

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

(2007/C 72/05)

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) Dnia 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Szwecję i obejmujący lata 2006–2009.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, zakłada zmniejszenie tempa wzrostu realnego PKB z 4,0 % w 2006 r. do średnio 3,0 % rocznie w pozostałym okresie objętym programem, aczkolwiek pozostanie on nadal na poziomie bliskim wzrostowi potencjalnemu. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, przy czym wzrost w roku 2006 mógł być nawet nieco wyższy. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006 r. oszacowano na 2,8 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że wyniesie ona 0,9 % PKB; różnica ta odzwierciedla głównie lepszą pozycję wyjściową wynikającą z wyższej niż przewidywano nadwyżki w roku 2005. Z dostępnych danych w ujęciu kasowym wynika, że w związku z niższymi wydatkami pierwotnymi oraz wyższymi dochodami podatkowymi nadwyżka w roku 2006 będzie prawdopodobnie wyższa od prognozowanej przez Komisję.
- (4) W zaktualizowanym programie konwergencji potwierdzono, że zasadniczym założeniem polityki fiskalnej pozostaje nadwyżka budżetowa w wysokości średnio 2 % PKB w ciągu całego cyklu koniunkturalnego, której osiągnięciu służą m.in. wieloletnie limity wydatków. Wiosną 2007 r. w ustawie dotyczącej polityki fiskalnej rząd dokona weryfikacji obecnej docelowej wartości nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak by uwzględnić decyzję Eurostatu w sprawie klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych drugiego filara ⁽²⁾. Po upływie wiosną 2007 r. okresu przejściowego na wykonanie tej decyzji nadwyżka budżetowa będzie niższa w przybliżeniu o 1 % PKB rocznie, a wskaźnik zadłużenia brutto względem PKB wzrośnie o około 0,5 % PKB. Przedstawiona w zaktualizowanym programie konwergencji strategia budżetowa zakłada spadek nadwyżki w 2007 r. (z 3,0 % PKB w roku 2006 do 2,4 %), a następnie stopniowy jej wzrost (aż do 3,1 % w roku 2009); w przypadku nadwyżki pierwotnej oczekiwany jest podobny rozwój. Zarówno wskaźnik wydatków, jak i wskaźnik dochodów względem PKB mają stopniowo obniżyć się w okresie objętym programem. Strategia ukierunkowana jest na końcowe lata objęte programem, a znaczna obniżka podatków w roku 2007 ma tylko częściowe pokrycie finansowe. Prognozowana ścieżka zmian dotyczących nadwyżki (początkowy spadek, a następnie stopniowy wzrost) jest podobna do przedstawionej w poprzedniej aktualizacji programu, lecz przez cały okres objęty programem towarzyszy jej wyższe zadłużenie netto.

⁽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

⁽²⁾ Zob. Eurostat News Release nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 r. oraz nr 117/2004 z dnia 23 września 2004 r.

- (5) Przewiduje się, że nadwyżka strukturalna (tj. nadwyżka dostosowana cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczana zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką, utrzyma się na poziomie powyżej 2 % PKB przez cały okres objęty programem, w związku z potrzebą zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji przedstawiony w programie średniookresowy cel budżetowy odpowiada wspomnianej powyżej wartości docelowej, czyli nadwyżce budżetowej w wysokości średnio 2 % PKB w ciągu całego cyklu koniunkturalnego (tj. w kategoriach strukturalnych), przy czym zakłada się, że cel ten zostanie utrzymany w całym okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest dużo bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy jest również dużo bardziej ambitny niż, nakazywałyby wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (6) Ryzyko związane z prognozami budżetowymi zawartymi w programie wydaje się zasadniczo zrównoważone od roku 2007. Perspektywy makroekonomiczne oraz prognozy dotyczące dochodów podatkowych wydają się oparte na realistycznych założeniach, mimo niepewności co do przyszłych wpływów z podatku od zysków kapitałowych. Założenia dotyczące docelowych poziomów wydatków znajdują potwierdzenie w dotychczas skutecznej ich realizacji osiągniętej przy udziale wspomnianych wyżej limitów wydatków.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do utrzymania celu średniookresowego przez okres objęty programem, tak jak przewidziano w programie. Dodatkowo zapewnia on dostateczny margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego prognozy deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Istnieje jednak ryzyko, że wynikający z programu kurs polityki fiskalnej może mieć charakter procykliczny w 2007 r., w którym zgodnie z przewidywaniami ma utrzymywać się dobra koniunktura gospodarcza. Byłoby to niezgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto obniżył się do 46,5 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 %. W programie przewiduje się kontynuację tendencji spadkowej wskaźnika zadłużenia, który powinien obniżyć się o 13,5 punktów procentowych w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest w Szwecji niższy niż średnia UE, a według przewidywań poziom wydatków na emerytury jako udział w PKB ma pozostać stosunkowo stabilny w długim okresie, co wynika ze znacznego ograniczenia wydatków w następstwie reformy systemu emerytalnego. Wyjściowa sytuacja budżetowa charakteryzująca się wysoką nadwyżką pierwotną przyczynia się ponadto do redukcji długu publicznego brutto oraz akumulacji aktywów. Utrzymanie solidnych finansów publicznych, w tym osiąganie planowanych nadwyżek, przyczyniłoby się do ograniczenia zagrożeń dla ich stabilności. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla finansów publicznych Szwecji kształtują się na niskim poziomie.
- (10) Program konwergencji zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego w listopadzie 2006 r. — dotyczącego realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim również systematyczne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, a w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych niosą działania nakreślone w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności w obu programach zaplanowano wdrożenie środków służących zwiększeniu podaży siły roboczej.
- (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 w zakresie danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

