

I

(Rezolucje, zalecenia, stanowiska i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2009 przedstawionego przez Słowację

(2007/C 72/01)

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. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Słowację i obejmujący lata 2006–2009.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że realny PKB wzrośnie z poziomu 6,6 % w 2006 r. do 7,1 % w 2007 r., a następnie spadnie do 5,5 % w 2008 r. i 5,1 % w 2009 r. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten oparty jest na ostrożnych założeniach dotyczących wzrostu w 2006 r. oraz realnych założeniach dotyczących pozostałej części okresu objętego programem. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) oszacowano na 3,4 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że osiągnie on 4,2 % PKB. Ten lepszy wynik osiągnięto dzięki znacznie wyższemu wzrostowi PKB i wzrostowi zatrudnienia, jak również niższemu niż oczekiwano wydatkom z tytułu odsetek oraz niższymi kosztami reformy emerytalnej. Część dodatkowych dochodów uzyskanych dzięki nadspodziewanie wysokiemu wzrostowi gospodarczemu spożytkowano jednak na inne cele niż szybsza redukcja deficytu.

⁽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 przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

- (4) Podobnie jak w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu głównym celem średniookresowej strategii budżetowej zawartej w nowym programie jest osiągnięcie w 2010 r. długoterminowej stabilności finansów publicznych, głównie dzięki realizacji średniookresowego celu w zakresie sytuacji budżetowej, który zakłada saldo strukturalne (tj. saldo dostosowane cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) na poziomie $-0,9$ % PKB. W programie przewidziano, że deficyt zasadniczy powinien stopniowo się zmniejszać począwszy od wartości $3,7$ % PKB w 2006 r. do $1,9$ % PKB w 2009 r., a deficyt pierwotny z $1,9$ % PKB w 2006 r. do $0,2$ % PKB w 2009 r. Planowana konsolidacja fiskalna opiera się na ograniczeniu wydatków — zarówno bieżących, jak i kapitałowych (obniżenie wskaźnika wydatków o około $3,25$ punktu procentowego PKB), które nie zostanie w pełni zbilansowane przez spadek wskaźnika dochodów ($1,5$ punktu procentowego). W porównaniu z poprzednią zaktualizowaną wersją programu, jego najnowsza wersja potwierdza planowaną korektę, przy czym zakłada bardziej korzystny scenariusz makroekonomiczny.
- (5) Saldo strukturalne obliczane zgodnie z powszechnie przyjętą metodą ma wzrosnąć z poziomu zbliżonego do $-3,5$ % PKB w 2006 r. do około $-2,5$ % PKB w 2009 r. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji określony w programie cel średniookresowy dla sytuacji budżetowej zakłada deficyt strukturalny wynoszący nieco poniżej 1 % PKB, przy czym nie jest planowane osiągnięcie tego celu w okresie objętym programem, lecz do roku 2010. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 2 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy 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, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Zagrożenia wynikające ze scenariusza makroekonomicznego mają zasadniczo charakter neutralny, podczas gdy prognozy podatkowe generalnie oparte są na ostrożnych założeniach. Konsolidacja fiskalna przewidziana w programie polega w dużym stopniu na ograniczeniu wydatków, lecz program nie zawiera wystarczających informacji na temat środków, które mają być w tym celu wprowadzone (po roku 2007), ani też nie przedstawiono w nim wiążącego średniookresowego planu wydatków. Z drugiej strony w ostatnich latach Słowacja osiągała dobre wyniki, chociaż osiągnięcie celów budżetowych ułatwił nadszpiegowanie wysoki wzrost gospodarczy i niższe niż oczekiwano wykorzystanie środków unijnych.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka kurs polityki budżetowej przyjęty w programie wydaje się zasadniczo zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do roku 2007. W okresie korekty należy jednak ugruntować ścieżkę dostosowawczą w ujęciu strukturalnym ze względu na skorygowanie w górę prognoz wzrostu oraz panującą dobrą koniunkturę gospodarczą. Wydaje się, że w kolejnych latach, przy normalnych wahaniami makroekonomicznych, przyjęty w programie kurs polityki budżetowej nie zapewni dostatecznego marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed naruszeniem 3 -procentowego progu deficytu. Ponadto wydaje się, że nie umożliwi on osiągnięcia w 2010 r. przewidzianego w programie celu średniookresowego. W latach następujących po korekcie nadmiernego deficytu należy zwiększyć tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego, tak by było ono zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako punkt odniesienia, powinna wynieść $0,5$ % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Zwłaszcza że w latach 2007–2009, czyli w okresie, w którym spodziewana jest dobra koniunktura, przewiduje się poprawę salda strukturalnego jedynie o $0,75$ % PKB.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto osiągnął $33,1$ % PKB, a więc znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 %. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika zadłużenia o $3,4$ punktu procentowego w okresie objętym programem.
- (9) Wpływ, jaki w ujęciu długoterminowym wywiera na budżet starzenie się społeczeństwa, jest na Słowacji mniejszy niż wynosi średnia UE, przy czym dzięki niedawnej reformie systemu emerytalnego wydatki na emerytury rosną wolniej niż w wielu innych krajach. Wyjściowa sytuacja budżetowa stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu, jaki starzenie się społeczeństwa wywiera na budżet. Konsolidacja finansów publicznych przyczyniłaby się zatem do ograniczenia zagrożenia dla ich stabilności. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Słowacji kształtują się na średnim poziomie.

