

OPINIA RADY
z dnia 14 marca 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Irlandii na lata 2005-2008

(2006/C 82/05)

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) Dnia 14 marca 2006 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Irlandii obejmujący lata 2005-2008.
- (2) W ostatnich dziesięciu latach Irlandia doświadczyła imponująco szybkiego wzrostu realnego PKB na jednego mieszkańca oraz wzrostu poziomu zatrudnienia. W ostatnich latach gospodarka irlandzka odnotowywała nieprzerwany wzrost o prawie 5 % rocznie, który stanowił najwyższy wskaźnik wzrostu w strefie euro, przy jednoczesnym wzroście poziomu zatrudnienia i szybkim zbliżaniu się stopy inflacji do średniej wartości w strefie euro. W odniesieniu do rozwoju sytuacji budżetowej sytuacja fiskalna była zasadniczo dobra, a saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych przez większą część ostatniego dziesięciolecia wykazywało nadwyżki, podczas gdy wskaźnik zadłużenia znacznie się obniżył (do poziomu poniżej 30 % PKB w 2005 r.).
- (3) W opinii z dnia 17 lutego 2005 r. Rada zaaprobowала strategię budżetową przedstawioną w poprzednim zaktualizowanym programie stabilności obejmującym lata 2004-2007. W odniesieniu do wykonania budżetu w 2005 r. w poprzednim zaktualizowanym programie zakładano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 0,8 % PKB, podczas gdy w bieżącej wersji programu zakłada się nadwyżkę w wysokości 0,3 % pomimo korekty w dół stopy wzrostu. Głównych powodów osiągnięcia w 2005 r. znacznie lepszego wyniku niż początkowo zakładany doszukiwać się należy po stronie przychodów.
- (4) Program zasadniczo uwzględni wzorcową strukturę i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczących programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania ⁽²⁾.
- (5) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że wzrost realnego PKB utrzyma się w wąskim przedziale między 4½ % a 5 % w okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Podczas gdy obecna sytuacja sugeruje zasadniczo dobry stan gospodarki oraz kontynuację dynamicznego wzrostu, zauważyć należy średnioterminowe zagrożenia dla perspektyw makroekonomicznych. Zagrożenia te są związane z globalnymi perspektywami gospodarczymi wobec otwartości gospodarki, a na skalę krajową — z załamaniami koniunktury dotyczącymi rozkwitu sektora budownictwa mieszkaniowego. Przewidywania programu dotyczące inflacji HICP mogą być nieco zaniżone.

⁽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⁾ Program zawiera wszystkie dane obowiązkowe, których podania wymaga nowy kodeks postępowania, ale brakuje w nim niektórych danych opcjonalnych.

- (6) Zaktualizowana wersja programu potwierdza zaangażowanie rządu irlandzkiego w utrzymanie stabilności finansów publicznych. Strategia budżetowa przewiduje, że począwszy od nadwyżki równej $\frac{1}{4}$ % PKB w 2005 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie 0,6 % w 2006 r. i 0,8 % PKB w dwóch latach programu. Nadwyżka pierwotna spadnie z $1\frac{1}{2}$ % PKB w 2005 r. do $\frac{1}{2}$ % w latach 2006-2008. Wskaźnik przychodów do PKB charakteryzuje tendencja spadkowa, podczas gdy wskaźnik wydatków początkowo wzrośnie, a dopiero pod koniec okresu objętego programem spadnie do poziomu z 2005 r. Wskaźnik inwestycji do PKB ma wzrosnąć o $\frac{1}{2}$ punktu procentowego PKB w latach 2005-2008. Poza lepszym niż oczekiwano wynikiem w 2005 r., nowa zaktualizowana wersja programu zasadniczo potwierdza docelowe wartości budżetowe ujęte w poprzedniej wersji.
- (7) Po ekspansji budżetowej zaplanowanej na 2006 r. przewiduje się, że przez resztę okresu objętego programem saldo strukturalne (tj. saldo dostosowywane cyklicznie pomniejszone o środki jednorazowe i inne środki tymczasowe) obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką, ustabilizuje się na poziomie około 0,1 % PKB. Celem średniookresowym programu w odniesieniu do sytuacji budżetowej jest osiągnięcie pod względem strukturalnym pozycji zbliżonej do równowagi oraz utrzymanie salda strukturalnego na poziomie wystarczającym do zachowania celu średniookresowego przez cały okres objęty programem. Jako że cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna pośrednia wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około $1\frac{1}{4}$ % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy wyznaczony w programie jest właściwy, ponieważ mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest bardziej ambitny niż nakazywałyby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (8) Wyniki budżetowe mogłyby być lepsze niż przewidywane w programie, zwłaszcza w 2006 r. Prognoza przychodów może wskazywać na ostrożne założenia dotyczące prognoz podatkowych zawartych w programie, zaś po stronie wydatków nakłady kapitałowe mogą okazać się nieco niższe niż planowane przydziały środków. Zagrożenia dla docelowych wartości zawartych w budżecie wynikające z prognoz makroekonomicznych przedstawionych w zaktualizowanej wersji programu wydają się być neutralne i zasadniczo zgodne z oceną służb Komisji, jednak prognozy budżetowe mogłyby być zagrożone, jeżeli w perspektywie średnioterminowej spełniłyby się zagrożenia zakładające pogorszenie koniunktury.
- (9) W świetle powyższej oceny ryzyka sytuacja budżetowa przedstawiona w programie wydaje się być wystarczająca do utrzymania celu średnioterminowego przez cały okres objęty programem, tak jak przewidziano to w programie. Zapewnia ona także wystarczający margines bezpieczeństwa na wypadek przekroczenia progu deficytu w wysokości 3 % PKB przy normalnych wahaniach makroekonomicznych w każdym roku.
- (10) Wskaźnik zadłużenia, który na początku lat dziewięćdziesiątych nadal utrzymywał się nieznacznie poniżej 100 % PKB, w 2005 r. zgodnie z szacunkami osiągnął 28 % PKB, czyli wartość znacznie niższą od określonej w traktacie wartości referencyjnej równej 60 %. Program przewiduje stabilizację wskaźnika zadłużenia na tym poziomie w okresie objętym programem. Gdyby Krajowy Fundusz Rezerw Emerytalnych (*National Pensions Reserve Fund*) nie nabywał aktywów spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych, wskaźnik zadłużenia uległby znacznemu obniżeniu w całym okresie realizacji programu.
- (11) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych, w przypadku Irlandii odnotowuje się średni poziom zagrożenia ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Mocna obecnie pozycja budżetowa w połączeniu z niskim poziomem zadłużenia i zgromadzeniem środków w Krajowym Funduszu Rezerw Emerytalnych pomoże częściowo w zrównoważeniu przewidywanego w perspektywie długoterminowej znacznego wzrostu wydatków rządowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, zwłaszcza wydatków na świadczenia emerytalne. Irlandia niedawno wdrożyła reformę systemu emerytalnego obejmującego urzędników służby publicznej, a władze rozważają dalsze środki, które powinny przyczynić się do wzmocnienia bazy pozwalającej na zapewnienie świadczeń emerytalnych urzędnikom służby publicznej. Pomoże w tym obowiązek monitorowania odpowiedniej wysokości składek prowadzonego za pomocą regularnych przeglądów aktuarnych. Wdrożenie dodatkowych środków mających na celu zmniejszenie wpływu starzejącego się społeczeństwa na budżet w perspektywie długoterminowej byłoby tym niemniej istotnym czynnikiem pozwalającym na obniżenie zagrożenia dla stabilności finansów publicznych.