W świetle powyższej oceny sytuację budżetową w średnim okresie można uznać za dobrą, strategia budżetowa zaś stanowi przykład prawidłowej polityki fiskalnej, prowadzonej zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Istotne będzie jednak obniżenie ryzyka związanego z polityką procykliczną przez zagwarantowanie, by pogorszenie sytuacji budżetowej w kategoriach strukturalnych w roku 2007, które jest związane z reformami strukturalnymi służącymi zwiększeniu wskaźników zatrudnienia, nie utrzymało się w kolejnych latach.

⁽¹⁾ Brakuje m.in. obowiązkowych danych dotyczących niektórych deflatorów, obciążenia podatkowego oraz wzrostu istotnych rynków zagranicznych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych ⁽¹⁾

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2006	2,7	4,0	3,3	3,1	2,7
	KOM listopad 2006	2,7	4,0	3,3	3,1	nd.
	PK grudzień 2005	2,4	3,1	2,8	2,3	nd.
Inflacja HICP ⁽²⁾ (%)	PK grudzień 2006	1,3	1,9	2,2	1,5	1,9
	KOM listopad 2006	0,8	1,5	1,6	1,8	nd.
	PK grudzień 2005	1,5	1,5	2,0	2,0	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾	- 0,7	0,0	0,3	0,3	0,3
	KOM listopad 2006 ⁽⁷⁾	- 0,5	0,2	0,5	0,6	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽³⁾	- 0,4	- 0,1	0,1	- 0,1	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2006	3,0	3,0	2,4	2,7	3,1
	KOM listopad 2006	3,0	2,8	2,4	2,5	nd.
	PK grudzień 2005	1,6	0,9	1,2	1,7	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2006	4,6	4,5	4,1	4,2	4,6
	KOM listopad 2006	4,6	4,5	4,1	4,3	nd.
	PK grudzień 2005	3,2	2,5	3,0	3,6	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾	3,4	3,0	2,2	2,5	3,0
	KOM listopad 2006	3,3	2,7	2,1	2,1	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽³⁾	1,8	0,9	1,1	1,7	nd.
Saldo strukturalne ⁽⁴⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽⁵⁾	3,0	3,0	2,2	2,5	3,0
	KOM listopad 2006 ⁽⁶⁾	2,9	2,7	2,1	2,1	nd.
	PK grudzień 2005	1,8	0,9	1,1	1,7	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK grudzień 2006	50,3	46,5	41,5	37,4	33,0
	KOM listopad 2006	50,4	46,7	42,6	38,7	nd.
	PK grudzień 2005	50,9	49,4	47,8	46,0	nd.

Uwagi

- ⁽¹⁾ Powyższe przewidywania budżetowe nie uwzględniają wpływu decyzji Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych, którą należy wprowadzić w życie przed dokonaniem zgłoszenia wniosku 2007 r. Po uwzględnieniu tego wpływu saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie ze zaktualizowanym programem wynosiłoby 2,0 % PKB w 2005 r., 2,0 % w 2006 r., 1,3 % w 2007 r., 1,6 % w 2008 r. i 2,0 % w 2009 r., a dług publiczny brutto wynosiłoby 50,9 % PKB w 2005 r., 47,0 % w 2006 r., 42,0 % w 2007 r., 37,9 % w 2008 r. i 33,5 % w 2009 r.
- ⁽²⁾ Dane dotyczące inflacji w programie konwergencji oszacowano w ujęciu grudzień do grudnia, w prognozie Komisji zaś w ujęciu średniorocznym. Wyjaśnia to różnicę między danymi Komisji a inflacją HICP w latach 2005–2006. W programie założono również, że w latach 2008–2009 indeks HICP będzie odpowiadał indeksowi UND1X (krajowemu indeksowi cen konsumpcyjnych nieobejmującemu zmian w podatkach pośrednich, dotacjach i płatnościach odsetek z tytułu kredytów hipotecznych). Oczekuje się jednak, że w roku 2007 indeks HICP będzie o pół punktu procentowego wyższy od indeksu UND1X, co w 2008 r. powinno doprowadzić do większego spadku inflacji HICP niż zakładany w programie.
- ⁽³⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.
- ⁽⁴⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
- ⁽⁵⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem (0,4 % PKB w 2005 r.; środki te obniżają deficyt).
- ⁽⁶⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,4 % PKB w 2005 r.; środki te obniżają deficyt).
- ⁽⁷⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu o 2,6 %, 3,2 %, 3,1 % i 3,0 % odpowiednio w okresie 2005–2008.

Źródło

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