- (10) Program konwergencji nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu przedstawionego w październiku 2006 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Jednak podano w nim pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a przedstawione prognozy budżetowe wydają się uwzględniać skutki działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych nie wydają się być w pełni zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Zwłaszcza że, oprócz sektora szkolnictwa, zawarte w programie priorytety w zakresie wydatków różnią się od głównych wyzwań określonych w krajowym programie reform. Ponadto z budżetu na 2007 r. ani z programu konwergencji nie wynika w sposób oczywisty istotne wsparcie dla sektora edukacji, jakie wskazano w krajowym programie reform.
- (11) Strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, odnotowano, że w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych. ⁽¹⁾

Rada uważa, że program jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu do 2007 r. i że przewiduje on postępy, choć ograniczone, w realizacji celu średniookresowego.

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę oraz w świetle zalecenia wydanego zgodnie z art. 104 ust. 7 z dnia 5 lipca 2004 r., Rada wzywa Słowację do:

- i) wykorzystania przewidywanego intensywnego wzrostu gospodarczego na dostosowania strukturalne zmierzające do zapewnienia większego marginesu korekty nadmiernego deficytu w 2007 r. oraz do osiągnięcia szybszych postępów na drodze do realizacji celu średniookresowego; oraz
- ii) nadania wiążącego charakteru średniookresowym pułapom wydatków na szczeblu centralnym.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2006	6,1	6,6	7,1	5,5	5,1
	KOM listopad 2006	6,0	6,7	7,2	5,7	nd.
	<i>PK grudzień 2005</i>	5,1	5,4	6,1	5,6	<i>n.d.</i>
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2006	2,8	4,4	3,1	2,0	2,4
	KOM listopad 2006	2,8	4,5	3,4	2,5	nd.
	<i>PK grudzień 2005</i>	2,2	1,5	2,2	2,5	<i>nd.</i>
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 2,2	- 0,9	1,0	1,6	1,9
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	- 2,0	- 0,7	1,1	1,6	nd.
	<i>PK grudzień 2005 ⁽¹⁾</i>	- 1,6	- 1,1	0,1	0,8	<i>nd.</i>

⁽¹⁾ W szczególności nie przedstawiono danych dotyczących wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w podziale na funkcje na rok 2009.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006	- 3,1	- 3,7	- 2,9	- 2,4	- 1,9
	KOM listopad 2006	- 3,1	- 3,4	- 3,0	- 2,9	nd.
	PK grudzień 2005	- 4,9	- 4,2	- 3,0	- 2,7	nd.
Saldo pierwotne ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006	- 1,4	- 1,9	- 0,9	- 0,6	- 0,2
	KOM listopad 2006	- 1,4	- 1,7	- 1,1	- 0,9	nd.
	PK grudzień 2005	- 3,1	- 2,3	- 1,1	- 0,8	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 2,4	- 3,4	- 3,2	- 2,9	- 2,5
	KOM listopad 2006	- 2,5	- 3,2	- 3,3	- 3,3	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽¹⁾	- 4,4	- 3,9	- 3,0	- 2,9	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾	- 1,6	- 3,5	- 3,2	- 2,9	- 2,5
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 1,7	- 3,3	- 3,3	- 3,3	nd.
	PK grudzień 2005	- 3,6	- 3,9	- 3,1	- 2,9	nd.
Dług publiczny brutto ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006	34,5	33,1	31,8	31,0	29,7
	KOM listopad 2006	34,5	33,0	31,6	31,0	nd.
	PK grudzień 2005	33,7	35,5	35,2	36,2	nd.

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu (0,8 % PKB w 2005 r. — zwiększające deficyt 0,1 % w 2006 r. — obniżające deficyt)

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,9 % PKB w 2005 r. — zwiększające deficyt 0,1 % w 2006 r. — obniżające deficyt).

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości, odpowiednio, 5,2 %, 5,3 %, 5,3 % i 5,2 % w latach 2005–2008.

⁽⁶⁾ Od października 2006 r. Słowacja realizuje decyzję Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych drugiego filara. Dane dotyczące sektora instytucji rządowych i samorządowych z poprzedniej zaktualizowanej wersji programu zostały odpowiednio skorygowane, aby ułatwić porównanie z bieżącą aktualizacją i prognozą służb Komisji z jesieni 2006 r.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji