

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## RADA

## OPINIA RADY

z dnia 10 marca 2009 r.

**w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2008–2012 przedstawionego przez Finlandię**

(2009/C 68/01)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 10 marca 2009 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności na lata 2008–2012 przedstawiony przez Finlandię.
- (2) Podstawy fińskiej gospodarki oraz krajowy sektor finansowy są wprawdzie zdrowe, lecz produkcja mocno nastawionych na eksport krajowych branż gospodarki poważnie ucierpiała w następstwie światowego kryzysu. Gospodarstwa domowe skorzystają w latach 2009 i 2010 na dużych podwyżkach płac, cięciach podatkowych i niższej inflacji, ale zaufanie konsumentów i podmiotów gospodarczych znacznie spadło, co wstrzymuje spożycie i inwestycje prywatne. W śródkresowej prognozie opublikowanej przez służby Komisji w styczniu 2009 roku przewiduje się, że w 2009 roku PKB zmniejszy się o ponad 1 %, a stopniowa poprawa koniunktury nastąpi w roku 2010, wraz ze spodziewaną stabilizacją na rynkach światowych. Mimo iż gospodarka szybko wchodzi w recesję, dochody podatkowe generalnie utrzymały się w 2008 roku na dość stabilnym poziomie, co odzwierciedla odporność rynku pracy (zwłaszcza w pierwszym półroczu) oraz silny wzrost dochodów osobistych. Oczekuje się, że w 2008 roku nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie 4,5 % PKB. W sytuacji, gdy załamanie gospodarcze w 2009 roku spowodowane jest kryzysem popytu zewnętrznego i zaufania, chociaż oczekuje się, że podstawy fińskiej gospodarki pozostaną generalnie zdrowe, w programie zaplanowano na 2009 roku znaczny bodziec budżetowy na rzecz podtrzymania popytu krajowego celem utrzymania zatrudnienia przez okres recesji.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB obniży się z poziomu 2,6 % w 2008 roku do 0,6 % w roku 2009, a następnie umocni się do poziomu wynoszącego nieco ponad 2 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Wobec szybkiego pogarszania się perspektyw makroekonomicznych w ostatnich miesiącach <sup>(1)</sup> wydaje się obecnie, że ten sfinalizowany w listopadzie 2008 roku <sup>(2)</sup> scenariusz oparty jest na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, zwłaszcza jeśli chodzi o rok 2009. Według najnowszych szacunków rządu, zawartych w pakiecie stymulacyjnym i w związanym z nim wniosku w sprawie budżetu uzupełniającego z dnia 30 stycznia 2009 r., PKB zmniejszy się w 2009 roku o ponad 2 %. Zawarte w programie przewidywania dotyczące kształtowania się inflacji są generalnie realistyczne.
- (4) W prognozie służb Komisji nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 roku oszacowano na 4,5 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że wyniesie ona 3,7 % PKB. Lepszy od planowanego wynik można w znacznej mierze wytłumaczyć przeniesieniem z roku poprzedniego, w którym wzrost gospodarczy i dochody podatkowe były wyższe od oczekiwanych. Również zmiana sposobu księgowania dochodów z tytułu własności uzyskiwanych z aktywów funduszy ubezpieczeń społecznych przyczyniła się do skorygowania nadwyżki w górę o prawie 0,4 % PKB.
