

I

(Rezolucje, zalecenia, stanowiska i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2010 przedstawionego przez Finlandię

(2007/C 71/01)

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

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przygotowany przez Finlandię i obejmujący lata 2006–2010.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB obniży się z cyklicznego maksimum wynoszącego 4,5 % w 2006 r. do średnio 2,5 % w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, przy czym założenia dotyczące lat 2006 i 2010 są ostrożne. Przewidywania programu dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. oraz w bieżącej aktualizacji programu nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 2,9 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie ona 1,6 % PKB. Wynika to z przeniesienia lepszych niż przewidywano wyników za 2005 r. i niespodziewanie korzystnego wzrostu w 2006 r., co znacznie zwiększyło dochody budżetowe przy zachowaniu ograniczeń wydatków.

⁽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

- (4) Głównym celem przedstawionej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest zapewnienie stabilności finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zrównoważonych finansów na szczeblu centralnym w normalnych warunkach wzrostu gospodarczego. Przewiduje się, że nadwyżka zasadnicza i pierwotna sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymają tendencję lekko spadkową i obniżą się do 2010 r. o 0,5 % PKB. Zmniejszenie wskaźnika dochodów wskutek stopniowego wprowadzania pakietu obniżek podatkowych do 2007 r. nie jest w pełni kompensowane przez ograniczenie wskaźnika wydatków wynikające z pułapów wydatków budżetowych rządu i podejmowanych inicjatyw reform sektora publicznego. W porównaniu z poprzednią aktualizacją programu strategia budżetowa nie zmieniła się, natomiast cele budżetowe zostały podwyższone o około 1 % PKB rocznie w rezultacie przeniesienia lepszych niż prognozowano wyników za 2005 r. i wyższego przewidywanego wzrostu.
- (5) Przewiduje się, że saldo strukturalne (tj. saldo dostosowane cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) — obliczane zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką — przez cały okres objęty programem pozostanie na stałym poziomie w postaci nadwyżki wynoszącej około 3 % PKB. Przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest osiągnięcie nadwyżki strukturalnej w wysokości 2 % PKB, która ma zostać utrzymana przez cały okres objęty programem. W poprzedniej aktualizacji programu nie określono wyraźnie celu średniookresowego, jednak na podstawie zawartych w niej przewidywań dotyczących nadwyżki strukturalnej Rada w swojej opinii założyła, że celem średniookresowym jest nadwyżka w wysokości 1,5 % PKB. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,25 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy mieści się w zakresie wskazanym dla strefy euro i państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest znacznie bardziej ambitny, niż nakazywałby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego. Wyznaczenie celu średniookresowego znacznie wykraczającego poza wymagany poziom uzasadniono w programie dążeniem do zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz faktem, że w Finlandii wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet zaznacza się stosunkowo wcześniej.
- (6) Ryzyko związane z celami budżetowymi zawartymi w programie wydaje się zasadniczo zrównoważone. Założenia makroekonomiczne programu oraz przewidywania dotyczące dochodów podatkowych wydają się wiarygodne. Zagrożenia dla tych ostatnich wynikające ze struktury wzrostu są równoważone przez ostrożne założenia dotyczące elastyczności w zakresie podatków. Odchylenia od prognozowanej tendencji wzrostu mogłyby mieć istotny wpływ na wyniki finansowe. Ponadto wydaje się, że duże zagrożenia są związane z rozwojem wydatków instytucji samorządowych.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do osiągnięcia, a nawet znacznego przekroczenia celu średniookresowego w okresie objętym programem, zgodnie z jego przewidywaniami. Dodatkowo zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Przewidziany w programie kurs polityki fiskalnej jest całkowicie zgodny z paktem na rzecz stabilności i wzrostu.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto obniżył się do poziomu 39 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 %. Program przewiduje, że wskaźnik zadłużenia obniży się o 5,5 punktu procentowego w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Finlandii wyższy od średniej w UE, mimo że przyjęte reformy systemu emerytalnego przyczyniają się do ograniczenia wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne, które w nadchodzących dekadach powinny być zbliżone do unijnej średniej wyrażonej jako stosunek do PKB. Wyjściowa sytuacja budżetowa charakteryzująca się znaczną nadwyżką salda strukturalnego w dużym stopniu przyczynia się do łagodzenia długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Ponadto znaczne aktywa zgromadzone w ramach publicznego funduszu emerytalnego częściowo pokryją zwiększone wydatki na świadczenia emerytalne. Jednak utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej przyczyniłoby się do ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla finansów publicznych Finlandii kształtują się na niskim poziomie.

- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego w październiku 2006 r. — dotyczącego realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Podano w nim również systematyczne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych bezpośrednio uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych będą miały 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. W szczególności w obu programach przewiduje się podjęcie działań sprzyjających poprawie wydajności na szczeblu zarówno centralnym, jak i lokalnym, a także potwierdza się zamiar dalszego stosowania pułapów wydatków budżetowych na szczeblu centralnym również po upływie bieżącej kadencji.
- (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 brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Rada uważa, że sytuacja budżetowa w średnim okresie jest dobra, a strategia budżetowa stanowi przykład prawidłowej polityki fiskalnej, prowadzonej zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Jednak kluczową kwestią w najbliższych latach nadal będzie ograniczanie wydatków — z uwagi na to, że prognozowane schładzanie gospodarki przyczyni się do mniejszego wzrostu podstaw opodatkowania oraz że odczuwalne będą już skutki starzenia się społeczeństwa.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS listopad 2006	2,9	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1
	KOM listopad 2006	2,9	4,9	3,0	2,6	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005</i>	2,1	3,2	2,6	2,3	2,1	<i>nd.</i>
Inflacja HICP (%)	PS listopad 2006	0,9	1,5	1,3	1,7	1,7	1,7
	KOM listopad 2006	0,8	1,3	1,5	1,6	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005</i>	1,0	1,3	1,5	1,8	1,8	<i>nd.</i>
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS listopad 2006 ⁽¹⁾	- 1,3	0,1	0,2	0,1	- 0,2	- 0,8
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	- 1,5	0,1	0,2	- 0,2	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005 ⁽¹⁾</i>	- 0,7	- 0,2	- 0,2	- 0,5	- 0,9	<i>nd.</i>
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2006	2,7	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
	KOM listopad 2006	2,7	2,9	2,9	2,9	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005</i>	1,8	1,6	1,6	1,5	1,5	<i>nd.</i>

⁽¹⁾ W szczególności brakuje danych dotyczących założeń zewnętrznych na lata 2008–2010.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo pierwotne (% PKB)	PS listopad 2006	3,9	4,5	4,3	4,2	4,1	3,7
	KOM listopad 2006	4,1	4,3	4,2	4,1	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005</i>	3,4	3,1	2,9	2,8	2,8	<i>nd.</i>
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS listopad 2006 ⁽¹⁾	3,3	2,9	2,7	2,7	2,8	2,8
	KOM listopad 2006	3,4	2,9	2,8	2,9	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005 ⁽¹⁾</i>	2,1	1,7	1,7	1,7	2,0	<i>nd.</i>
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS listopad 2006 ⁽³⁾	3,3	2,9	2,7	2,7	2,8	2,8
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	3,4	2,9	2,8	2,9	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005</i>	2,1	1,7	1,7	1,7	2,0	<i>nd.</i>
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS listopad 2006	41,3	39,1	37,7	36,2	35,0	33,7
	KOM listopad 2006	41,3	38,8	37,3	35,8	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2005</i>	42,7	41,7	41,1	40,6	40,1	<i>nd.</i>

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 środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁴⁾ W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nie uwzględniono środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 3,2 %, 3,1 %, 3,0 % i 2,9 % odpowiednio w latach 2005–2008.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji