

RÅDETS YTTRANDE
av den 14 mars 2006
om Polens uppdaterade konvergensprogram för 2005–2008

(2006/C 82/12)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR AVGIVIT FÖLJANDE YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken⁽¹⁾, särskilt artikel 9.3,

med beaktande av kommissionens rekommendation, och

efter samråd med ekonomiska och finansiella kommittén.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

- (1) Den 14 mars 2006 granskade rådet Polens uppdaterade konvergensprogram, som omfattar perioden 2005–2008.
- (2) Polens reala BNP-tillväxt låg mellan 1994 och 2004 i genomsnitt på 4,5 % per år, dvs. nästan 2 procentenheter över genomsnittet på 2,4 % för EU25. Efter en period av kraftig ekonomisk expansion sjönk den reala BNP-tillväxten till 1,0 % 2001, till följd av både inhemska och yttre konjunkturfaktorer. Den steg därefter till 5,3 % 2004. Per capita-inkomsten uttryckt i köpkraftsstandard uppgick 2004 till 46,5 % av genomsnittet för EU25. HIKP-inflationen är fortsatt hög och har de senaste tio åren i genomsnitt legat på 7,0 %, men sjönk 2005 till bara cirka 2 %. Situationen på arbetsmarknaden är alltjämt Polens största problem, med en arbetslöshet på 18,8 % 2004 och den lägsta sysselsättningsgraden i EU (51,7 % 2004). De senaste tio åren har saldot i den offentliga sektorns finanser varit negativt i Polen. Det fluktuerade mellan -1,4 % och -4,8 %⁽²⁾ av BNP till 2003, då det började förbättras för att uppgå till -3,8 % 2004 och -2,9 % 2005.
- (3) Den 5 juli 2004 fattade rådet beslut om att Polen hade ett alltför stort underskott. Samma dag avgav rådet en rekommendation enligt artikel 104.7 om att detta alltför stora underskott måste korrigeras senast 2007. I sitt yttrande av den 17 februari 2005, antaget innan stabilitets- och tillväxtpakten ändrades, om den föregående uppdateringen av konvergensprogrammet för perioden 2004–2007, uppmanade rådet Polen att "i) stärka den finanspolitiska konsolideringen för tiden efter 2005 och sänka 2007 års mål för underskottet, ii) säkerställa att de strukturåtgärder som ingår i Hausnerplanen genomförs fullständigt och, om riskerna i samband med genomförandet förverkligas, göra ytterligare insatser för att införa alternativa åtgärder".
- (4) Vad gäller budgetgenomförandet 2005 beräknades den offentliga sektorns underskott till 3,6 % av BNP i kommissionens höstprognos 2005, vilket kan jämföras med underskottsmålet på 3,9 % av BNP i den föregående uppdateringen av konvergensprogrammet och med det underskott på 2,9 % av BNP som prognostiserats i det nuvarande programmet. Jämförelser med tidigare konvergensprogram försåras genom att ändrade metoder inneburit väsentliga revideringar av uppgifterna. Att utfallet var bättre än prognosen berodde främst på resultatet för central förvaltning, särskilt för statsfinanserna, som (i likvida medel) noterade högre direkta skatteintäkter än planerat och lägre utgifter, vilket minskade underskottet med cirka 0,7 procentenheter jämfört med 2005 års budgetplan.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1. Förordningen ändrades genom förordning (EG) nr 1055/2005 (EUT L 174, 7.7.2005, s. 1). De dokument som det hänvisas till i texten återfinns på följande webbplats:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Definition för förfarandet vid alltför stora underskott, alla pensionsfonder förda till den statliga sektorn, reviderade uppgifter.

- (5) Programmet motsvarar i grova drag den modell och de uppgiftskrav för stabilitets- och konvergensprogram som definieras i den nya uppförandekoden⁽¹⁾. Polen lade fram sitt uppdaterade konvergensprogram den 19 januari, sju veckor efter tidsfristen den 1 december som fastställdes i uppförandekoden. Förseningen berodde på att en ny regering bildades i november 2005 efter parlamentsvalet och på att finansministern ersattes i början av januari 2006.
- (6) Enligt programmets makroekonomiska scenario skall den reala BNP-tillväxten per år öka från 3,3 % 2005 till 4,3 % 2006 och hamna på 5,0 % 2008. Således framstår programmets grundläggande tillväxtantaganden som sannolika och för slutåret närmast som optimistiska. Även programmets inflationsprognoser verkar realistiska, utom för 2006 då de förefaller vara tilltagna i överkant med hänsyn till den senaste utvecklingen av konsumentprisindex.
- (7) Målet för den aktuella uppdateringen är att gradvis minska det offentliga underskottet (beräknat med beaktande av Eurostats beslut av den 2 mars 2004) så att konvergenskriterierna uppfylls i slutet av mandatperioden, dvs. i slutet av 2009. För 2007 är det offentliga underskottet fortfarande 2,2 % av BNP, om andra pelarens fonderade pensionssystem förs till den offentliga sektorn. Undantas pensionssystemen, skrivs underskottsmålet upp jämfört med den föregående uppdateringen: från 3,9 % av BNP till 4,1 %, eftersom pensionssystemets förväntade balansunderskott då ökar till 1,9 % av BNP. Om det var tillåtet att beakta den regressiva minskningen av nettokostnaden för pensionsreformen skulle Polens offentliga underskott ligga under 3 % av BNP för hela perioden. Primärsaldot väntas öka från -0,3 % av BNP 2005 till 0,6 % 2008 (med andra pelarens fonderade pensionssystem förda till den offentliga sektorn). Denna långsamma anpassning är beroende av en gynnsam intäktsutveckling 2006 och vissa utgiftsminskningar 2007 och 2008. Jämfört med den föregående uppdateringen anger den aktuella mer ambitiösa underskottsmål för 2006, tack vare påverkan från en gynnsam intäktsutveckling 2005. Därefter mattas dock anpassningssträvandena och utgiftsreformer senareläggs till 2007 och 2008.
- (8) Under programperioden planeras det strukturella saldot (dvs. det konjunkturrensade saldot netto efter engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder) enligt kommissionens beräkningar på grundval av uppgifterna i programmet enligt den allmänt vedertagna metoden i genomsnitt förbättras med ¼ % BNP per år. Programmets mål för de offentliga finanserna är ett strukturellt underskott på medellång sikt på -1,0 % av BNP, men detta mål skall inte nås under programperioden. Eftersom programmets mål på medellång sikt är mer anspråksfullt än det lägsta riktmärket (ett beräknat underskott på cirka -1½ % av BNP), bör dess uppfyllande motsvara målet med en säkerhetsmarginal mot ett alltför stort underskott. Programmets mål på medellång sikt återspeglar skuldkvoten och den genomsnittliga potentiella produktionstillväxten på lång sikt.
- (9) Utfallet för de offentliga finanserna kan komma att bli sämre än vad som prognostiseras i programmet. Flera faktorer kan försvåra den planerade anpassningen, trots att budgetprognoserna framstår som försiktiga då de finanspolitiska målen i tidigare program har överträffats. Efter den goda utvecklingen av skatteinkomsterna 2004 och 2005 är antagandena om skatteelasticitet närmast optimistiska, särskilt för 2006. Även tillväxtantagandena för programperiodens slutår (2008) framstår som optimistiska. Pensionsreformen som genomfördes 1999 undergrävs i det nuvarande politiska klimatet, där gruvarbetare garanterats särskilda pensionsrättigheter vilket får andra sociala grupper att kräva särskilda system. Ett nominellt underskott på 30 miljarder zloty har för fyra år förankrats i statsbudgeten och införts i konvergensprogrammet och syftar till att angripa problemet med alltför stora underskott. Det skulle ändå vara lämpligt med en alternativ eller ytterligare finanspolitisk regel för att kontrollera denna ökning av de offentliga utgifterna.
- (10) Programmet motsvarar inte den skuldminskingsutveckling för 2007 som anges i rådets rekommendation enligt artikel 104.7 och uppdateringens finanspolitik tycks vara oförenlig med en korrigerig av det alltför stora underskottet inom den tidsfrist som rådet angett. Denna slutsats understryks vid

⁽¹⁾ Programmet innehåller alla obligatoriska och de flesta frivilliga uppgifter som föreskrivs i den nya uppförandekoden. Uppgifter saknas om sysselsättning uttryckt i arbetade timmar och om arbetsproduktivitet uttryckt i BNP per arbetad timme. För 2008 saknas också uppgifter om statliga utgifter per verksamhetsområde. Uppgifter saknas vidare om differenser mellan kontant- och periodiseringsposter samt finansiella tillgångars nettoökningar. Totala intäkter och utgifter i tabell 7 saknas (långsiktig hållbarhet).

en avvägning av riskerna. Underskottsmålen för 2005 och 2006 är lägre än i den föregående uppdateringen och uppfyller de nominella målen i rådets rekommendation av den 5 juli 2004. Detta beror på att genomförandet av 2005 års budget blivit framgångsrikare än planerat, med resultat som påverkar 2006. Vid en jämförelse av målen borde de av Eurostats krävda förändringarna av nationalräkenskaperna beaktas. För det kritiska året 2007 räknar programmet med en skuldminskning på 2,2 % av BNP. Det planerade underskottet för 2007 uppgår emellertid till 4,1 % av BNP, om andra pelarens fonderade pensionssystem inte förs till de offentliga finanserna enligt Eurostats beslut av den 2 mars 2004. Om det var möjligt att ta hänsyn till den regressiva minskningen av nettokostnaderna för pensionsreformen skulle Polens offentliga underskott ligga under 3 % av BNP. Ytterligare och mer kraftfulla anpassningsåtgärder krävs för att det alltför stora underskottet skall kunna korrigeras inom tidsfristen.

- (11) Mellan 2005 och 2008 väntas den offentliga skulden öka med $3\frac{1}{4}$ procentenheter av BNP och uppgå till nästan $45\frac{1}{2}$ % av BNP 2008, vilket ligger klart under referensvärdet på 60 %. Den ligger också ca 2 procentenheter lägre än i den tidigare uppdateringen av konvergensprogrammet. Betydande stock-/flödesjusteringar ökar skulderna och väntas neutralisera effekterna av primära överskott och en positiv snöbollseffekt (dvs. den implicita räntesatsens negativa effekt uppvägs av en fortsatt hög nominell BNP-tillväxt).
- (12) De planerade finanspolitiska åtgärderna överensstämmer i stora drag med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken som ingår i de integrerade riktlinjerna för perioden 2005–2008. De föreslagna åtgärderna är dock otillräckliga för en snabb korrigerande av det alltför stora underskottet.
- (13) I det nationella reformprogram som Polen lade fram den 5 januari 2006 i samband med den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning anges bland annat följande utmaningar av särskild finanspolitisk betydelse: finanspolitisk konsolidering på grund av höga underskott, uppgradering av underutvecklad infrastruktur samt sänkta avgifter på arbete för att minska den höga arbetslösheten i Polen. I konvergensprogrammets finanspolitiska beräkningar anges dock inte effekterna på de offentliga finanserna av de åtgärder som anges i det nationella reformprogrammet. Av de finanspolitiska åtgärderna i det nationella reformprogrammet nämner konvergensprogrammet underskottsankaret och den långsiktiga budgetplaneringen.
- (14) När det gäller de offentliga finansernas hållbarhet förefaller Polen löpa begränsad risk för de beräknade offentliga kostnaderna för den åldrande befolkningen. Skuldnivån understiger för närvarande referensvärdet på 60 %, vilket bör fortsätta förutsatt att det sker besparingar genom genomförandet av 1999 års pensionsreform. Reformen är ambitiös och bidrar till att lösa problemet med åldrande, men de åtgärder som regeringen nyligen har vidtagit för att undanta vissa grupper av anställda från det reformerade pensionssystemet kan försvaga reformens långsiktiga effekter, särskilt om ytterligare undantag görs. Ansvarsförbindelser och det nuvarande stora strukturella underskottet kan på medellång sikt öka skulden i förhållande till BNP fortare än planerat. De offentliga finansernas sårbarhet på lång sikt kan minska genom strikt genomförande av den planerade konsolideringen av de offentliga finanserna på medellång sikt ⁽¹⁾.

Mot bakgrund av denna bedömning konstaterar rådet att konvergensprogrammet innehåller vissa framsteg, men inte en effektiv korrigerande av det alltför stora underskottet 2007, vilket krävs i rådets rekommendation av den 5 juli 2004 och att kommissionen därför avser att rekommendera ytterligare steg i förfarandet vid alltför stora underskott, i enlighet med vad som krävs i stabilitets- och tillväxtpakten. Samtidigt bör Polen

- i) förstärka anpassningen för 2006, särskilt genom att använda högre intäkter eller lägre utgifter än de budgeterade till att minska underskottet,

⁽¹⁾ Mer detaljerad information om hållbarheten på lång sikt ges i kommissionens tekniska bedömning av programmet (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- ii) säkra resultaten av pensionsreformen,
 iii) stärka de offentliga finanserna institutionellt genom att komplettera det nominella ankaret med andra åtgärder, t.ex. utgiftsregler på medellång sikt.

Jämförelse av nyckeltal i makroekonomiska prognoser och budgetprognoser ⁽¹⁾

		2004	2005	2006	2007	2008
Real BNP (förändring i %)	KP jan. 2006	5,3	3,3	4,3	4,6	5,0
	KOM nov. 2005	5,3	3,4	4,3	4,5	-
	KP dec. 2004	5,7	5,0	4,8	5,6	-
HIKP-inflation (i %)	KP jan. 2006	3,6	2,2	1,5	2,2	2,5
	KOM nov. 2005	3,6	2,2	2,3	2,5	-
	KP dec. 2004	3,5	3	2,7	2,5	-
Produktionsgap (i % av potentiell BNP)	KP jan. 2006 ⁽²⁾	0,4	0,1	0,3	0,3	0,6
	KOM nov. 2005 ⁽⁵⁾	0,4	0,2	0,4	0,6	-
	KP dec. 2004 ⁽²⁾	-	-	-	-	-
Saldo för de offentliga finanserna (i % av BNP)	KP jan. 2006	- 3,8	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9
	KOM nov. 2005	- 3,9	- 3,6	- 3,6	- 3,4	-
	KP dec. 2004	- 5,4	- 3,9	- 3,2	- 2,2	-
Primärsaldo (i % av BNP)	KP jan. 2006	- 1,2	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6
	KOM nov. 2005	- 1,2	- 1,0	- 1,1	- 1,0	-
	KP dec. 2004	- 2,6	- 1,3	- 0,5	0,4	-
Konjunkturrensat och strukturellt saldo ⁽³⁾ (i % av BNP)	KP jan. 2006	- 4,1	- 2,9	- 2,7	- 2,3	- 2,1
	KOM nov. 2005 ⁽⁴⁾	- 4,1	- 3,7	- 3,7	- 3,6	-
	KP dec. 2004	-	-	-	-	-
Offentliga sektorns brut- toskuld (i % av BNP)	KP jan. 2006	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4
	KOM nov. 2005	43,6	46,3	47,0	47,3	-
	KP dec. 2004	45,9	47,6	48,0	47,3	-

Anm.:

(1) De finanspolitiska beräkningarna är gjorda utan hänsyn till effekten av Eurostats beslut av den 2 mars 2004 om klassificeringen av fonderade pensionssystem, som skall tillämpas från och med vårrapporten 2007. Om effekten av detta beslut räknas in, kommer saldot i den offentliga sektorns finanser enligt det uppdaterade programmet att uppgå till -5,6 % av BNP 2004, -4,7 % 2005, -4,6 % 2006, -4,1 % 2007 och -3,7 % 2008, medan den offentliga bruttoskulden skulle bli 45,9 % av BNP 2004, 47,9 % 2005, 51,2 % 2006, 52,1 % 2007 och 52,6 % 2008.

(2) Kommissionens beräkningar på grundval av uppgifterna i programmet.

(3) Det konjunkturrensade och strukturella saldot överensstämmer, eftersom programmets engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder är försumbara (0,04 % av BNP 2005, underskottsminskande).

(4) I kommissionens prognos saknas engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

(5) Baserat på en beräknad potentiell tillväxt på respektive 3,3 %, 3,6 %, 4,2 % och 4,5 % under perioden 2004–2007.

Källa:

Konvergensprogram (KP), kommissionens höstprognos 2005 (KOM) och kommissionens beräkningar.