- (5) W programie przewiduje się, że w 2009 roku nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie o 2,3 punktu procentowego do poziomu 2,1 % PKB, co jest zasadniczo zgodne z przewidywaniami zawartymi w śródkresowej prognozie służb Komisji (2,0 % PKB). Mierząc pogorszenie salda strukturalnego w ujęciu rok do roku, zgodnie z obliczeniami przeprowadzonymi przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie, ocenia się, że kurs polityki budżetowej będzie ekspansywny na poziomie około 1 % PKB. Szacuje się, że wpływ automatycznych mechanizmów stabilizacyjnych spowoduje zmniejszenie nadwyżki budżetowej w 2009 roku o dodatkowe 1,5 % PKB. Przewidywania dotyczące kursu polityki budżetowej zasadniczo pokrywają się z wielkością zapowiedzianego w programie rządowego pakietu stymulacyjnego, która w 2009 roku wyniesie łącznie 1,2 % PKB. Ponad trzy czwarte z tej kwoty przeznaczone zostanie na sfinansowanie obniżki podatków celem wsparcia siły nabywczej konsumentów. Obniżki te służą też realizacji długoterminowego celu rządu, jakim jest zmniejszenie obecnie stosunkowo wysokiego poziomu obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem i zwiększenie zachęt do podejmowania zatrudnienia. Wielkość pozostałej części środków stymulacyjnych uwzględnionych w aktualizacji programu jest stosunkowo ograniczona i wynosi około 0,3 % PKB. Środki te przeznaczone będą na różne inwestycje infrastrukturalne oraz na zabezpieczenie finansowania dla przedsiębiorstw. W dniu 30 stycznia 2009 r. rząd ogłosił dodatkowy pakiet stymulacyjny obejmujący zestaw różnorodnych środków na rzecz pobudzenia inwestycji infrastrukturalnych i mieszkaniowych (przede wszystkim celem utrzymania zatrudnienia), zwiększenia środków na edukację i badania naukowe oraz zmniejszenia kosztów pracy przez obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców. Szacuje się, że koszty budżetowe realizacji tych dodatkowych środków w 2009 roku wyniosą 0,5 % PKB, co oczywiście nie jest uwzględnione w celu zapisanym w programie <sup>(3)</sup>.
- (6) Podobnie jak w poprzednim programie przyjęto, że średniookresowym celem Finlandii w odniesieniu do sytuacji budżetowej jest nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 2 % PKB w kategoriach strukturalnych (tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe). W programie przewiduje się, że nadwyżka nominalna, nadwyżka pierwotna oraz nadwyżka strukturalna zmniejszą się znacznie w latach 2009 i 2010, natomiast w kolejnych latach ustabilizują się. Szacuje się, że w końcowych latach okresu objętego programem nadwyżka strukturalna, obliczana zgodnie ze wspólnie przyjętą metodą, utrzyma się na niezmiennym poziomie 1,5 % PKB, czyli nieco poniżej średniookresowego celu budżetowego. Pogorszenie się salda nominalnego w latach 2008–2012 jest skutkiem spadku wskaźnika dochodów o około 2 % PKB, przede wszystkim w związku z planowanymi cięciami podatkowymi, przy jednoczesnym zwiększeniu wskaźnika wydatków o 1,5 % PKB. Aktualizacja programu nie zawiera informacji o środkach mających przynieść oszczędności budżetowe w latach po okresie spowolnienia.
- (7) Ze względu na fakt, że scenariusz makroekonomiczny oparty jest na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewidziano w programie. Ryzyko związane z prognozami budżetowymi nieco łagodzi jednak oczekiwanie, że niektóre z najważniejszych składników podstawy opodatkowania (mianowicie spożycie prywatne oraz dochody gospodarstw domowych) wykażą się większą odpornością na kurczenie się gospodarki spowodowane gwałtownym spadkiem popytu zewnętrznego.

<sup>(1)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 roku, a także inne informacje przedstawione przez Finlandię.

<sup>(2)</sup> Po przedstawieniu programu do służb Komisji nie wpłynął żaden dokument uzupełniający.

<sup>(3)</sup> Wraz ze środkami ogłoszonymi w dniu 30 stycznia 2009 r. łączna wielkość pakietu stymulacyjnego wynosi 1,7 % PKB. Według przewidywań budżetowych rządu, zawartych w pakiecie stymulacyjnym i w związanym z nim wniosku w sprawie budżetu uzupełniającego z dnia 30 stycznia 2009 r., sektor instytucji rządowych i samorządowych zanotuje w 2009 roku deficyt w wysokości 0,4 % PKB, uwzględniając wpływ środków stymulacyjnych.

- (8) Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest wprawdzie wyższy niż średnia UE, jednak wprowadzenie reform systemu emerytalnego przyczyniło się do ograniczenia przewidywanego w nadchodzących dziesięcioleciach wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne. Przedstawiona w programie sytuacja budżetowa w 2008 roku, z dużą nadwyżką strukturalną, w znacznym stopniu przyczynia się do skompensowania długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, a znaczne aktywa zgromadzone w publicznych programach emerytalnych pomogą częściowo sfinansować wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. Przewidywany w programie rozwój sytuacji budżetowej może jednak wpłynąć negatywnie na stabilność finansów publicznych. Utrzymanie wysokich nadwyżek nominalnych w perspektywie średnioterminowej i wprowadzenie stosownych reform strukturalnych przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które obecnie kształtują się na niskim poziomie.
- (9) Istniejące ramy budżetowe dla rządu centralnego sprawdziły się w ostatnich latach jako wiarygodne narzędzie zapobiegające przekraczaniu pułapu wydatków. W ostatnich latach Finlandia realizowała także różne reformy strukturalne mające na celu poprawę jakości finansów publicznych i ograniczenie długoterminowej presji na wydatki.
- (10) W reakcji na kryzys finansowy rząd Finlandii przyjął środki mające ustabilizować rynki finansowe. Środki te umożliwiają bankom komercyjnym skorzystanie z wysokich gwarancji kredytowych (maksymalna wysokość około 25 % PKB) oraz z inwestycji kapitałowych Skarbu Państwa (maksymalna wysokość około 3 % PKB). Podwojono również do kwoty 50 000 EUR górną granicę wartości gwarantowanych depozytów. Jednak faktyczne wykorzystanie funduszy państwowych może okazać się niewielkie, biorąc pod uwagę fakt, że fiński sektor finansowy jawi się jako względnie mniej dotknięty skutkami światowego kryzysu.
- (11) Zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską Finlandia przyjęła na 2009 rok szereg budżetowych środków stymulacyjnych, które uznaje się za zasadniczo adekwatną reakcję na spowolnienie gospodarcze. W związku z dobrą wyjściową sytuacją budżetową i solidnymi podstawami gospodarki przewidziane w programie środki stymulacyjne oraz najnowsze środki ogłoszone w styczniu 2009 roku wydają się właściwe, pod warunkiem że podjęte zostaną również działania na rzecz zapewnienia oszczędności w finansach publicznych w średniej perspektywie, celem zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Pakiet stymulacyjny jest zasadniczo zgodny z ogólnymi założeniami europejskiego planu naprawy gospodarczej. Środki te wprowadzane są we właściwym czasie, w większości wchodząc w życie z początkiem 2009 roku, i wydają się być skierowane na rozwiązanie wewnętrznych problemów gospodarczych kraju. W odróżnieniu od ogólnych założeń planu najważniejszą część budżetowego pakietu stymulacyjnego stanowią trwałe cięcia podatkowe, których nie planuje się wycofywać. Można to uznać za częściowo uzasadnione, biorąc pod uwagę znaczną swobodę, jaką zapewniają finanse publiczne, oraz długoterminowe cele rządu w zakresie polityki podatkowej. Środki służące walce z obecnym kryzysem gospodarczym skoncentrowane są na podtrzymaniu globalnego popytu i zatrudnienia oraz na wzmocnieniu konkurencyjności. Środki te związane są ze średniookresowym programem reform dla Finlandii, poddanym przeglądowi przez Komisję w dniu 28 stycznia 2009 r. W szczególności środki mające na celu pobudzenie inwestycji służą także poprawie efektywności energetycznej, a obniżki podatków pobudzają popyt na pracę i jej podaż.
- (12) Wnosząc z pogorszenia się salda strukturalnego o około 1 punkt procentowy rocznie w latach 2009 i 2010, przyjęty na te lata kurs polityki budżetowej wydaje się ekspansywny. W latach kolejnych w programie przewiduje się neutralny kurs polityki budżetowej. Przewidywany w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zasadniczo zgodny z paktem stabilności i wzrostu, należycie uwzględniając budżetowe środki stymulacyjne w okresie recesji oraz powrót do kursu neutralnego po przewidywanym powrocie gospodarki do tempa wzrostu zbliżonego do szacowanego potencjału wzrostu. Pod koniec okresu objętego programem kurs polityki budżetowej zapewni duży margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB.
- (13) Co do wymagań dotyczących danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> W szczególności w programie podano nieco odmienne rozbieżności składników wydatków, które niecałkowicie odpowiada standardom przyjętym w tabeli 2. W tabelach nie podano również obowiązkowych danych dotyczących działań jednorazowych i tymczasowych. Nie podano zewnętrznych założeń dla końcowych lat objętych programem. W programie stabilności nie podano opcjonalnych danych dla lat 2007–2001 na temat płynnych aktywów finansowych, określonych w kodeksie postępowania, załącznik 2, tabela 4 pkt 6.

Podsumowując, należy stwierdzić, że sytuacja finansów publicznych jest nadal dobra, choć w programie przewiduje się znaczne zmniejszenie się obecnie wysokich nadwyżek budżetowych. W świetle obecnej sytuacji budżetowej, przewidziane w aktualizacji programu środki stymulacyjne oraz najnowsze środki ogłoszone w styczniu 2009 roku wydają się właściwe i pożądane. Pakiet stymulacyjny jest zasadniczo zgodny z ogólnymi założeniami europejskiego planu naprawy gospodarczej. Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewidziano w programie, należy zatem rozważyć podjęcie działań zapewniających długoterminową stabilność finansów publicznych.

W świetle powyższej oceny wzywa się Finlandię do:

- (i) realizacji polityki budżetowej na rok 2009, jak planowano zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej w ramach paktu stabilności i wzrostu;
- (ii) odwrócenia niekorzystnego wpływu budżetowych środków stymulacyjnych na budżet przez powrót do celu średniookresowego i wprowadzenie stosownych reform strukturalnych w celu utrzymania długoterminowej stabilności finansów publicznych.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>4,5</b>	<b>2,6</b>	<b>0,6</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>
	KOM styczeń 2009	4,5	1,5	- 1,2	1,2	bd.	bd.
	<i>PS listopad 2007</i>	4,4	3,3	3,0	2,5	2,1	<i>bd.</i>
Inflacja HICP (%)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>1,6</b>	<b>4,0</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
	KOM styczeń 2009	1,6	3,9	1,8	1,8	bd.	bd.
	<i>PS listopad 2007</i>	2,4	2,4	2,2	2,0	2	<i>bd.</i>
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 1,3</b>
	KOM styczeń 2009 <sup>(2)</sup>	2,9	1,7	- 1,4	- 2,1	bd.	bd.
	<i>PS listopad 2007</i>	0,6	0,7	0,5	- 0,1	- 0,7	<i>bd.</i>
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>5,4</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>
	KOM styczeń 2009	6,4	5,2	3,7	3,3	bd.	bd.
	<i>PS listopad 2007</i>	4,9	4,6	5,0	5,0	4,8	<i>bd.</i>
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>52,6</b>	<b>51,4</b>	<b>50,3</b>	<b>49,7</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>
	KOM styczeń 2009	52,6	52,3	52,0	51,3	bd.	bd.
	<i>PS listopad 2007</i>	51,9	51,0	50,6	49,8	49,6	<i>bd.</i>
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>47,3</b>	<b>47,0</b>	<b>48,2</b>	<b>48,6</b>	<b>48,4</b>	<b>48,5</b>
	KOM styczeń 2009	47,3	47,8	50,1	50,9	bd.	bd.
	<i>PS listopad 2007</i>	47,4	47,3	47,0	47,0	47,2	<i>bd.</i>

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>5,3</b>	<b>4,4</b>	<b>2,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>
	KOM styczeń 2009	5,3	4,5	2,0	0,5	bd.	bd.
	PS listopad 2007	4,5	3,7	3,6	2,8	2,4	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>6,8</b>	<b>5,8</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>
	KOM styczeń 2009	6,8	6,0	3,3	1,8	bd.	bd.
	PS listopad 2007	6,0	5,2	5,0	4,1	3,6	bd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>4,5</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>
	KOM styczeń 2009	3,9	3,6	2,7	1,5	bd.	bd.
	PS listopad 2007	4,2	3,3	3,3	2,8	2,8	bd.
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>4,5</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>
	KOM styczeń 2009	3,9	3,6	2,7	1,7	bd.	bd.
	PS listopad 2007	4,2	3,3	3,3	2,8	2,8	bd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PS styczeń 2009</b>	<b>35,1</b>	<b>32,4</b>	<b>33,0</b>	<b>33,7</b>	<b>34,1</b>	<b>34,6</b>
	KOM styczeń 2009	35,1	32,8	34,5	36,1	bd.	bd.
	PS listopad 2007	35,3	32,8	30,4	29,0	27,9	bd.

Uwagi:

(1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

(2) W oparciu o szacunkowy potencjalny wzrost w wysokości odpowiednio 2,8 %, 2,6 %, 2,0 % i 1,9 % w latach 2007–2010.

(3) Saldo dostosowane cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. W najnowszym programie nie przewidziano działań jednorazowych ani tymczasowych w żadnym z lat objętych programem. W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia zidentyfikowano jednak jedno działanie jednorazowe zwiększające deficyt o 0,2 % PKB w 2010 roku w następstwie tymczasowej utraty dochodów z VAT w związku ze zmianą zasad poboru podatków.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.