

I

(Rezolucje, zalecenia, stanowiska i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2009 przedstawionego przez Irlandię

(2007/C 70/01)

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. 5 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 stabilności przedstawiony przez Irlandię i obejmujący lata 2006–2009.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że tempo wzrostu realnego PKB obniży się z 5,4 % w 2006 r. do poziomu wynoszącego średnio nieco powyżej 4,5 % w pozostałym okresie objętym programem. Biorąc pod uwagę dostępne obecnie informacje, wydaje się, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, aczkolwiek istnieje poważne ryzyko związane z ewentualną gwałtowną tendencją zniżkową w prosperującym budownictwie mieszkaniowym oraz spadkiem cen nieruchomości. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (3) Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006 r. oszacowano w programie jako nadwyżkę w wysokości 2,3 % PKB w porównaniu z zakładanym w poprzedniej aktualizacji deficytem w wysokości 0,6 % PKB; bardziej aktualne dane w ujęciu kasowym na szczeblu centralnym wskazują na jeszcze wyższą nadwyżkę wynoszącą około 2,5 % PKB. Wyniki lepsze od spodziewanych w porównaniu z poprzednim rokiem to zasługa wyłącznie wyższych dochodów, które odzwierciedlają zwłaszcza nadal prężny rynek nieruchomości, przyczyniający się do wzrostu wpływów z odpowiednich podatków, a w mniejszym stopniu również wzrost produkcji, który przynosi podobny efekt w przypadku wpływów z głównych podatków. Szacowany wynik dla nominalnych wydatków jest w dużej mierze zgodny z budżetem.
- (4) Średniookresowa strategia budżetowa Irlandii opiera się na utrzymaniu równowagi budżetowej zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Zakłada się osiągnięcie nadwyżek w całym okresie objętym programem, przy czym nastąpi zmniejszenie szacowanej nadwyżki zasadniczej z 2,3 % PKB w 2006 r. do 1,2 % PKB w 2007 r., a następnie dalszy stopniowy jej spadek do 0,6 % PKB w 2009 r.; podobnie zmniejszy się nadwyżka pierwotna — z szacowanych 3,3 % PKB w 2006 r.

⁽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.

do 1,6 % PKB w 2009 r. Zmniejszenie się nadwyżki zasadniczej o połowę w 2007 r. wynika z wyższego planowanego wskaźnika wydatków, który z kolei odzwierciedla głównie wyższe wydatki socjalne; w latach 2008 i 2009 prognozy przewidują spadek zarówno wskaźnika dochodów, jak i wskaźnika wydatków, choć tego ostatniego jedynie nieznaczny. W porównaniu z poprzednią aktualizacją programu (do 2008 r.) znaczny wzrost prognozowanego salda w 2006 r., osiągnięty dzięki wyższemu niż zakładano dochodom, został przeniesiony na wskaźniki dochodów oraz nadwyżkę zasadniczą i pierwotną w kolejnych dwóch latach, aczkolwiek degresywnie i przy praktycznie niezmiennym profilu prognozowanego wskaźnika wydatków.

