első felében emelte a kamatokat (a 2008. januári 5,25 %-ról 2008 júniusára 6 %-ra) – 2008 utolsó két hónapjában a kamatok 5 %-ra való leszállításával enyhítette a monetáris politikát. A lengyel zloty nominális effektív árfolyama 2008-ban 11,2 %-kal romlott. A gazdaság visszaesésével számolva a kormány részben a válság előtt – majd hatásának érzékelhetővé válása után – számos expanzív intézkedést fogadott el, főként adócsökkentéseket és az állami beruházások élénkítését. A tervezett költségvetési intézkedések rövid távon ösztönzik az aggregált keresletet, hosszabb távon pedig erősítik a lengyel gazdaság kínálati oldalát. A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2009-ben körülbelül 1 százalékponttal, a GDP 3,5 %-ára romlik. Korrekciós intézkedések nélkül a hiány 2010-ben csak csekély mértékben csökken.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv azzal számol, hogy a reál-GDP növekedése a 2008-as 5,1 %-ról 2009-re 3,7 %-ra esik vissza, majd a programidőszak további részében átlagosan 4,2 %-ra erősödik. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽²⁾ úgy tűnik, hogy ez a forgatókönyv a 2009-re és az azt követő időszakra vonatkozó, határozottan optimista növekedési feltételezéseken, továbbá az exportpiac növekedésének optimista megítélésén alapul, és nem veszi teljes mértékben figyelembe a gazdasági helyzet további rosszabbodására utaló frissebb adatokat. Mindenekelőtt nem fordít kellő figyelmet a devizahitelekre és az ingatlanpiac alakulására, és a program nem tulajdonít különösebb jelentőséget annak, milyen hatást gyakorol a hitelfelvételi lehetőségek szűkülése a magánbefektetésekre. A program inflációra vonatkozó becslései reálisak.
- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2009-ben a konvergenciaprogram előző változatában foglalt céloknak megfelelően a GDP 2,5 %-a lesz. Ez alapvetően a bevételek 2008-as kisebb növekedésének az eredménye (összhangban a tervezett alacsonyabb GDP-növekedéssel), amelyet a kiadások dinamikájának csökkenése ellensúlyoz.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. 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 értékelés a Bizottság szolgálatainak 2009. januári előrejelzését, valamint az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb adatokat veszi figyelembe.

