

OPINIA RADY**z dnia 14 lutego 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności przygotowanego przez Belgię na lata 2005-2009**

(2006/C 55/07)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

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. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 14 lutego 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przygotowany przez Belgię obejmujący lata 2005-2009.
- (2) W ciągu ostatnich dziesięciu lat realny roczny wzrost PKB w Belgii wynosił średnio około 2 %, nieznacznie powyżej średniej w strefie euro. Jednak wskaźnik zatrudnienia jest niski (około 60 %), a bezrobocie charakteryzuje się dużymi różnicami regionalnymi i wysokim wskaźnikiem bezrobocia długoterminowego. Od 2000 r. sytuacja budżetowa w Belgii utrzymywała się w stanie równowagi lub zbliżonym do niego.
- (3) W opinii z dnia 17 lutego 2005 r. Rada zaaprobowала strategię budżetową przedstawioną w zaktualizowanej wersji programu stabilności przygotowanego przez Belgię z 2004 r.
- (4) W odniesieniu do wykonania budżetu w 2005 r. prognoza służb Komisji z jesieni 2005 r. przewiduje zrównoważony budżet sektora instytucji rządowych i samorządowych, który odpowiada celowi przyjętemu w poprzednim zaktualizowanym programie stabilności mimo znacznie mniejszego wzrostu PKB. Jednak statystyczne ujęcie niektórych transakcji jednorazowych wymaga wyjaśnienia przez Eurostat i może spowodować istotny jednorazowy wzrost deficytu za 2005 r. ⁽²⁾, w związku z czym nie wystąpią negatywne skutki dla wyniku budżetowego w latach 2006-2009.
- (5) Zaktualizowana wersja programu z roku 2005 zasadniczo uwzględnia wzorcową strukturę i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczących programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania ⁽³⁾.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że realny wskaźnik wzrostu PKB wzrośnie z 1,4 % w 2005 r. do średnio 2,2 % w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach odnośnie do wzrostu gospodarczego. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Na razie reorganizację belgijskich kolei, która zwiększyła dług publiczny o 2,5 % PKB, ujęto jako niemającą bezpośredniego wpływu na deficyt budżetowy, natomiast sekurytyzację zaległości podatkowych w 2005 r. (0,2 % PKB) ujęto jako obniżającą deficyt.

⁽³⁾ Program nie zawiera odrębnej części poświęconej cechom instytucjonalnym finansów publicznych, lecz pewne informacje w tym zakresie przedstawiono w innych częściach. Brakuje w nim niektórych danych obowiązkowych i fakultatywnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania.

- (7) Celem strategii budżetowej określonej w programie jest utrzymanie zrównoważonej sytuacji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych do 2006 r. oraz wypracowywanie nadwyżek w kolejnych latach (do 0,7 % PKB do 2009 r.) w celu utrzymania tendencji spadkowej wskaźnika zadłużenia. Po stopniowym spadku z 7,2 % PKB w 2001 r., począwszy od roku 2007 pierwotna nadwyżka powinna ustabilizować się na poziomie nieco powyżej 4 % PKB. Program przewiduje zmniejszenie dochodów w sektorze instytucji rządowych i samorządowych (głównie wskutek obniżenia podatkowych kosztów pracy), lecz jest ono co najmniej skompensowane obniżeniem wskaźnika wydatków (głównie wydatków z tytułu odsetek). Nowy zaktualizowany program w znacznym zakresie potwierdza strategię budżetową określoną w poprzednim programie, zakładając podobne perspektywy wzrostu.
- (8) Przewiduje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne (tj. saldo budżetowe skorygowane o efekty cykliczne oraz pomniejszone o środki jednorazowe i inne środki tymczasowe), obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią, poprawi się o niemal 1 % PKB. Celem średniookresowym dla sytuacji budżetowej określonym przez władze jest osiągnięcie do 2007 r. nadwyżki strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB. Ponieważ cel średniookresowy jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna wartość orientacyjna (szacowana jako deficyt wynoszący około 1 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy można w obecnej ocenie uznać za właściwy, ponieważ mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest bardziej ambitny, niż wskazywałby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wyniki budżetowe nie są wolne od ryzyka i z tego powodu mogą być gorsze, niż zakłada program, szczególnie w latach 2006-2007. Chociaż scenariusz makroekonomiczny wydaje się realistyczny, a rząd ostatnio wprowadził nowe środki umożliwiające lepszą kontrolę wydatków na opiekę zdrowotną, to przyjęte w programie założenia dotyczące wpływów z podatków w 2006 r. mogą być nieco zbyt optymistyczne. Prognozy dotyczące wydatków, choć oparte są na realistycznych założeniach makroekonomicznych, nie przewidują zabezpieczenia na wypadek negatywnego rozwoju sytuacji. W programie nie wskazano, w jaki sposób w roku 2007 skompensowane zostanie wygaśnięcie środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Należy jednak przyznać, że w ostatnim czasie belgijskie władze dokładały istotnych starań w celu osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej.
- (10) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślona w programie polityka budżetowa może okazać się niewystarczająca, aby zapewnić do 2007 r. realizację celu średniookresowego założonego w programie. Jednak, jak już wspomniano powyżej, wytyczony w programie cel średniookresowy jest bardziej ambitny, niż wymaga tego Pakt na rzecz stabilności i wzrostu. Określona w programie strategia budżetowa wydaje się wystarczająca w celu osiągnięcia strukturalnej sytuacji budżetowej, która w rozumieniu paktu mogłaby zostać uznana za stosowną dla okresu objętego programem. Ponadto nakreślony w programie kurs polityki budżetowej zapewnia dostateczny margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych przez okres objęty programem. W odniesieniu do ścieżki dostosowania, mającej na celu realizację celu średniookresowego, uznaje się, że chociaż średnia roczna poprawa salda strukturalnego jest niewielka, to tempo dostosowania do ambitnego celu średniookresowego można generalnie uznać za odpowiednie, oprócz roku 2006, w którym przewidywane jest zmniejszenie salda strukturalnego o 0,4 % PKB.
- (11) Szacuje się, że na koniec 2005 r. wskaźnik zadłużenia osiągnął 94 % PKB i znacznie przekroczył wartość odniesienia określoną w traktacie, która wynosi 60 % PKB. Program przewiduje obniżenie wskaźnika zadłużenia o około 16 punktów procentowych PKB w okresie objętym programem do poziomu niższego niż 80 % PKB. Ewolucja wskaźnika zadłużenia może być mniej korzystna niż przewidywana w programie, jeżeli pesymistyczne założenia staną się faktem. Niemniej wskaźnik zadłużenia zmniejsza się dostatecznie i w szybkim tempie zbliża się do wartości odniesienia. W odniesieniu do stabilności finansów publicznych wydaje się, że poziom zagrożenia w Belgii jest średni, ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa i potrzebę utrzymywania przez dłuższy czas wysokich nadwyżek pierwotnych⁽¹⁾. Obecne zadłużenie brutto, choć spada, w dalszym ciągu znacznie przekracza wartość odniesienia i konieczne jest stałe

(¹) Szczegółowe informacje dotyczące długoterminowej stabilności znajdują się w ocenie technicznej programu przeprowadzonej przez służby Komisji
(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

zmniejszanie wskaźnika zadłużenia, zgodnie ze zaktualizowanym programem. Stosowana w Belgii strategia uznawania kwestii długoterminowych za kluczowe w procesie realizacji polityki budżetowej, w tym przez zmniejszanie zadłużenia, z pewnością przyczyni się do zmniejszenia ryzyka związanego z zapewnieniem stabilności, a „ustawa o funduszu zabezpieczającym przed skutkami starzenia się społeczeństwa” przyczynia się do wzmocnienia zaangażowania politycznego poprzez określenie prawnie wiążących celów budżetowych. Ponadto do zapewnienia stabilności finansów publicznych powinny przyczynić się zastosowane ostatnio środki mające na celu podniesienie efektywnego wieku emerytalnego oraz wskaźnika zatrudnienia. Jednakże w obecnej sytuacji budżetowej dostępne środki mogą nie zapewnić pełnego pokrycia istotnego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, co podkreśla, jak ważne jest utrzymanie w najbliższych latach dużych nadwyżek pierwotnych.

- (12) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. Zwłaszcza wskaźnik zadłużenia zmniejsza się w zadowalającym tempie, podejmowane są też pewne reformy mające na celu zwiększenie stabilności systemu ubezpieczeń społecznych. Jednak pogorszenie się salda strukturalnego w 2006 r. nie jest w pełni zgodne ze zintegrowanymi wytycznymi, które wymagają podjęcia wszelkich niezbędnych środków naprawczych dla osiągnięcia celu średniookresowego.
- (13) Krajowy program reform Belgii, przedstawiony w dniu 26 października 2005 r. w kontekście zaktualizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: (i) wspieranie zatrudnienia poprzez ograniczanie podatkowych kosztów pracy, oraz (ii) utrzymanie budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych w stanie bliskim równowagi i rozpoczęcie tworzenia nadwyżek począwszy od 2007 r. w celu utrzymania tendencji spadkowej wskaźnika zadłużenia. Jednak skutki budżetowe działań określonych w krajowym programie reform nie są dostatecznie szczegółowo omówione w zawartych w programie stabilności przewidywaniach budżetowych. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie stabilności pokrywają się w znacznym zakresie z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform.

Zdaniem Rady, w świetle powyższej oceny, sytuację budżetową można ogólnie uznać za dobrą, a przewidziana w programie dalsza redukcja zadłużenia — z poziomu w dalszym ciągu wysokiego — potwierdza, że polityki budżetowe realizowane są zgodnie z paktem. Fakt, że Belgia polega na początku okresu na środkach jednorazowych, podkreśla potrzebę zastosowania już w tej fazie konsolidacji strukturalnej. Rada zachęca Belgię do rozważenia środków, dzięki którym można by uniknąć pogorszenia się salda strukturalnego w roku 2006, i do zastosowania niezbędnych środków umożliwiających realizację ambitnych celów budżetowych w latach następnych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (% zmiana)	PS grudzień 2005 r.	2,6	1,4	2,2	2,1	2,3	2,2
	KOM listopad 2005 r.	2,6	1,4	2,1	2,0	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	2,4	2,5	2,5	2,1	2,0	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2005 r.	1,9	2,9	2,8	2,0	1,9	1,7
	KOM listopad 2005 r.	1,9	2,7	2,6	1,9	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8	n.d.
Luka podażowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	-0,2	-0,8	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4
	KOM listopad 2005 r. ⁽²⁾	-0,1	-0,8	-0,8	-1,0	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r. ⁽¹⁾	-0,8	-0,5	-0,2	-0,4	-0,5	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7
	KOM listopad 2005 r.	0,0	0,0	-0,3	-0,5	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	4,8	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1
	KOM listopad 2005 r.	4,8	4,4	3,8	3,4	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	4,9	4,5	4,4	4,5	4,7	n.d.
Saldo skorygowane o efekty cykliczne (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	0,1	0,4	0,3	0,6	0,8	0,9
	KOM listopad 2005 r.	0,1	0,4	0,1	0,0	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r. ⁽¹⁾	0,5	0,3	0,1	0,5	0,9	n.d.
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽⁴⁾	n.d.	0,0	- 0,3	0,4	0,7	0,9
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁵⁾	- 0,6	0,0	- 0,4	0,0	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	94,7	94,3	90,7	87,0	83,0	79,1
	KOM listopad 2005 r.	96,2	94,9	91,1	88,1	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	96,6	95,5	91,7	88,0	84,2	n.d.

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji oparte na informacjach zawartych w programie.

⁽²⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu wynoszącego: 2,0 %, 2,1 %, 2,1 % i 2,3 % odpowiednio w okresie 2004-2007.

⁽³⁾ Saldo skorygowane o efekty cykliczne (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu (0,4 % PKB w 2005 r. oraz 0,6 % w 2006 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt). Dane dotyczące środków jednorazowych począwszy od 2007 r. (0,2 % w 2007 r., 0,1 % w 2008 r. i 0,0 w 2009 r.) zostały przekazane przez belgijskie władze po przedłożeniu programu z zastrzeżeniem, że „należy je uznać za założenia, które nie powinny przesądzać o żadnej decyzji belgijskich władz”.

⁽⁵⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. (0,4 % PKB w 2005 r. oraz 0,5 % w 2006 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM), obliczenia służb Komisji.