

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie programu stabilności na lata 2006–2009 przedstawionego przez Słowenię**

(2007/C 71/03)

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⁾, a w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała pierwszy program stabilności przedstawiony przez Słowenię i obejmujący lata 2006–2009.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje stały wzrost realnego PKB powyżej 4 % przez cały okres objęty programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) W odniesieniu do roku 2006 w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 1,6 % PKB, podczas gdy w zaktualizowanej wersji programu konwergencji z grudnia 2005 r. zakładano, że osiągnie on 1,7 % PKB. Wskaźnik z 2006 r., szacowany na podstawie najnowszych danych i wynoszący 1,2 % PKB, jest niższy w porównaniu ze wskaźnikiem z roku 2005.
- (4) Celem przedstawionej w programie strategii budżetowej jest osiągnięcie do 2009 roku — dzięki konsolidacji, przypadającej na końcowy okres programu — średniookresowego celu budżetowego, zgodnego z paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Z uwagi na dalsze reformy podatkowe oraz szereg środków mających na celu ograniczenie wydatków prognozuje się dalszy spadek dochodów i wydatków wyrażonych w relacji do PKB w okresie objętym programem. Przewiduje się, że do 2008 roku przy zasadniczo zrównoważonym spadku wszystkich wskaźników deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie utrzymywał się na poziomie ok. 1,5 % PKB. Na 2009 r. prognozowany jest spadek deficytu do 1,0 %, ponieważ spadek dochodów zostanie zrównoważony przez zmniejszenie wydatków. Saldo pierwotne początkowo spadnie z 0,1 % PKB w 2006 r. do – 0,3 % PKB w 2008 r., po czym wzrośnie do 0,3 % PKB w 2009 r. Program stabilności wyznaczył docelowy deficyt nominalny w wysokości 1 % PKB rok później, niż przewidywała to ostatnia aktualizacja programu konwergencji przy bardziej korzystnym scenariuszu makroekonomicznym.
- (5) Przewiduje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne (tj. saldo dostosowane cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką, poprawi się o około 0,25 % PKB. Podobnie jak w aktualizacji programu konwergencji z grudnia 2005 r. średniookresowym celem budżetowym przedstawionym w programie stabilności jest osiągnięcie deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB do 2009 r., czyli rok później niż zakładano w poprzednim programie. Program przewiduje takie opóźnienie z uwagi na duży projekt kolejowy, którego szacunkowy koszt wyniesie 0,4 % PKB w 2007 r., 0,5 % PKB w 2008 r. i 0,2 % PKB w 2009 r., oraz na pewne wydatki o charakterze tymczasowym. Ponieważ cel średniookresowy jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt w wysokości ok. 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie wyznaczonym 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 potencjalny wzrost w perspektywie długoterminowej.

⁽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

- (6) Ryzyko zagrażające przedstawionym w programie prognozom budżetowym wydaje się w dużym stopniu zrównoważone, ale wyniki budżetowe w 2009 r. mogą okazać się gorsze od zakładanych. Z jednej strony, założenia dotyczące wzrostu gospodarczego i dochodów podatkowych wydają się realistyczne. Ponadto w ostatnich latach Słowenia osiągała wyniki budżetowe, które były lepsze od przyjętych założeń, czemu sprzyjał m.in. skuteczny mechanizm budżetowy polegający na ograniczaniu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w odpowiedzi na niespodziewany niedobór dochodów. Z drugiej strony, mimo działań na rzecz restrukturyzacji wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych udział wydatków obowiązkowych jest w dalszym ciągu bardzo wysoki, choć wykazuje tendencje zniżkowe. Konieczne jest bardziej szczegółowe określenie środków pozwalających na zapowiadaną na 2009 r. istotną redukcję wydatków pierwotnych wyrażoną w relacji do PKB.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się nieodpowiedni, aby zapewnić do 2009 r. realizację przewidzianego w programie celu średniookresowego. Jednak zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy zwykłych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Tempo działań dostosowawczych prowadzących do osiągnięcia określonego w programie celu średniookresowego nie jest w pełni zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu i powinno zostać przyspieszone; pakt stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego powinna wynieść 0,5 % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, a może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury. Dobra koniunktura gospodarcza przewidywana jest na cały okres objęty programem, jednak istotną poprawę salda strukturalnego przewiduje się nie wcześniej niż w ostatnim roku objętym programem.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto osiągnął 28,5 % PKB, czyli znacznie poniżej wartości odniesienia określonej Traktatem, która wynosi 60 %. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika zadłużenia o 0,8 punktu procentowego w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet należy w Słowenii do najwyższych w UE, co wynika głównie z bardzo dużego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB. Choć podejmowane są pewne działania, do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłyby się: większa konsolidacja fiskalna oraz przeprowadzenie dalszych reform mających na celu ograniczenie istotnego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Choć wyjściowa sytuacja budżetowa przyczynia się do ustabilizowania wskaźnika zadłużenia w perspektywie średnioterminowej, niewielka poprawa salda strukturalnego w okresie objętym programem nie będzie wystarczająca, aby ograniczyć w dłuższym okresie prognozowany wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet. Generalnie wydaje się, że zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w Słowenii jest wysokie.
- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu krajowego programu reform, przedstawionego przez Słowenię w październiku 2006 r., w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, natomiast w przedstawionych prognozach budżetowych nie uwzględniono wyraźnie skutków, jakie dla finansów publicznych mają działania nakreślone w krajowym programie reform. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Program stabilności szczegółowo opisuje reformę podatkową zapowiadaną w krajowym programie reform oraz uzupełnia działania przewidywane w tym programie o środki po stronie wydatków.
- (11) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. Niewystarczająca jest przede wszystkim ścieżka dostosowania prowadząca do celu średniookresowego.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, odnotowano, że w programie brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Zdaniem Rady w programie uwzględniono fakt, że do utrzymania prężnej gospodarki konieczne są: ograniczenie presji inflacyjnej oraz dalsza konsolidacja fiskalna, jednak założono niewystarczające postępy w dążeniu do celu średniookresowego mimo optymistycznych perspektyw wzrostu gospodarczego. W świetle powyższej oceny wzywa się Słowenię do:

- i) wykorzystania koniunktury gospodarczej, w tym lepszych niż prognozowano wyników budżetowych w roku 2006, i przyspieszenia dążeń do osiągnięcia celu średniookresowego;

⁽¹⁾ W szczególności nie przedstawiono danych dotyczących bilansu płatniczego netto na lata 2006–2007 ani pewnych danych opcjonalnych dotyczących salda poszczególnych sektorów, zmian na rynku pracy, wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w układzie kalkulacyjnym oraz zmian wskaźnika zadłużenia.

- ii) w kontekście prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa — do poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych zwłaszcza przez wprowadzenie w ramach trwającej reformy systemu emerytalnego dodatkowych środków mających na celu głównie zwiększenie zatrudnienia pracowników starszych wiekiem oraz zachęcanie do powszechniejszego korzystania z prywatnych funduszy emerytalnych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2006	4,0	4,7	4,3	4,2	4,1
	KOM listopad 2006	4,0	4,8	4,2	4,5	nd.
	PK grudzień 2005	3,9	4,0	4,0	3,8	nd.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2006	2,5	2,7	2,7	2,5	2,2
	KOM listopad 2006	2,5	2,5	2,5	2,6	nd.
	PK grudzień 2005	2,2	1,5	2,2	2,5	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 1,2	- 0,5	- 0,3	- 0,1	0,3
	KOM listopad 2006 ⁽⁵⁾	- 1,1	- 0,3	0,0	0,4	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽¹⁾	- 1,2	- 0,7	- 0,3	0,0	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2006	- 1,4	- 1,6	- 1,5	- 1,6	- 1,0
	KOM listopad 2006	- 1,4	- 1,6	- 1,6	- 1,5	nd.
	PK grudzień 2005	- 1,7	- 1,7	- 1,4	- 1,0	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2006	0,4	0,1	- 0,1	- 0,3	0,3
	KOM listopad 2006	0,3	- 0,1	- 0,2	- 0,3	nd.
	PK grudzień 2005	- 0,2	- 0,3	- 0,1	0,2	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 0,9	- 1,4	- 1,4	- 1,6	- 1,1
	KOM listopad 2006	- 0,9	- 1,5	- 1,6	- 1,7	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽¹⁾	- 1,2	- 1,4	- 1,3	- 1,0	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽³⁾	- 0,9	- 1,4	- 1,4	- 1,6	- 1,1
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 0,9	- 1,5	- 1,6	- 1,7	nd.
	PK grudzień 2005	- 0,4	- 1,4	- 1,4	- 1,0	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2006	28,0	28,5	28,2	28,3	27,7
	KOM listopad 2006	28,0	28,4	28,0	27,6	nd.
	PK grudzień 2005	29,0	29,6	29,8	29,4	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⁾ W programie nie uwzględniono żadnych środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁴⁾ Prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. nie uwzględniają środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 3,8 % w 2005 r. i 4 % w latach 2006–2008.

Źródło:

Program konwergencji/program stabilności (PK/PS); Prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 (KOM); Obliczenia służb Komisji