- (12) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Irlandia przestrzega w szczególności celu średniookresowego, a zaktualizowana wersja programu zawiera przegląd rządowego programu reform strukturalnych, który powinien przyczynić się do poprawy jakości usług publicznych, zwiększenia efektywności wydatków publicznych i zaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych irlandzkiej gospodarki.
- (13) Krajowy program reform Irlandii przedstawiony dnia 28 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia określa zwłaszcza następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: (i) dalsze nadawanie najwyższego priorytetu inwestycjom publicznym w infrastrukturę gospodarczą i społeczną oraz innym wydatkom przyczyniającym się do wzrostu gospodarczego oraz (ii) utrzymywanie stabilnego otoczenia makroekonomicznego i stabilności finansów publicznych oraz zapewnienie umiarkowanego poziomu inflacji. Skutki budżetowe, jakie mają kierunki polityki nakreślone w krajowym programie reform, znajdują odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie stabilności. Środki w sektorze finansów publicznych, o których mowa w programie stabilności, pokrywają się z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Program stabilności uzupełnia te środki, proponując wprowadzenie zmian dotyczących instytucjonalnego charakteru finansów publicznych, łącznie z innowacjami proponowanymi w procedurze budżetowej i procedurze opracowywania szacunków.

Rada jest zdania, że ogólna sytuacja budżetowa jest dobra, zaś strategia budżetowa stanowi dobry przykład prawidłowego kształtowania polityki fiskalnej w zgodzie z wymogami Paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Rada zwraca się do Irlandii o dalsze wdrażanie środków w celu zniwelowania długoterminowych skutków budżetowych starzenia się społeczeństwa.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

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

		2004	2005	2006	2007	2008
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (w % PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽⁴⁾	0,7	1,1	0,1	0,1	0,1
	KOM listopad 2005 r. ⁽²⁾ ⁽⁵⁾	0,7	0,6	0,6	0,9	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (w % PKB)	PS grudzień 2005 r.	29,4	28,0	28,0	28,2	28,3
	KOM listopad 2005 r. ⁽²⁾	29,8	29,0	28,7	28,2	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	30,5	30,1	30,1	30,0	n.d.

Uwagi:

- (1) Obliczenia służb Komisji na podstawie informacji zawartych w programie.
(2) Prognoza służb Komisji z jesieni 2005 r. została opracowana przed budżetem z grudnia 2005 r., na którym oparto zaktualizowany program stabilności.
(3) Saldo dostosowywane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
(4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu (0,3 % PKB w 2005 r.; wartość zmniejszająca nadwyżkę). Szacunek dotyczący środków jednorazowych na lata 2004 i 2006 przedstawiony przez departament finansów Irlandii: odpowiednio 0,7 % PKB w 2004 r. i 0,1 % PKB w 2006 r. (obydwie wartości zwiększają nadwyżkę).
(5) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z jesiennej prognozy służb Komisji opracowanej w 2005 r. (0,4 % PKB w 2005 r.; wartość zmniejszająca nadwyżkę).
(6) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o odpowiednio: 5,8 %, 6,1 %, 5,5 % i 5,3 % w latach 2004-2007.

Źródło:

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