

I

(Rezolucje, zalecenia, stanowiska i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 10 lipca 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006-2010 przedstawionego przez Austrię

(2007/C 182/01)

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) Dnia 10 lipca 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Austrię i obejmujący lata 2006-2010. Po wyborach powszechnych, które odbyły się w październiku 2006 r., w styczniu 2007 r. utworzono nowy rząd, który w dniu 29 marca 2007 r. przedstawił parlamentowi budżety na lata 2007 i 2008. W tym samym dniu, czyli trzy i pół miesiąca po upływie terminu przewidzianego dla Austrii w kodeksie postępowania na 15 grudnia, przedstawiono zaktualizowany program stabilności.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że realny wzrost PKB obniży się z cyklicznego maksimum wynoszącego 3,1 % w 2006 r. do średnio 2,5 % w pozostałym okresie objętym programem. Biorąc pod uwagę dostępne obecnie informacje, wydaje się, że scenariusz ten jest oparty na raczej ostrożnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego do roku 2008, gdyż z najnowszych danych wynika, że wzrost jest bardziej dynamiczny. Dla końcowych lat okresu objętego programem prognoza wydaje się realistyczna, nawet gdyby stopa wzrostu okazała się nieco wyższa niż średnia stopa wzrostu potencjalnego wynikająca z obliczeń służb Komisji. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (3) Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2006 r. 1,1 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie on 1,7 % PKB. Lepszy od przewidywanego wynik jest następstwem korzystniejszego niż oczekiwano rozwoju koniunktury. Mimo lekkiego spadku w porównaniu z rokiem poprzednim wskaźnik dochodów względem PKB wyniósł ponad jeden punkt procentowy więcej, niż zakładano. Wyższy od oczekiwanego wzrost PKB przyczynił się do spadku wskaźnika wydatków w porównaniu z rokiem poprzednim. Wskaźnik ten przekroczył jednak wartość docelową o ponad 0,5 punktu procentowego, co oznacza, że wykonanie budżetu nie było tak rygorystyczne, jak planowano.

⁽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 strategii budżetowej jest doprowadzenie do zrównoważenia budżetu w trakcie trwania cyklu przy wykorzystaniu pozytywnych skutków reformy administracyjnej z jednoczesnym zwiększeniem wydatków w niektórych kategoriach. W porównaniu z poprzednią aktualizacją to ostatnie znajduje odzwierciedlenie w odłożeniu konsolidacji budżetowej na końcowe lata okresu objętego programem. W zaktualizowanym programie przewiduje się poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych od deficytu wynoszącego 1,1 % PKB w 2006 r. do nadwyżki w wysokości 0,4 % w 2010 r. Konsolidacja zaplanowana na dwa ostatnie lata okresu objętego programem ma być oparta na wydatkach i polegać głównie na ograniczeniu wydatków socjalnych oraz stopniowym eliminowaniu niektórych wydatków szczególnych. W porównaniu z poprzednim programem obecna aktualizacja przewiduje dalsze opóźnienie planowanej korekty, przy czym zakłada generalnie bardziej korzystny scenariusz makroekonomiczny.
- (5) Opóźnienie korekty budżetowej znajduje odzwierciedlenie również w stanie salda strukturalnego (tj. salda dostosowywanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką; będzie się ono powoli poprawiać od deficytu w wysokości około 1 % PKB w 2006 r. do niewielkiej nadwyżki na koniec okresu objętego programem. Zgodnie z programem na przebieg korekty wpływ ma zakup sprzętu wojskowego w latach 2007-2009, który — inaczej niż w wiosennej prognozie służb Komisji — uznano za jednorazowy środek zwiększający deficyt. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności, średniookresowym celem budżetowym przedstawionym w programie jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych. W obecnym programie zakłada się jednak, że cel średniookresowy zostanie prawie osiągnięty do 2009 r. i nieznacznie przekroczony w 2010 r., podczas gdy w poprzedniej wersji zakładano jego osiągnięcie już w 2008 r. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie określonym 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 wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone w latach 2007 i 2008, natomiast w latach 2009 i 2010 wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od przewidywanych mimo wiarygodnych założeń makroekonomicznych. Z jednej strony przewiduje się znaczny spadek wskaźnika wydatków względem PKB w dwóch ostatnich latach. Do obniżenia wskaźnika wydatków w końcowych latach okresu objętego programem powinna przyczynić się eliminacja niektórych wydatków szczególnych, zwłaszcza na sprzęt wojskowy, a także oszczędności w zakresie wydatków na zasiłki dla bezrobotnych i emerytury, będące następstwem przeprowadzonej w 2004 r. reformy systemu emerytalnego. Z drugiej strony w okresie objętym programem przewiduje się dodatkowe nakłady na edukację, badania i rozwój oraz infrastrukturę, natomiast oczekiwany wzrost wydajności w administracji publicznej pozostaje niepewny. W programie sugeruje się także możliwość dalszych obniżek podatków, co zrekompensują planowane oszczędności w wydatkach.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby zapewnić przewidzianą w programie na rok 2010 realizację celu średniookresowego. W wiosennej prognozie służb Komisji oszacowano, że deficyt strukturalny powiększy się w latach 2007 i 2008. W całym okresie objętym programem zachowany jest jednak wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy zwykłych wahaniami makroekonomicznych. Tempo działań dostosowawczych prowadzących do osiągnięcia określonego w programie celu średniookresowego jest niewystarczające i powinno zostać zwiększone, zwłaszcza w latach 2007 i 2008, tak by było w pełni zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego powinna, na zasadzie wartości odniesienia, wynieść 0,5 % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury. W szczególności na lata 2007-2009, kiedy w Austrii oczekuje się dobrej koniunktury, zaplanowano jedynie ograniczoną poprawę salda strukturalnego. Wniosek ten jest słuszny, nawet jeśli zakup sprzętu wojskowego uzna się za jednorazowy środek zwiększający deficyt, jak uczyniono w programie.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. wskaźnik długu publicznego brutto obniżył się do poziomu 62,2 % PKB, ale nadal przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 %. W programie przewidziano zmniejszenie wskaźnika zadłużenia poniżej wartości odniesienia do 2008 r. i jego dalszy spadek do poziomu 56,8 % PKB do ostatniego roku objętego programem. W świetle niniejszej oceny ryzyka wydaje się, że wskaźnik zadłużenia w wystarczający sposób obniża się do wartości odniesienia we wczesniej fazie okresu objętego programem i powinien zbliżyć się do tej wartości do 2007 r.

- (9) Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest w Austrii znacznie niższy niż średnia UE, a według przewidywań poziom związanych z tym wydatków jako części PKB ma się zmniejszać w długim okresie w następstwie oczekiwanego znacznego ograniczenia wydatków dzięki przeprowadzonej w 2004 r. reformie systemu emerytalnego. Wyjściowa sytuacja budżetowa, charakteryzująca się nadwyżką strukturalnego salda pierwotnego, przyczynia się do złagodzenia długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Zapowiadane w programie zwiększenie nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej, a także zwiększanie wskaźnika zatrudnienia pracowników w starszym wieku przyczyniłoby się do zmniejszenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Austrii kształtują się na niskim poziomie.
- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego we wrześniu 2006 r. — dotyczącego realizacji krajowego programu reform, w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Podano w nim również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, a skutki, jakie dla finansów publicznych mają działania nakreślone w krajowym programie reform, są zasadniczo zgodne z przedstawionymi prognozami budżetowymi. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W obu programach szczególny nacisk położono na spodziewane oszczędności w związku z reformą administracji oraz na zwiększenie nakładów na badania i rozwój.
- (11) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest częściowo 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 opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, Rada uważa, że w kontekście perspektyw dynamicznego wzrostu gospodarczego w programie przewiduje się powolny postęp na drodze do realizacji celu średniookresowego poprzez stosunkowo odsunięte w czasie działania dostosowawcze, oparte głównie na nie w pełni sprecyzowanych ograniczeniach wydatków. Austria, mimo że jest w okresie dobrej koniunktury, nie zrealizowała celu średniookresowego, nie przewiduje się więc poprawy deficytu strukturalnego przed rokiem 2009. Istnieją zagrożenia związane z realizacją celów budżetowych po roku 2008, a cel średniookresowy może nie zostać osiągnięty do końca okresu objętego programem. Zadłużenie publiczne zbliży się w 2007 r. do wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB i w kolejnych latach będzie dalej spadać.

W świetle powyższej oceny Rada wzywa Austrię do wykorzystania dobrej koniunktury gospodarczej i niższego niż planowano deficytu w 2006 r., aby przyspieszyć i wzmocnić działania dostosowawcze w 2008 r. i kontynuować konsolidację fiskalną z myślą o osiągnięciu celu średniookresowego w późniejszym okresie, w szczególności poprzez rygorystyczną realizację ograniczeń wydatków oraz przeznaczenie ewentualnych nieoczekiwanych dochodów podatkowych na dalszą konsolidację.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS marzec 2007	2,0	3,1	2,7	2,3	2,5	2,6
	KOM maj 2007	2,0	3,1	2,9	2,5	nd.	nd.
	PS listopad 2005	1,7	1,8	2,4	2,5	nd.	nd.
Inflacja HICP (%)	PS marzec 2007	2,1	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
	KOM maj 2007	2,1	1,7	1,8	1,7	nd.	nd.
	PS listopad 2005	2,3	2,1	1,7	1,5	nd.	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS marzec 2007 ⁽¹⁾	- 1,1	- 0,3	0,1	- 0,1	0,1	0,3
	KOM maj 2007 ⁽²⁾	- 1,1	- 0,2	0,5	0,8	nd.	nd.
	PS listopad 2005 ⁽¹⁾	- 0,7	- 1,1	- 0,9	- 0,5	nd.	nd.

⁽¹⁾ Brakuje jednak opcjonalnych danych dotyczących zatrudnienia i liczby przepracowanych godzin oraz danych o wynagrodzeniach w sektorze publicznym.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS marzec 2007	- 1,6	- 1,1	- 0,9	- 0,7	- 0,2	0,4
	KOM maj 2007	- 1,6	- 1,1	- 0,9	- 0,8	nd.	nd.
	PS listopad 2005	- 1,9	- 1,7	- 0,8	0,0	nd.	nd.
Saldo pierwotne ⁽⁶⁾ (% PKB)	PS marzec 2007	1,3	1,9	2,0	2,1	2,6	3,1
	KOM maj 2007	1,3	1,6	1,8	1,7	nd.	nd.
	PS listopad 2005	1,1	1,2	2,0	2,7	nd.	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS marzec 2007 ⁽¹⁾	- 1,1	- 1,0	- 0,9	- 0,7	- 0,2	0,2
	KOM maj 2007	- 1,1	- 1,0	- 1,1	- 1,2	nd.	nd.
	PS listopad 2005	- 1,6	- 1,2	- 0,4	0,2	nd.	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS marzec 2007 ⁽³⁾	- 1,1	- 1,0	- 0,8	- 0,4	- 0,2	0,2
	KOM maj 2007 ⁽⁴⁾	- 1,1	- 1,0	- 1,1	- 1,2	nd.	nd.
	PS listopad 2005	- 1,6	- 1,2	- 0,4	0,2	nd.	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS marzec 2007	63,5	62,2	61,2	59,9	58,5	56,8
	KOM maj 2007	63,5	62,2	60,6	59,2	nd.	nd.
	PS listopad 2005	63,4	63,1	61,6	59,5	nd.	nd.

Uwagi:

- (1) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie przy założeniu potencjalnego wzrostu w wysokości 2,3 %, 2,3 %, 2,4 %, 2,4 % i 2,3 % odpowiednio w latach 2006-2010.
- (2) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
- (3) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu, zwiększające deficyt (zakup samolotów wojskowych o wartości 0,2 % PKB w 2007 r., 0,4 % w 2008 r. i 0,1 % w 2009 r.).
- (4) W prognozie służb Komisji z wiosny 2007 r. wydatków na zakup samolotów wojskowych nie uznaje się za wydatki jednorazowe.
- (5) Na podstawie szacunkowego potencjalnego wzrostu w wysokości 2,3 %, 2,0 %, 2,2 % i 2,2 % odpowiednio w latach 2005-2008.
- (6) Dane dotyczące salda pierwotnego zawarte w programie nie są bezpośrednio porównywalne z informacjami zawartymi w prognozie służb Komisji w związku z różnym traktowaniem FISIM. Dane przedstawione w programie odpowiadają definicjom określonym w kodeksie postępowania. Aby móc dokonać porównania z danymi przedstawionymi w programie, salda pierwotne podane przez Komisję należy skorygować o około 0,1-0,2 % PKB.

Źródło:

Program stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z wiosny 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.