

MNENJE SVETA
z dne 27. februarja 2007
o posodobljeni različici programa Poljske za konvergenco, 2006-2009

(2007/C 72/04)

SVET EVROPSKE UNIJE JE —

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (⁽¹⁾) in zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom —

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

- (1) Svet je 27. februarja 2007 preučil dopolnitev programa Poljske za konvergenco, ki zajema obdobje od leta 2006 do 2009.
- (2) Makroekonomski scenarij programa predvideva, da bo realna rast BDP leta 2006 dosegla 5,4 % in se v preostalem programskem obdobju bolj ali manj ustalila (v povprečju pri okrog 5,25 %). Glede na trenutno razpoložljive podatke se zdi, da ta scenarij temelji na predpostavkah o rasti, ki so za leto 2007 previdne, za obdobje po letu 2007 pa morda nekoliko preveč optimistične, saj zlasti za stanje na trgu dela ni nujno, da se bo izboljševalo tako hitro, kot to predvideva program. Napovedi programa glede inflacije se zdijo stvarne, za obdobje proti koncu programskega obdobja pa so nekoliko preizkušene, zlasti zaradi naraščajočega bremena plač, ki izhaja iz zaostrovanja stanja na trgu dela.
- (3) V programu za konvergenco iz januarja 2006 je bil za javnofinančni saldo za leto 2006 določen cilj - 2,6 % BDP, jesenska napoved služb Komisije izhaja iz - 2,2 % BDP, posodobljena različica programa za konvergenco iz novembra 2006 pa dejanski primanjkljaj ocenjuje na - 1,9 % BDP. Rezultat, boljši od pričakovanega, je predvsem posledica tega, da odhodki niso bili izvedeni v načrtovanem obsegu (zlasti socialni transferji in javne naložbe), povečanje prihodkov pa gre pripisati predvsem rasti, ki je bila boljša od pričakovane. V navedenih napovedih glede primanjkljaja niso zajeti stroški pokojninske reforme, ki so bili leta 2006 po ocenah okrog 2 % BDP, kar je v skladu s prehodnim obdobjem za izvajanje odločitve Eurostata z dne 2. marca 2004 o razvrstitvi naložbenih pokojninskih sistemov (⁽²⁾), ki poteče spomladi 2007. Glavni cilj proračunske strategije v različici iz novembra 2006 je do leta 2007 zmanjšati čezmerni primanjkljaj, in sicer z uporabo določbe prenovljenega pakta, po kateri je mogoče odšteti del stroškov pokojninske reforme. Za naslednja leta se v programu načrtuje postopno zmanjšanje primanjkljaja, tako da bo do leta 2009 dosežena referenčna vrednost v višini 3 % BDP.
- (4) Primanjkljaj naj bi se po načrtih zmanjševal za 0,4 odstotne točke BDP letno (0,3 odstotne točke, če se štejejo tudi stroški pokojninske reforme), tj. z 1,9 % BDP leta 2006 na 0,6 % BDP leta 2009. Primarni presežek naj bi se po načrtih povečal z 0,5 % BDP leta 2006 na 1,7 % BDP leta 2009. Ob upoštevanju vpliva omenjene odločitve Eurostata se bo glede na posodobljeno različico programa primanjkljaj zmanjšal s 3,9 % BDP leta 2006 na 2,9 % leta 2009. Po načrtih bo prilagoditev leta

(⁽¹⁾) UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1055/2005 (UL L 174, 7.7.2005, str. 1). Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

(⁽²⁾) Glej sporočili za javnost Eurostata št. 30/2004 z dne 2. marca 2004 in št. 117/2004 z dne 23. septembra 2004.

2007 temeljila na prihodkih (povečanje deleža prihodkov za 0,6 odstotne točke BDP pri skoraj nespremenjenem deležu odhodkov), v obdobju 2008–2009 pa bo močno temeljila na odhodkih, tako da bo veliko zmanjšanje deleža prihodkov več kot izravnano (povprečno letno zmanjšanje deleža odhodkov za 1,6 odstotne točke, zlasti pri porabi in socialnih prispevkih, ob povprečnem zmanjšanju deleža prihodkov za 1,2 odstotne točke, ki odraža v glavnem zmanjšanje socialnih transferjev, spremembe glede dohodnine ter druge spremembe davčnega sistema, ki niso vedno podrobno določene). V primerjavi s prejšnjim programom so ciljni primanjkljaji zaradi veliko večje rasti in rezultata, ki je boljši od pričakovanega, popravljeni navzdol.

- (5) Načrtuje se, da se bo strukturni saldo (tj. ciklično prilagojeni proračunski saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov), izračunan v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo, izboljšal s približno -2 % BDP leta 2006 na 0,75 % BDP leta 2009 na koncu programskega obdobja (brez stroškov pokojninske reforme). V tem programu, tako kot tudi v prejšnji posodobitvi programa za konvergenco, je srednjeročni cilj za proračunsko stanje strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP, ki pa naj v skladu s programom ne bi bil dosežen v programskem obdobju. Glede na to, da srednjeročni cilj presega najnižje merilo (primanjkljaj v višini okoli 1,5 % BDP), bi bilo treba pri doseganju tega cilja omogočiti sprostitve varnostnih rezerv, da bi se izognili čezmernemu primanjkljaju. Srednjeročni cilj ustrezno odraža delež dolga in povprečno potencialno rast proizvodnje v dolgoročnem obdobju.
- (6) Proračunski rezultati bi bili lahko slabši od tistih, napovedanih v programu, in sicer zlasti v zadnjih letih programa. Negotovost glede učinkovitega izvajanja načrtovanih reform je občutna, saj ni podrobno določenih ukrepov v podporo načrtovani omejitvi odhodkov. Poleg tega obstajajo tveganja zaradi nekoliko preveč optimističnega makroekonomskega scenarija za zadnja leta programskega obdobja. Ukrepi, sprejeti doslej, se zato ne zdijo zadostni; načrtovane ukrepe je treba tako okrepiti, da bo mogoče doseči navedene rezultate.
- (7) Glede na to oceno tveganja se zdi, da proračunska naravnost v programu ni skladna z zmanjšanjem čezmernega primanjkljaja do leta 2007, kakor je priporočil Svet. Poleg tega proračunski cilji ne zagotavljajo zadostne varnostne rezerve, da se prepreči prekoračitev praga primanjkljaja (3 % BDP) ob običajnih makroekonomskih nihanjih skozi vse programsko obdobje. V letih po zmanjšanju čezmernega primanjkljaja je treba pospešiti strukturne prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja iz programa in tako izkoristiti obdobje ugodnih gospodarskih razmer, hkrati pa je treba strukturne prilagoditve tudi podpreti z ukrepi.
- (8) Ocenjuje se, da je bruto javni dolg v letu 2006 dosegel 42,0 % BDP, kar je precej pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 60 % BDP. V programu je predvideno, da se bo delež dolga v programskem obdobju zmanjšal za 1,4 odstotne točke. Bruto javni dolg se bo – ob upoštevanju vpliva navedene odločitve Eurostata – povečal z 48,9 % leta 2006 na 50,2 % leta 2009.
- (9) Poljska je država članica EU z najmanj opaznimi proračunskimi posledicami staranja, izdatki, povezani s staranjem prebivalstva, pa naj bi se še zmanjšali; vzrok za to je deloma reforma pokojninskega sistema, zaradi katere se bodo odhodki občutno zmanjšali, pod pogojem, da se bo pokojninska reforma dosledno izvajala. Začetni proračunski položaj se je glede na leto 2005 sicer malce izboljšal, vendar še vedno predstavlja tveganje za vzdržnost javnih financ, dokler se ne preučijo dolgoročne proračunske posledice staranja prebivalstva, nadaljnja proračunska konsolidacija pa bi prispevala k omejevanju tveganj za vzdržnost javnih financ. Poljska je, kot kaže, na splošno izpostavljena nizkemu tveganju, kar zadeva vzdržnost javnih financ.
- (10) Program za konvergenco vsebuje kvalitativno oceno splošnega učinka reform iz poročila o izvajanju nacionalnega programa reform iz oktobra 2006, v okviru srednjeročne fiskalne strategije. Poleg tega zagotavlja določene informacije glede neposrednih proračunskih stroškov ali prihrankov bistvenih reform, ki so predvidene v nacionalnem programu reform, v njegovih proračunskih napovedih pa so upoštevane javnofinančne posledice ukrepov iz nacionalnega programa reform. Ukrepi na področju javnih financ, predvideni v programu za konvergenco, se zdijo skladni z ukrepi, predvidenimi v nacionalnem programu reform. Oba programa predvidevata zlasti delno uskladitev sistema socialnega varstva za kmete s splošnim nacionalnim sistemom, postopno uskladitev invalidnin s prenovljenim pokojninskim sistemom ter izvajanje paketa zagotovljenih zdravstvenih storitev.

- (11) Proračunska strategija v programu je delno skladna s širšimi smernicami ekonomskih politik, vključenih v integrirane smernice za obdobje 2005-2008. Zlasti ukrepi za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja se ne zdijo primerni.
- (12) Kar zadeva predpisane podatke iz kodeksa ravnanja za programe za stabilnost in konvergenco, so v programu vsi obvezni in večina neobveznih podatkov (!).

Pričujoči program predvideva zmanjšanje čezmernega primanjkljaja do leta 2007, in sicer ob sklicevanju na določbo iz člena 2(7) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97, toda Svet opozarja, da se zdi, da doslej sprejeti ukrepi ne bodo zadostovali ter da tudi načrtovani ukrepi ne bodo zadoščali, da bi dosegli ta cilj.

Program v naslednjih letih sicer predvideva ustrezen napredek na poti k doseganju srednjeročnega cilja zaradi dobrih možnosti za rast, vendar glede proračunskih ciljev in trajnosti prilagoditve obstaja znatno tveganje.

Glede na zgornjo oceno in ob upoštevanju novega priporočila Poljski, naj zmanjša čezmerni primanjkljaj, ki ga je Svet sprejel 27. februarja 2007 v skladu s členom 104(7) Pogodbe, Svet Poljsko poziva, naj:

- (i) v skladu z novim priporočilom na podlagi člena 104(7) do leta 2007 zagotovi zmanjšanje čezmernega primanjkljaja;
- (ii) izkoristi ugodne gospodarske razmere, vse dodatne prihodke uporabi za zmanjšanje primanjkljaja in po načrtovanem zmanjšanju čezmernega primanjkljaja pospeši prilagoditev v smeri srednjeročnega cilja, in sicer z določitvijo in izvajanjem dodatnih ukrepov, zlasti na strani odhodkov, ki so potrebni za doseganje predvidene prilagoditve;
- (iii) zavaruje učinke pokojninske reforme.

Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih napovedi

		2005	2006	2007	2008	2009
Realni BDP (spremembe v %)	PK nov. 2006	3,5	5,4	5,1	5,1	5,6
	COM nov. 2006	3,2	5,2	4,7	4,8	ni podatkov
	PK jan. 2006	3,3	4,3	4,6	5,0	ni podatkov
Inflacija po HICP (%)	PK nov. 2006	2,2	1,4	2,1	2,5	2,5
	COM nov. 2006	2,2	1,4	2,5	2,8	ni podatkov
	PK jan. 2006	2,2	1,5	2,2	2,5	ni podatkov
Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP)	PK nov. 2006⁽¹⁾	- 0,4	0,5	0,5	0,3	0,4
	COM nov. 2006 ⁽³⁾	- 0,3	0,4	0,3	0,1	ni podatkov
	PK jan. 2006 ⁽¹⁾	0,1	0,3	0,3	0,6	ni podatkov
Javnofinančni saldo (brez stroškov pokojninske reforme) (v % BDP)	PK nov. 2006	- 2,5	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,6
	COM nov. 2006	- 2,5	- 2,2	- 2,0	- 1,8	ni podatkov
	PK jan. 2006	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9	ni podatkov

(¹) Zlasti manjkajo podatki o zaposlovanju glede na opravljene ure in o produktivnosti dela, merjeni v BDP na opravljeno uro. Manjkajo pa tudi dejavniki, ki vplivajo na potencialno rast.

		2005	2006	2007	2008	2009
Javnofinančni saldo (brez stroškov pokojninske reforme) (v % BDP)	PK nov. 2006	- 4,4	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,9
	COM nov. 2006	- 4,4	- 4,2	- 4,0	- 3,9	ni podatkov
	PK jan. 2006	- 4,7	- 4,6	- 4,1	- 3,7	ni podatkov
Primarni saldo (brez stroškov pokojninske reforme) (v % BDP)	PK nov. 2006	0,1	0,5	1,0	1,4	1,7
	COM nov. 2006	0,1	0,2	0,4	0,6	ni podatkov
	PK jan. 2006	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6	ni podatkov
Strukturni saldo ⁽²⁾ (brez stroškov pokojninske reforme) (v % BDP)	PK nov. 2006	- 2,4	- 2,1	- 1,6	- 1,1	- 0,7
	COM nov. 2006	- 2,3	- 2,3	- 2,1	- 1,8	ni podatkov
	PK jan. 2006	- 2,1	- 2,7	- 2,4	- 2,1	ni podatkov
Strukturni saldo ⁽²⁾ (brez stroškov pokojninske reforme) (v % BDP)	PK nov. 2006	- 4,3	- 4,1	- 3,6	- 3,2	- 3,0
	COM nov. 2006	- 4,2	- 4,3	- 4,1	- 3,9	ni podatkov
	PK jan. 2006	- 4,7	- 4,7	- 4,2	- 3,9	ni podatkov
Bruto javni dolg (brez stroškov pokojninske reforme) (v % BDP)	PK nov. 2006	41,9	42,0	42,1	41,4	40,6
	COM nov. 2006	42,0	42,4	43,1	42,7	ni podatkov
	PK jan. 2006	42,5	45,0	45,3	45,4	ni podatkov
Bruto javni dolg (brez stroškov pokojninske reforme) (v % BDP)	PK nov. 2006	47,3	48,9	50,0	50,3	50,2
	COM nov. 2006	47,4	49,3	51,0	51,6	ni podatkov
	PK jan. 2006	47,9	51,2	52,1	52,6	ni podatkov

Opombe

(1) Izračuni služb Komisije na podlagi podatkov iz programa.

(2) Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov. Ciklično prilagojeni saldo ter strukturni saldo sta enaka, saj so enkratni in drugi začasni ukrepi iz programa zanemarljivi.

(3) Na podlagi ocenjene potencialne rasti v višini 4,1 %, 4,4 %, 4,8 % oziroma 5,0 % v obdobju 2005–2008.

Vir

Program za konvergenco (PK); Gospodarske napovedi služb Komisije iz jeseni 2006 (COM); izračuni služb Komisije