- (5) A 2008. decemberi konvergenciaprogram szerint az államháztartási hiány 2009-ben várhatóan a GDP 2,5 %-ára javul, míg a Bizottság szolgálatainak kevésbé optimista makrogazdasági forgatókönyvön alapuló időközi előrejelzése szerint a GDP 3,5 %-ára romlik. A diszkrecionális intézkedéseknek a költségvetésre gyakorolt becsült nettó expanzív hatása meghaladja az 1 százalékpontot. Ide tartoznak a gazdasági visszaesésre válaszul elfogadott konkrét intézkedések (a 2008. november 30-án bejelentett stabilitási és fejlesztési terv). Ez a hatás a Lengyelország adóbevételeinek összetételében bekövetkező változások miatt nem vonja maga után a strukturális egyenleg párhuzamos romlását, amelynek becsült értéke 1/3 százalékpont.
- (6) A 2008. decemberi konvergenciaprogram középtávú célkitűzése az, hogy az államháztartási hiány fenntartható módon a GDP 3 %-a alatt maradjon, úgy, hogy a programidőszak folyamán fokozatosan csökkenve 2011-re érje el az 1,9 %-os kitűzött célt. A makrogazdasági környezet jelentős romlása miatt a nominális hiánycélnak megfelelő középtávú költségvetési célkitűzés – vagyis a GDP 1 %-át jelentő strukturális (egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított) hiány – elérése 2011 utánra tolódik, az előző változatban meghatározott évre. A kiigazítási pálya jelentős, a GDP 1,5 százalékpontjának megfelelő kiadáscsökkentésen alapul, miközben a bevételi hányad 1 százalékponttal csökken. A program azonban nem határozza meg a kiadások csökkentését szolgáló intézkedéseket. A program előrejelzése szerint az adóssághányad a GDP 2008-as majdnem 46 %-áról 2011-ben 45 % alá süllyed (a program utolsó évében 0,7 százalékpontos csökkenéssel). Ez ellentmond a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésében levő becslésnek, amely szerint a bruttó adóssághányad a 2008-as 45,5 %-ról meredeken növekszik és 2010-ben majdnem 50 %-ot ér el. Az eltérés főként az elsődleges hiány alakulására vonatkozó különböző előrejelzésekkel magyarázható.
- (7) A programban előre jelzett költségvetési teljesítményt számos lefelé mutató kockázat befolyásolja. A GDP növekedésére vonatkozó optimista feltételezések az egész programidőszak tekintetében a bevétel-növekedés túl kedvező becslését eredményezik. Főként a közvetlen adókból származó bevételekre és az adókon, társadalombiztosítási járulékokon, illetve a tulajdonból származó jövedelmeken kívüli egyéb bevételekre vonatkozó 2009-es becslések magasak. A program makrogazdasági forgatókönyve láthatóan azt feltételezi, hogy a 2009-es költségvetési ösztönző intézkedések (a személyi jövedelemadó csökkentése, az állami beruházások ösztönzése) rendkívül hatékonyan táplálják a növekedést. Ennek teljes megvalósulása azonban bizonytalan, mert az adóreform főleg azoknak a háztartásoknak kedvez, amelyek magas jövedelemmel rendelkeznek és viszonylag magas a megtakarítási hajlandóságuk, és a beruházások megvalósítása is visszaeshet az előző évekhez képest. Emellett egyes kiadások, például a szociális ellátások és támogatások 2009-ben a vártnál jobban emelkedhetnek. A későbbi években a kiadások tervezett fékezésének i. a választási ciklust és ii. a konkrét reformintézkedésekre vonatkozó információk hiányát tekintve vannak kockázatai.
- (8) Bár a 2008-as költségvetési egyenleg – a konvergenciaprogram alapján – jelez némi elsődleges strukturális hiányt, a közös módszertanon alapuló 2005-ös előrejelzések szerint az előregedés hosszú távú költségvetési hatása a legalacsonyabbak között van az EU-ban. A legújabb reformok azonban hosszú távon valószínűleg a kiadások emelkedéséhez vezetnek. A magas elsődleges többletek fenntartása középtávon hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos, jelenleg csekély mértékű kockázatok korlátozásához.
- (9) A költségvetési célok tiszteletben tartása tekintetében a költségvetési szabályozás eredményei összességében jók. Ez azonban nagyrészt az utóbbi évek erős növekedésének és a váratlan, számottevő többletbevételeknek, valamint annak az eredménye, hogy a kiadási tervek előirányzatai – nem tervezett módon – részben felhasználatlanok maradtak (főként a beruházások terén). A konvergenciaprogram utal az államháztartási törvény tervezett módosítására, amely magában foglalja a központi vagy helyi hatóságok által közvetlenül nem ellenőrzött, autonóm állami eszközök csökkentését, a központi állami költségvetésre és a helyi hatóságokra vonatkozó kötelező többéves költségvetési tervek kidolgozását, valamint a fiskális szabályok módosítását. Emellett a program megerősíti, hogy fokozatosan egyre több intézményben kell megvalósítani a teljesítményalapú költségvetés-tervezést. Ezek az intézkedések jó irányt jelentenek, bár hatásuk várhatóan korlátozott lesz.
- (10) A pénzügyi válságra válaszolva a lengyel kormány számos intézkedést fogadott el a pénzügyi ágazat stabilitásának biztosítása érdekében. Jelentősen megemelték a betétgarancia összeghatárát, az új küszöb 50 000 EUR. A fő intézkedést, a bankközi és a vállalati hitelekre vonatkozó kezességvállalás felső határának növelését (a GDP csaknem 2 %-ával) csak 2009-re tervezik és átmenetinek szánják. Emellett a kormány az állami tulajdonban levő BGK Bank számára (a GDP körülbelül 0,15 %-át kitevő) tőkeinjekciót tervez, amelynek célja a kis- és középvállalkozások számára nyújtandó hitelek bővítése.

- (11) Az Európai Tanács által decemberben elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban a lengyel kormány által tervezett, az aggregált keresletnek az infrastrukturális célú állami beruházások bővítésével történő fellendítését célzó költségvetési ösztönző intézkedések a hosszú távú potenciális növekedés és így az államháztartás szempontjából is előnyösek. A személyi jövedelemadó csökkentése enyhíti az adóterheket, bár főként a magas jövedelemmel rendelkező adófizetők esetében. Ezek az ösztönző intézkedések nem átmenetiek. Tekintettel arra, hogy fennáll a magas költségvetési hiány kialakulásának veszélye, viszont a növekedés a Bizottság szolgáltatainak időközi előrejelzése szerint viszonylag rugalmas, a Lengyelország által 2009-re elfogadott költségvetési ösztönző megfelelő választ jelent a gazdasági visszaesésre. A kormánynak és a parlamentnek azonban időben el kell fogadnia valamennyi tervezett intézkedést, és azokat végre kell hajtani. Ami a strukturális intézkedéseket illeti, az államháztartás fenntarthatóságát javítani fogja, ha a kordedvezményes nyugdíjakat a kevésbé költséges ún. „átmeneti nyugdíjak” váltják fel. Lengyelország az államháztartás színvonalának javítása céljából is hozott intézkedéseket (a költségvetési szabályokat és az autonóm alapok ellenőrzését erősítő új államháztartási törvény és a teljesítményalapú költségvetés-tervezés további végrehajtása). Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak.
- (12) Az előre jelzett költségvetési irányvonal 2009-ben expanzív, 2010-ben pedig restriktív. A 2009-es magasabb hiány a fellendülőben levő piacokkal szembeni kockázatkerülő magatartás miatt magasabb kamatkiadást eredményezhet. A tervezett intézkedések a 2009 után előirányzott kiigazítások megvalósításához elégtelennek bizonyulhatnak. Emellett a költségvetési stratégiát 2010-ben és 2011-ben konkrét hiánycsökkentő intézkedésekkel kell alátámasztani.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program tartalmaz minden előírt adatot, és a nem kötelező adatok legtöbbjét is ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy Lengyelország megfelelő költségvetési ösztönző intézkedéseket tervez, amelyek egy része nem átmeneti. A tervezett intézkedések rövid távon ösztönzik az aggregált keresletet, hosszabb távon pedig erősítik a lengyel gazdaság kínálati oldalát. Tekintettel a GDP növekedésére vonatkozó optimista becslésekre, a Bizottság előrejelzése szerint a programban tervezett költségvetési teljesítménynek a jelenlegi aktualizált változatban vázolt időszak egészére kiterjedően vannak lefelé mutató kockázatai. Emellett a kiadások későbbi évekre tervezett visszafogását adott esetben konkrét intézkedésekkel kell alátámasztani.

A fenti értékelés alapján és a fenntartható konvergencia szükségességét tekintve Lengyelország felkérést kap arra, hogy:

- i. az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban, a Stabilitási és Növekedési Paktum keretén belül hajtja végre a 2009-es költségvetési tervet, az ösztönző intézkedéseket is beleértve, és a kormány célkitűzéseinek megfelelően kerülje el a referenciaérték megsértését;
- ii. a 2010-re és 2011-re vonatkozó konszolidációs stratégiát támassza alá konkrét hiánycsökkentő intézkedésekkel;
- iii. a kiadások jobb ellenőrzésével erősítse a költségvetési keretet, ami magában foglalja a módosított államháztartási törvény gyors végrehajtását és a teljesítményalapú költségvetés-tervezés bevezetését.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2008. december	6,7	5,1	3,7	4,0	4,5
	BIZ. 2009. január	6,7	5,0	2,0	2,4	n. a.
	KP 2008. március	6,5	5,3	5,0	5,0	n. a.

⁽¹⁾ A program tartalmaz olyan kiegészítő jellegű, nem kötelező adatokat, amelyek ellentmondás-mentességét még ellenőrizni kell.

		2007	2008	2009	2010	2011
HICP infláció (%)	KP 2008. december	2,6	4,2	2,9	2,5	2,5
	BIZ. 2009. január	2,6	4,2	2,9	2,5	n. a.
	KP 2008. március	2,6	3,5	2,9	2,5	n. a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2008. december	1,3	1,0	- 0,1	- 0,6	- 0,5
	BIZ. 2009. január ⁽²⁾	2,2	2,2	0,1	- 1,1	n. a.
	KP 2008. március	1,1	0,7	- 0,2	- 0,9	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel-felvétel (a GDP %-ában)	KP 2008. december	- 3,6	- 4,0	- 1,8	- 1,3	1,5
	BIZ. 2009. január	- 3,6	- 4,1	- 3,5	- 2,9	n. a.
	KP 2008. március	- 2,6	- 3,5	- 4,2	- 4,6	n. a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	KP 2008. december	40,0	39,8	40,7	40,0	39,7
	BIZ. 2009. január	40,0	39,6	40,2	40,3	n. a.
	KP 2008. március	40,0	40,0	39,2	38,7	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	KP 2008. december	42,0	42,6	43,2	42,4	41,7
	BIZ. 2009. január	42,0	42,1	43,8	43,7	n. a.
	KP 2008. március	42,0	42,5	41,2	40,1	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. december	- 2,0	- 2,7	- 2,5	- 2,3	- 1,9
	BIZ. 2009. január	- 2,0	- 2,5	- 3,6	- 3,5	n. a.
	KP 2008. március	- 2,0	- 2,5	- 2,0	- 1,5	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. december	0,5	- 0,3	0,1	0,2	0,5
	BIZ. 2009. január	0,5	- 0,2	- 1,2	- 1,3	n. a.
	KP 2008. március	0,2	- 0,2	0,3	0,8	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. december	- 2,5	- 3,1	- 2,5	- 2,1	- 1,7
	BIZ. 2009. január	- 2,8	- 3,4	- 3,7	- 3,0	n. a.
	KP 2008. március	0,6	0,5	0,1	- 0,1	n. a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. december	- 2,5	- 3,1	- 2,5	- 1,9	- 1,7
	BIZ. 2009. január	- 2,8	- 3,4	- 3,7	- 2,9	n. a.
	KP 2008. március	- 2,2	- 2,7	- 2,1	- 1,4	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2008. december	44,9	45,9	45,8	45,5	44,8
	BIZ. 2009. január	44,9	45,5	47,7	49,7	n. a.
	KP 2008. március	44,9	44,2	43,3	42,3	n. a.

Megjegyzések:

- (¹) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő adatok alapján újraszámították.
- (²) A 2007–2010-es időszakra vonatkozóan 5,2 %-os, 4,9 %-os, 4,2 %-os, illetve 3,7 %-os becslült potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és más átmeneti intézkedések a legutóbbi program és a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előjelzése szerint 2010-ben a GDP 0,2 %-át teszik ki és hiánynövelők, a többi évben pedig a GDP 0 %-át jelentik.

Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előjelzései (BIZ.); a Bizottság szolgálatainak számításai.