- (5) Przewiduje się zmniejszenie salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) — obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką — z nadwyżki w wysokości nieco poniżej 3 % PKB w 2006 r. do nadwyżki w wysokości nieco powyżej 1,5 % w 2009 r. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności średniookresowym celem budżetowym przedstawionym w programie jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, przy czym program zakłada, że równowaga zostanie utrzymana z dużym marginesem bezpieczeństwa w całym okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,25 % PKB), uzyskanie salda strukturalnego przewidzianego w programie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy 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 wskazywałyby na to wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Z jednej strony, sytuacja makroekonomiczna, która początkowo prawdopodobnie przewyższy oczekiwania, może następnie rozwijać się mniej korzystnie, niż zakładano, w związku z czym określone dochody, zwłaszcza te ściśle związane z rynkiem nieruchomości, mogą być również znacznie niższe. Z drugiej strony, prognozy dotyczące pozostałych dochodów wydają się ostrożne, a w ostatnich latach wydatki udawało się utrzymywać na zakładanym poziomie lub był on jedynie nieznacznie przekraczany.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do utrzymania celu średniookresowego w okresie objętym programem, tak jak to przewidziano w programie. Dodatkowo zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Kurs polityki fiskalnej na lata 2008 i 2009 jest zgodny z paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Jednakże w 2007 r. saldo strukturalne ma ulec znacznemu pogorszeniu, co pociąga za sobą ryzyko, że w przypadku dobrej koniunktury przewidziany w programie kurs polityki fiskalnej będzie miał w tym roku charakter procykliczny, a zgodnie z paktem na rzecz stabilności i wzrostu sytuacji takiej należy unikać.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto spadł do około 25 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika zadłużenia o kolejne 3 punkty procentowe w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Irlandii dużo większy od średniej w UE, co wynika głównie ze stosunkowo młodego wieku ludności i związanego z tym większego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB w nadchodzących dziesięcioleciach, na co wpływa również fakt, że wypłacanych będzie coraz więcej emerytur. Lepsza niż w 2005 r. wyjściowa sytuacja budżetowa pozwala na znaczne złagodzenie przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, jednak nie wystarczy do pełnego pokrycia znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Jak uznano w programie, utrzymanie wysokiej nadwyżki pierwotnej w perspektywie średnioterminowej i realizacja działań służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa przyczyniłyby się do zmniejszenia ryzyka dotyczącego stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Irlandii kształtują się na średnim poziomie.
- (10) Program stabilności nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu — przedstawionego w październiku 2006 r. — w ramach sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Nie podano także żadnych systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych nie uwzględniono bezpośrednio skutków działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się mimo to zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności w obu programach przewiduje się kontynuację realizacji ambitnych planów modernizacji infrastruktury, zwłaszcza w kontekście krajowego planu rozwoju opublikowanego w styczniu 2007 r., natomiast program stabilności uzupełnia działania przewidziane w krajowym programie reform o szczegółowy opis środków służących poprawie instytucjonalnej struktury finansów publicznych, a w szczególności działań mających zwiększyć skuteczność poboru podatków i poprawić efektywność zarządzania wydatkami.

- (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 odnośnie do danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych ⁽¹⁾.

Rada uważa, że sytuacja budżetowa w perspektywie średnioterminowej jest dobra, zaś strategia budżetowa stanowi dobry przykład prawidłowego kształtowania polityki fiskalnej w zgodzie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Właściwe byłoby mimo to zachowanie możliwości manewru na wypadek odwrócenia obecnej tendencji wzrostowej, wytyczanej przez dynamiczny rozwój sektora nieruchomości.

W świetle powyższej oceny, a w szczególności wobec prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, Rada wzywa Irlandię do realizacji dalszych działań służących poprawie długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz do unikania prowadzenia polityki procyklicznej w nadchodzących latach.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

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

⁽¹⁾ Nie przedstawiono w szczególności danych dotyczących deflatorów spożycia indywidualnego, spożycia zbiorowego i inwestycji publicznych, kredytów i pożyczek netto udzielonych/zaciągniętych przez sektor prywatny, wydatków rządowych w rozbiću na funkcje oraz składników korekty przepływu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽³⁾	1,6	2,7	1,8	1,8	1,6
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	1,6	1,7	1,6	1,5	nd.
	PS grudzień 2005	0,8	0,2	0,1	0,1	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2006	27,4	25,1	23,0	22,4	21,9
	KOM listopad 2006	27,4	25,8	24,4	23,6	nd.
	PS grudzień 2005	28,0	28,0	28,2	28,3	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 w wysokości -0,3 % PKB w 2005 r. (szacunki: por. uwaga nr 4) oraz 0,1 % PKB w 2006 r. (wymienione w programie); w programie brak informacji dotyczących lat 2007–2009.

(4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2006 r. (-0,3 % PKB w 2005 r., tj. zmniejszające nadwyżkę).

(5) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości, odpowiednio, 6,1 %, 6,3 %, 5,8 % i 5,2 % w latach 2005–2008.

Źródło:

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