

OPINIA RADY

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2009–2012 przedstawionego przez Polskę

(2010/C 143/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu (26 kwietnia 2010 r.) Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji na lata 2009–2012 przedstawiony przez Polskę.
- (2) Szacuje się, że realny PKB wzrósł w Polsce o 1,7 %, co sprawia, że kraj ten był jedynym krajem UE, w którym odnotowano w 2009 roku dodatni wzrost. Wynik ten jest następstwem splotu korzystnych okoliczności, do których zaliczyć należy solidne podstawy gospodarki w momencie wybuchu kryzysu, dobry stan sektora finansowego, który cechowała dodatkowo wysoka kapitalizacja, stosunkowo niewielki stopień otwarcia polskiej gospodarki, znaczną deprecjację polskiej waluty na wczesnym etapie kryzysu oraz wprowadzenie we właściwym momencie elastycznej polityki pieniężnej i budżetowej.

Niektóre z czynników wspierających wzrost są wprowadzić przejściowe – margines dla wspierającej polityki budżetowej zasadniczo zniknął, a kurs waluty obecnie wzrasta – ale w ostatnich miesiącach perspektywy gospodarcze Polski znacznie się poprawiły. Najważniejszymi wyzwaniami w przyszłych latach będą przywrócenie stabilności finansów publicznych i zagwarantowanie ciągłości procesu nadrabiania zaległości, bez narażania przy tym stabilności budżetowej i makroekonomicznej. Polska nie wykorzystała okresu dobrej koniunktury gospodarczej (lata 2006–2008) do konsolidacji finansów publicznych, a wysokość deficytu strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (tzn. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, obliczonego zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką na podstawie informacji przedstawionych w aktualizacji programu) w 2009 roku jest szacowana na 7 % PKB. Na podstawie zgłoszenia w ramach procedury nadmiernego deficytu dokonanego przez polskie władze w kwietniu 2009 roku, zgodnie z którym deficyt instytucji rządowych i samorządowych w 2008 roku wyniósł 3,9 % PKB, w dniu 7 lipca 2009 r. Rada podjęła decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu i zaleciła jego korektę do 2012 roku.

- (3) Choć spadek realnego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to kryzys wpłynął negatywnie również na

poziom produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie, za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu i wzrostu bezrobocia strukturalnego, chociaż jego skutki powinny być mniej dotkliwe w Polsce ze względu na mniejszą utratę kapitału i na elastyczność polskiego rynku pracy. Skutki kryzysu gospodarczego potęgują ponadto negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych w długim okresie. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych celem wsparcia wzrostu potencjalnego. Ze względu na niską stopę zatrudnienia w Polsce i potrzebę reform wspierających toczący się obecnie proces nadrabiania zaległości, szczególne znaczenie będzie miało podjęcie dalszych działań zwiększających uczestnictwo w rynku pracy, poprawiających otoczenie działalności gospodarczej i zachęcających do prywatnych nakładów na badania i rozwój.

- (4) Zgodnie ze scenariuszem makroekonomicznym będącym podstawą prognoz budżetowych zawartych w programie wzrost realnego PKB przyspieszy z 1,7 % w 2009 roku do 3 % w 2010 roku, 4,5 % w 2011 roku i 4,2 % w 2012 roku. W zestawieniu z dostępnymi obecnie informacjami⁽²⁾ założenie dotyczące wzrostu realnego PKB w 2010 roku wydaje się nieco optymistyczne, natomiast założenia dotyczące lat 2011 i 2012 wydają się optymistyczne. W programie przedstawiono scenariusz alternatywny zakładający urzeczywistnienie się czynników ryzyka, zgodnie z którym wzrost realnego PKB będzie niższy i wyniesie 2,7 % w 2010 roku, 3,7 % w 2011 roku i 3,5 % w roku 2012, co wydaje się bardziej prawdopodobne. Prognozowany w programie stopniowy wzrost zatrudnienia w latach 2010–2012 jest prawdopodobny w świetle nowych informacji, tym bardziej że szybkie dostosowanie płac realnych wydaje się łagodzić wpływ pogorszenia się koniunktury gospodarczej na zatrudnienie. Zawarte w programie prognozy dotyczące inflacji, które przewidują początkowo jej spadek do ok. 2 % w 2010 roku w związku z trendem aprecyjnym polskiej waluty i ograniczoną presją na wzrost płac, a następnie jej stopniowy wzrost w miarę poprawy sytuacji gospodarczej, są realistyczne.
- (5) W programie ocenia się, że w 2009 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 7,2 % PKB. Poważne pogorszenie deficytu w porównaniu z rokiem 2008, w którym wyniósł on 3,6 % PKB, wynika w znacznym stopniu z wpływu kryzysu na stan finansów publicznych, ale także ze środków stymulacyjnych odpowiadających wartości niemal 2 % PKB przyjętych przez rząd w 2009 roku zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Głównymi

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_pl.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 roku, ale także inne informacje, które uzyskano od tego czasu, w szczególności śródkresową prognozę służb Komisji z lutego 2010 roku.

elementami pakietu środków stymulacyjnych były obniżka podatku dochodowego od osób fizycznych (uchwalona w 2007 roku), zwiększenie inwestycji publicznych oraz indeksacja transferów socjalnych. Z drugiej strony, deficyt w 2009 roku byłby jeszcze większy, gdyby nie wdrożono środków na rzecz jego zmniejszenia szacowanych na ok. 1,5 punktu procentowego (ograniczenie wydatków na administrację i zwiększenie poboru dywidendy od przedsiębiorstw państwowych). Pomimo tych działań saldo strukturalne pogorszyło się w 2009 roku o ponad 2 punkty procentowe PKB, co wynikało dodatkowo z nadmiernych wydatków w niektórych podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych⁽¹⁾ oraz z niekorzystnej struktury wzrostu gospodarczego.

Pomimo wysokiego poziomu deficytu strukturalnego i prognozowanego silnego ożywienia aktywności gospodarczej w programie przewiduje się strategię stopniowego wyjścia, a w latach 2010–2011 planuje się umiarkowaną konsolidację budżetową.

- (6) W programie prognozowane jest niewielkie obniżenie się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych – do 6,9 % PKB w 2010 roku. Spadek ten ma zostać osiągnięty dzięki dużemu wzrostowi wskaźnika dochodów (o 2,2 punktu procentowego), który z kolei z nadwyżką zrównoważyłby znaczny wzrost wskaźnika wydatków (o 1,9 punktu procentowego), wynikający głównie ze wzrostu wydatków kapitałowych (finansowanych częściowo z funduszy UE). Głównymi działaniami konsolidacyjnymi są podwyżka stawek niektórych podatków akcyzowych i quasi-podatków akcyzowych (o ok. 0,2 % PKB) oraz ograniczenie wzrostu wynagrodzeń przewidzianego w budżecie centralnym (0,3 % PKB), które to działania odpowiadają w sumie 0,5 % PKB. Szacuje się, że poprawa salda strukturalnego wyniesie 0,8 punktu procentowego PKB i będzie dodatkowo odzwierciedlać korzystną strukturę wzrostu gospodarczego, prowadząc do większej elastyczności podatkowej niż w zwykłych warunkach. Wysiłek fiskalny wynikający z obecnych planów jest mniejszy niż średni roczny wysiłek fiskalny zalecony przez Radę w lipcu 2009 roku na lata 2010–2012 (co najmniej 1,25 punktu procentowego PKB).
- (7) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej nakreślonej w programie jest sprowadzenie deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do 2012 roku, zgodnie z zaleceniem Rady wydanym na podstawie art. 104 ust. 7 TWE. Planowana korekta jest jednak w znacznym stopniu skoncentrowana w ostatnich latach okresu objętego programem – zgodnie z prognozą saldo nominalne poprawi się o 0,3 punktu procentowego PKB w 2010 roku, o 1 punkt procentowy PKB w 2011 roku i o 3 punkty procentowe PKB w roku 2012. Saldo strukturalne ma się poprawiać o 0,8–0,9 punktu procentowego PKB rocznie w latach 2010–2011 oraz o 3 punkty procentowe PKB w 2012 roku. Aby zrównoważyć gorszą niż zakładano w czasie wydawania zalecenia Rady sytuację

wyjściową w odniesieniu do deficytu nominalnego w 2009 roku, średni roczny wysiłek strukturalny w latach 2010–2012 wyniósłby zatem ok. 1½ % PKB, tzn. byłby nieznacznie wyższy niż przewidziano w zaleceniu Rady wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu. Konsolidacja w latach 2011–2012 opiera się głównie na zmniejszaniu wydatków, ale nie jest wsparta dostatecznie konkretnymi środkami. Łączny wpływ netto ogłoszonych środków (tzn. środków zawartych w Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów z 29 stycznia 2010 r., do którego program konwergencji często nawiązuje) nie przekracza 0,5 % PKB w latach 2011–2012⁽²⁾. W programie potwierdzono zobowiązanie do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, jakim jest wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszący -1 % PKB w kategoriach strukturalnych. Biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziom długu, cel ten jest jak najbardziej zgodny z celami paktu stabilności i wzrostu. W programie nie przewiduje się jednak osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w objętym nim okresie.

- (8) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż zakładano w programie w całym okresie nim objętym. Po pierwsze, wzrost realnego PKB może okazać się mniejszy niż prognozowano, co przełożyłoby się na mniejsze od oczekiwanych dochody podatkowe. W programie przewidziano, że w przypadku urzeczywistnienia się ostrożniejszego i bardziej prawdopodobnego scenariusza alternatywnego deficyt w 2012 roku zbliżyłby się do 5 % PKB, a nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany w terminie wyznaczonym przez Radę. Po drugie, cele budżetowe na lata 2011 i 2012 nie są poparte konkretnymi środkami. W związku z napiętym kalendarzem wyborczym w ciągu dwóch następnych lat (wybory prezydenckie i samorządowe jesienią 2010 roku, wybory parlamentarne jesienią 2011 roku) nasuwa się pytanie o termin określenia i wdrożenia tych środków. Po trzecie, Polsce w przeszłości nie zawsze udało się wywiązywać z planów dotyczących docelowych wydatków na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych, które były przedstawiane przez nią w kolejnych aktualizacjach programów konwergencji, a nowe inicjatywy mające na celu wzmocnienie ram budżetowych mogą okazać się niewystarczające, aby zmienić tę niekorzystną tendencję w okresie objętym programem. Proponowana nowa „doraźna” reguła wydatkowa, która ma obowiązywać do czasu wprowadzenia „docelowej” reguły wydatkowej, obejmuje bardzo małą część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (mniej niż 15 %) i nawet w przypadku jej pełnego wdrożenia przyczyni się jedynie do niewielkiej rocznej korekty (o mniej niż 0,2 % PKB rocznie w latach 2011–2012)⁽³⁾. Podsumowując, wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż założono w programie.

(2) Wartość 0,5 % PKB obejmuje wpływ reguły wydatkowej określonej w pierwszym pakiecie reform, który przedstawiono prezydentowi.

(3) W programie zaplanowano wprowadzenie dwóch reguł wydatkowych: pierwsza z nich to „doraźna” reguła obejmująca jedynie niewielką część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Reguła ta będzie obowiązywać do czasu, gdy deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych obniży się do poziomu średniookresowego celu budżetowego (zakładającego deficyt na poziomie 1 % PKB). Następnie władze planują wprowadzenie „docelowej” reguły wydatkowej (mającej na celu ustabilizowanie deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB), która obejmowałaby większą część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

(1) Nie dotyczy to podsektora centralnego, którego wydatki były niższe od zaplanowanych pomimo wyższych dochodów.

- (9) Szacuje się, że w 2009 roku dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 50,7 % PKB, wobec 47,2 % rok wcześniej. Przewiduje się, że w okresie objętym programem wskaźnik ten wzrośnie o 5 punktów procentowych, do poziomu ok. 56 % PKB w roku 2012 (głównie za sprawą utrzymującego się wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych), ale pozostanie znacznie poniżej wartości referencyjnej przewidzianej w Traktacie. Przewiduje się, że znaczne wpływy z prywatyzacji planowane na rok 2010 ograniczą wzrost wskaźnika zadłużenia. Biorąc pod uwagę wciąż złe warunki rynkowe i gorsze niż planowano wyniki wcześniejszych planów prywatyzacyjnych, wpływy te mogą być niższe od spodziewanych. W swojej prognozie z jesieni 2009 roku, bazując na odmiennym scenariuszu makroekonomicznym i zakładając niezmienny kurs polityki, służby Komisji przewidywały, że wskaźnik zadłużenia przekroczy próg wynoszący 60 % PKB w 2011 roku. W świetle najnowszych danych prognoza ta wydaje się wprawdzie zawyżona, ale wskaźnik zadłużenia w najbliższych latach może być wyższy niż założono w programie.
- (10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu do roku 2020, w których zakłada się stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem oraz przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu i które obejmują prognozowany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że przewidziany w programie rozwój sytuacji budżetowej – w ujęciu nominalnym i bez dalszych zmian polityki – całkowicie wystarczy do ustabilizowania wskaźnika zadłużenia w terminie do roku 2020. W programie jest mowa o reformach wspierających stabilność finansów publicznych w długim okresie (objęcie służb mundurowych zreformowanym powszechnym systemem emerytalnym, wiek emerytalny, fundusz ubezpieczeń społecznych rolników i ograniczenie rent inwalidzkich). Środki te są wprawdzie bardzo ważne z punktu widzenia salda sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zmian na rynku pracy w długim okresie, ale ze względu na ich planowane stopniowe wdrażanie nie będą miały znacznego wpływu na to saldo w okresie objętym programem.
- (11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest znacznie mniejszy od unijnej średniej w związku z planowanym zmniejszeniem wydatków publicznych na świadczenia emerytalno-rentowe. Sytuacja budżetowa w 2009 roku powoduje jednak znaczną lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w długim okresie, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 roku na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych⁽¹⁾ oceniono jako średnie, przyczyniłoby się osiągnięcie wyższych nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej, zgodnie z założeniami programu.
- (12) Istnieją możliwości poprawienia polskich ram budżetowych. W Polsce obowiązuje jeden typ zasady budżetowej – opiera się ona na trzech progach wysokości długu (50 %, 55 % i 60 % PKB, ten ostatni zapisany w konstytucji), których przekroczenie powoduje konieczność zastosowania coraz bardziej rygorystycznych środków na rzecz konsolidacji budżetowej. Ramy instytucjonalne nie gwarantują dostatecznej kontroli nad wydatkami, co prowadzi do ich częstego przekraczania. W 2009 roku władze podjęły działania mające na celu ulepszenie ram budżetowych. Zaostrzono obowiązującą do tej pory regułę dotyczącą zadłużenia, wprowadzając dodatkowe przepisy szczególne, które określają rodzaj środków podejmowanych w przypadku gdy dług publiczny przekroczy 55 % PKB (definicja krajowa, inna niż wg ESA 95). Perspektywę planowania budżetowego dla podsektora centralnego budżetu państwa wydłużono z 3 do 4 lat. Dokonano pewnych zmian organizacyjnych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych celem zwiększenia przejrzystości finansów publicznych. Władze planują także wzmocnienie ram budżetowych, które obejmuje „doraźną” i „docelową” regułę wydatkową. Reguła „doraźna” obejmowałaby jednak tylko te wydatki w podsektorze centralnym budżetu państwa, które nie wynikają z obowiązujących ustaw (z wyłączeniem inwestycji publicznych), a stanowią one obecnie mniej niż 15 % wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Chociaż działania te ułatwią przyszłe wysiłki konsolidacyjne, nie mogą jednak zastąpić środków koniecznych do wsparcia procesu konsolidacji budżetowej przewidzianego w programie.
- (13) Jeżeli chodzi o strukturę wydatków publicznych, stosunkowo duża ich część jest w Polsce przeznaczana na ochronę socjalną, kosztem stosunkowo niskich nakładów na dziedziny zwiększające wzrost gospodarczy (innowacje, badania i rozwój) i na opiekę zdrowotną. Oprócz tego wydaje się, że istnieją możliwości zwiększenia efektywności wydatków publicznych w sektorach takich jak opieka zdrowotna i edukacja. Po stronie dochodów obciążenie podatkowe jest zbliżone do średniej unijnej, ale korzystne byłoby dalsze uproszczenie skomplikowanych systemów opodatkowania i poboru podatków. Od 2005 roku polskie władze stopniowo definiują i wdrażają budżetowanie zadaniowe, które powinno zwiększyć skuteczność i efektywność realizacji wydatków publicznych w najbliższych latach. W budżecie na 2010 roku rozszerzono zakres budżetowania zadaniowego na kolejne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na dodatkowe kategorie wydatków. Pierwszy budżet centralny będący w pełni budżetem zadaniowym ma zostać wprowadzony w 2013 roku.
- (14) Podsumowując, przedstawiona w programie strategia budżetowa na 2010 rok jest zasadniczo zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 104 ust. 7 TWE w dniu 7 lipca 2009 r. Biorąc jednak pod uwagę zagrożenia, strategia budżetowa na rok 2011 i lata późniejsze wydaje się niezgodna z zaleceniami Rady. Średni roczny wysiłek strukturalny zaplanowany na lata 2010–2012 wynosi 1½ punktu procentowego PKB, tzn. jest nieznacznie wyższy niż przewidziano w zaleceniu Rady wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu. Konsolidacja budżetowa jest jednak w znacznym stopniu skoncentrowana w końcowych latach okresu

(¹) W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

objętego programem, docelowe poziomy deficytu opierają się na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu, a za planowanymi oszczędnościami nie stoją wystarczająco konkretne środki. Ze względu na dobre wyniki gospodarcze Polski w czasie kryzysu, prognozowane przez władze ożywienie gospodarcze, które ma nastąpić od 2010 roku, duży deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz stojący przed władzami cel skorygowania nadmiernego deficytu do 2012 roku odpowiednia byłaby strategia konsolidacji budżetowej bardziej skoncentrowana w początkowych latach okresu objętego programem. W 2010 roku budżet powinien zostać wykonany rygorystycznie, przy czym zaplanowane bieżące wydatki pierwotne należy w miarę możliwości ograniczyć, a nadzwyczajne dochody przeznaczyć na zmniejszenie deficytu. Docelowe wartości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2011–2012 powinny zostać poparte szeroko zakrojonymi dodatkowymi działaniami, które zapewniałyby dodatkowo odpowiedni margines bezpieczeństwa na wypadek nieureczywistnienia się podstawowego scenariusza makroekonomicznego zawartego w programie.

- (15) Co do wymagań odnośnie do danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych⁽¹⁾. W swoich zaleceniach z dnia 7 lipca 2009 r. wydanych na podstawie art. 104 ust. 7 TWE Rada zaleciła również, aby Polska przedstawiła sprawozdanie z postępów poczynionych we wdrażaniu zaleceń Rady w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów konwergencji. Polska zastosowała się do tego zalecenia częściowo. W szczególności Polska nie określiła dostatecznie szczegółowo środków niezbędnych do sprowadzenia deficytu poniżej wartości referencyjnej do 2012 roku ani reform mających na celu ograniczenie bieżących wydatków pierwotnych w nadchodzących latach.

Podsumowując, Polska planuje wprowadzić dokonanie korekty nadmiernego deficytu do 2012 roku zgodnie z zaleceniem Rady przyjętym w ramach procedury nadmiernego deficytu, ale korekta budżetowa jest w znacznym stopniu skoncentrowana na końcowych latach okresu objętego programem (ograniczenie deficytu jest zaplanowane głównie na rok 2012), a oprócz tego po stronie dochodów oraz wydatków istnieje znaczne ryzyko zagrażające wartościom deficytu docelowego określonym w programie. Biorąc pod uwagę prognozowane przez władze ożywienie gospodarcze, które ma nastąpić od 2010 roku, oraz duży deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, odpowiednia byłaby strategia

konsolidacji budżetowej bardziej skoncentrowana w początkowych latach okresu objętego programem. Zagrożenia dla realizacji celów budżetowych wynikają z: optymistycznych założeń dotyczących wzrostu realnego PKB, braku wystarczająco konkretnych, szeroko zakrojonych działań wspierających cele budżetowe po 2011 roku, wcześniejszych przypadków przekroczenia planowanej wysokości wydatków bieżących oraz wpływu cyklu wyborczego. Z zadowoleniem przyjmuje się zamiary wzmocnienia ram budżetowych, szczególnie oparcie ich na regułach wydatkowych. W przypadku „doraźnej” reguły wydatkowej właściwe byłoby przyjęcie bardziej ambitnych założeń, zwłaszcza w odniesieniu do wielkości obszaru finansów publicznych, który ma być objęty tą zasadą.

W świetle powyższej oceny oraz zalecenia z dnia 7 lipca 2009 r., wydanego na podstawie art. 104 ust. 7 TWE, jak również wobec potrzeby zapewnienia trwałej konwergencji, Polskę wzywa się, by:

- (i) rygorystycznie wykonała budżet na 2010 rok, w miarę możliwości ograniczając zaplanowane bieżące wydatki pierwotne i przeznaczając nadzwyczajne dochody na zmniejszenie deficytu;
- (ii) zwiększyła planowaną korektę budżetową w 2011 roku, aby osiągnąć zalecany średni roczny wysiłek fiskalny w wysokości 1,25 % PKB, zgodnie z zaleceniem wydanym na podstawie art. 104 ust. 7 TWE, oraz była gotowa przyjąć w latach 2011 i 2012 dodatkowe środki konsolidacyjne w przypadku urzeczywistnienia się ryzyka związanego z faktem, że scenariusz przedstawiony w programie jest bardziej optymistyczny niż scenariusz będący podstawą zalecenia wydanego na podstawie art. 104 ust. 7 TWE;
- (iii) przystąpiła do wzmocnienia ram budżetowych, w tym przez wprowadzenie reguły wydatkowej obejmującej większą część wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych niż przedstawiona w programie konwergencji reguła „doraźna” i przewidującej odpowiednie mechanizmy kontroli i egzekwowania. Wymagałoby to zmniejszenia udziału wydatków ustawowych w całkowitych wydatkach.

Ponadto wzywa się Polskę, by w następnej aktualizacji programu konwergencji zawarła bardziej szczegółowe informacje w osobnym rozdziale dotyczącym postępów poczynionych w likwidacji nadmiernego deficytu, zgodnie z zaleceniami Rady wydanymi w dniu 7 lipca 2009 r. na podstawie art. 104 ust. 7.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	PK luty 2010	5,0	1,7	3,0	4,5	4,2
	KOM listopad 2009	5,0	1,2	1,8	3,2	nd.
	PK grudzień 2008	5,1	3,7	4,0	4,5	nd.

⁽¹⁾ Nie przedstawiono w szczególności szacunków dotyczących wpływu poszczególnych czynników produkcji na potencjalny wzrost oraz długoterminowych prognoz dla pewnych serii danych.

		2008	2009	2010	2011	2012
Inflacja HICP (%)	PK luty 2010	4,2	4,0	2,1	2,7	3,2
	KOM listopad 2009	4,2	3,9	1,9	2,0	nd.
	PK grudzień 2008	4,2	2,9	2,5	2,5	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK luty 2010	2,4	-0,4	-1,7	-1,5	-1,5
	KOM listopad 2009 ⁽²⁾	2,6	-0,4	-2,2	-2,3	nd.
	PK grudzień 2008	1,0	-0,1	-0,6	-0,5	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK luty 2010	-4,0	-0,1	-1,1	-0,0	-0,8
	KOM listopad 2009	-4,0	-0,2	-0,3	-0,7	nd.
	PK grudzień 2008	-4,0	-1,8	-1,3	-1,5	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK luty 2010	39,6	37,4	39,6	40,3	40,3
	KOM listopad 2009	39,6	37,6	38,6	38,3	nd.
	PK grudzień 2008	39,8	40,7	40,0	39,7	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK luty 2010	43,3	44,6	46,5	46,2	43,3
	KOM listopad 2009	43,3	44,0	46,1	45,9	nd.
	PK grudzień 2008	42,6	43,2	42,4	41,7	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK luty 2010	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
	KOM listopad 2009	-3,6	-6,4	-7,5	-7,6	nd.
	PK grudzień 2008	-2,7	-2,5	-2,3	-1,9	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK luty 2010	-1,4	-4,8	-4,2	-3,1	-0,2
	KOM listopad 2009	-1,4	-3,8	-4,6	-4,6	nd.
	PK grudzień 2008	-0,3	0,1	0,2	0,5	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK luty 2010	-4,6	-7,0	-6,2	-5,3	-2,3
	KOM listopad 2009	-4,7	-6,3	-6,6	-6,7	nd.
	PK grudzień 2008	-3,1	-2,5	-2,1	-1,7	nd.
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PK luty 2010	-4,6	-7,0	-6,2	-5,3	-2,3
	KOM listopad 2009	-4,7	-6,4	-6,6	-6,7	nd.
	PK grudzień 2008	-3,1	-2,5	-2,3	-1,7	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK luty 2010	47,2	50,7	53,1	56,3	55,8
	KOM listopad 2009	47,2	51,7	57,0	61,3	nd.
	PK grudzień 2008	45,9	45,8	45,5	44,8	nd.

Uwagi:

⁽¹⁾ Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie.

⁽²⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości – odpowiednio – 5,0 %, 4,2 %, 3,7 % i 3,3 % w latach 2008–2011.

⁽³⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem brak jest działań jednorazowych, natomiast według prognozy służb Komisji z jesieni 2009 roku działania te wynoszą 0,1 % PKB w 2009 roku (działania te przyczyniają się do zmniejszenia deficytu).

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza służb Komisji z jesieni (KOM); obliczenia służb Komisji.