

OPINIA RADY**z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2011 przedstawionego przez Finlandię**

(2008/C 49/02)

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 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Finlandię obejmujący lata 2007–2011.
- (2) W ostatnich latach Finlandia odnotowuje bardzo dobre i zrównoważone wyniki makroekonomiczne, a wzrost gospodarczy znacznie przekracza wcześniejsze oczekiwania. Obecne cykliczne ożywienie gospodarcze jest należycie wykorzystywane w celu gromadzenia nadwyżek budżetowych oraz przygotowania się na skutki starzenia się społeczeństwa, co znacznie ogranicza zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w długim okresie. Przewiduje się jednak, że zbliżające się zmiany demograficzne spowodują obniżenie tempa wzrostu gospodarczego już pod koniec okresu objętego programem i doprowadzą do zmniejszenia nadwyżki budżetowej, co oznaczać będzie konieczność stałej kontroli wydatków publicznych.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB nieco wyhamuje w okresie objętym programem, utrzymując się jednak powyżej 3 % w latach 2008–2009, aby do roku 2011 spaść do poziomu nieco powyżej 2 %. Z dostępnych obecnie informacji ⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, przy czym założenia dotyczące lat 2010 i 2011 wydają się raczej ostrożne. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (4) W obecnym zaktualizowanym programie nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 roku oszacowano na 4,5 % PKB, co jest zasadniczo zgodne z prognozą służb Komisji z jesieni 2007 roku, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że wyniesie ona 2,8 % PKB. Wynika to z przeniesienia lepszych niż przewidywano wyników za 2006 r. i z niespodziewanie korzystnego wzrostu w roku 2007, co znacznie zwiększyło dochody budżetowe, podczas gdy wydatki pozostały w większości ograniczone zgodnie z wcześniejszymi planami. Wykonanie budżetu w 2007 roku było zasadniczo zgodne z opinią Rady w sprawie poprzedniego programu stabilności ⁽³⁾. Rada zauważa również, że budżet na 2007 rok był zasadniczo zgodny z wytycznymi w zakresie polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku.
- (5) Głównym celem programu jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w długim okresie wobec zjawiska starzenia się społeczeństwa. Podobnie jak w poprzednim programie przyjęto, że średniookresowym celem budżetowym Finlandii w odniesieniu do pozycji budżetowej jest nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 2 % PKB w kategoriach strukturalnych, tzn. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Wynik nominalny i pierwotny mają się co roku zmniejszać, aczkolwiek w stosunku do wysokiego poziomu osiągniętego w 2007 roku. W programie zakłada się, że nadwyżki strukturalne będą utrzymywać się na poziomie powyżej średniookresowego celu budżetowego przez cały okres objęty programem. W porównaniu z poprzednim programem, w najnowszej aktualizacji przewiduje się, że w 2007 roku nadwyżka strukturalna (obliczona zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią) będzie o 1,5 punktu procentowego wyższa, natomiast począwszy od roku 2010 przedstawione w obu

⁽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://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę sprawozdania z realizacji krajowego programu reform przedstawionego w październiku 2007 roku.

⁽³⁾ Dz.U. C 71 z 28.3.2007, str. 1.

aktualizacjach przewidywania dotyczące wyniku strukturalnego pokrywają się. Szybszy spadek nadwyżki przewidywany w najnowszej aktualizacji wynika z faktu, że wskaźnik wydatków zmniejszy się jedynie nieznacznie, natomiast wskaźnik dochodów obniży się w większym stopniu. Ta ostatnia zmiana odzwierciedla stopniowe wprowadzanie zapowiedzianych obniżek podatków oraz ostrożne przewidywania dotyczące dochodów w kontekście wzrostu PKB. Mniejsze niż przewidywano w poprzednim programie obniżenie wskaźnika wydatków jest związane z jednorazowym, skokowym podniesieniem wieloletniego pułapu wydatków podsektora centralnego, w ramach którego zwiększenie wydatków nastąpi już w roku 2008, kiedy to przypada pierwszy rok kadencji nowego rządu.

- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Wyniki budżetowe w roku 2008 mogą okazać się lepsze niż przewidywane w programie, wobec przyjętych na ten rok bardzo ostrożnych założeń dotyczących dochodów podatkowych. Pewne zagrożenie może wiązać się z szybkim wzrostem wynagrodzeń w sektorze publicznym, który stanowiąc będzie źródło presji na zwiększenie wydatków. Przeciwwagę dla tego zagrożenia stanowią natomiast ostrożne przewidywania dotyczące wzrostu w późniejszych latach okresu objętego programem oraz ostrożne założenia dotyczące dochodów.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej pozwala na osiągnięcie i znaczne przekroczenie średniookresowego celu budżetowego w całym okresie objętym programem, zgodnie z jego przewidywaniami. Jest to zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Na rok 2008 planowana jest jednak ekspansja budżetowa, co przekłada się na zmniejszenie nadwyżki strukturalnej o 0,5 punktu procentowego PKB zgodnie z jesienną prognozą służb Komisji lub o 1 punkt procentowy zgodnie z programem. Oczekuje się wprawdzie, że w 2008 roku koniunktura zmieni się z dobrej na neutralną, nie można jednak wykluczyć, że obejmujący ostatnie lata okres dobrej koniunktury utrzyma się w roku 2008. Istnieje zatem ryzyko, że w 2008 roku wynikający z programu kurs polityki budżetowej może okazać się procykliczny. Potencjalny procykliczny bodziec dla gospodarki byłby jednak prawdopodobnie ograniczony, a kurs polityki budżetowej już w następnym roku byłby zasadniczo neutralny. Nadal utrzymana byłaby znaczna nadwyżka budżetowa.
- (8) Wydaje się, że zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w długim okresie w Finlandii jest niewielkie. Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest wprawdzie wyższy niż średnia UE, jednak dzięki uchwalonym reformom systemu emerytalnego wzrost wydatków na emerytury będzie w nadchodzących dziesięcioleciach ograniczony. Przedstawiona w programie pozycja budżetowa w 2007 roku, z dużą nadwyżką strukturalną, w znacznym stopniu przyczynia się do zrównoważenia przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, a znaczne środki zgromadzone w publicznych programach emerytalnych pomogą częściowo sfinansować wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. Do zmniejszenia zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w długim okresie przyczyniłoby się utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej.
- (9) Program stabilności wydaje się być spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności wskazane w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform środki na rzecz ograniczenia zagrożenia związanego ze starzeniem się społeczeństwa stanowią integralną część strategii przedstawionej w programie stabilności. W celu ograniczenia presji na wydatki przewiduje się kontynuowanie zdecydowanych działań na rzecz zwiększenia wydajności pracy w usługach publicznych. Jednocześnie wieloletni pułap wydatków podsektora centralnego, stanowiący podstawę przewidywań zawartych w programie stabilności, określi nieprzekraczalne granice kosztów realizacji środków podejmowanych w ramach krajowego programu reform.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych (*).

Podsumowując należy stwierdzić, że w programie przewiduje się uzyskiwanie nadal wysokiej nadwyżki, która będzie jednak maleć w okresie objętym programem. Ryzyko związane z celami budżetowymi jest ogólnie zrównoważone, jednak przedstawione w programie prognozy budżetowe na rok 2008 wydają się nieco zbyt ostrożne. Pozycja budżetowa w średnim okresie jest dobra i powinna przyczyniać się do ograniczenia zagrożenia dla długoterminowej stabilności. Dalsze ograniczanie wydatków będzie miało największe znaczenie dla przeciwdziałania zagrożeniu związanemu z przyjęciem procyklicznego kursu polityki budżetowej w 2008 roku oraz dla dostosowania się do niższej dynamiki wzrostu i do przewidywanego wolniejszego wzrostu dochodów podatkowych w okresie objętym programem.

(*) W szczególności brak zewnętrznych założeń dla końcowych lat objętych programem, a przewidywania dotyczące inflacji oparte są na wskaźniku CPI zamiast na HICP. W tabelach nie podano również danych dotyczących „działań jednorazowych i tymczasowych” (nigdzie w tekście o nich także nie wspomniano).

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Realny PKB (zmiana w %) | PS listopad 2007 | 5,0 | 4,4 | 3,3 | 3,0 | 2,5 | 2,1 |
| | KOM listopad 2007 | 5,0 | 4,3 | 3,4 | 2,8 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 4,5 | 3,0 | 2,9 | 2,6 | 2,1 | n.d. |
| Inflacja HICP (*) (%) | PS listopad 2007 | 1,6 | 2,4 | 2,4 | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| | KOM listopad 2007 | 1,3 | 1,5 | 2,4 | 2,1 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 1,5 | 1,3 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | n.d. |
| Luka produktowa (1) (% potencjalnego PKB) | PS listopad 2007 | - 0,3 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,1 | - 0,7 |
| | KOM listopad 2007 (2) | - 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,1 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | - 0,2 | - 0,8 | n.d. |
| Wierzytelności/zadłu- żenie netto wobec reszty świata (% PKB) | PS listopad 2007 | 4,8 | 4,9 | 4,6 | 5,0 | 5,0 | 4,8 |
| | KOM listopad 2007 | 5,9 | 5,3 | 5,2 | 5,1 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 5,4 | 4,8 | 4,6 | 4,4 | 4,1 | n.d. |
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB) | PS listopad 2007 | 3,8 | 4,5 | 3,7 | 3,6 | 2,8 | 2,4 |
| | KOM listopad 2007 | 3,8 | 4,6 | 4,2 | 4,0 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,4 | n.d. |
| Wynik pierwotny (% PKB) | PS listopad 2007 | 5,3 | 6,0 | 5,2 | 5,0 | 4,1 | 3,6 |
| | KOM listopad 2007 | 5,3 | 6,0 | 5,6 | 5,3 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 4,5 | 4,3 | 4,2 | 4,1 | 3,7 | n.d. |
| Wynik w ujęciu uwzględ- niającym zmiany cykliczne (1) (% PKB) | PS listopad 2007 | 4,0 | 4,2 | 3,3 | 3,3 | 2,8 | 2,8 |
| | KOM listopad 2007 | 4,1 | 4,4 | 3,9 | 4,0 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | n.d. |
| Wynik strukturalny (3) (% PKB) | PS listopad 2007 | 4,0 | 4,2 | 3,3 | 3,3 | 2,8 | 2,8 |
| | KOM listopad 2007 | 4,1 | 4,4 | 3,9 | 4,0 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | n.d. |
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB) | PS listopad 2007 | 39,2 | 35,3 | 32,8 | 30,4 | 29,0 | 27,9 |
| | KOM listopad 2007 | 39,2 | 35,7 | 32,4 | 29,8 | n.d. | n.d. |
| | PS grudzień 2006 | 39,1 | 37,7 | 36,2 | 35,0 | 33,7 | n.d. |

Uwagi:

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

(2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 3,4 %, 3,4 %, 3,2 % i 3,2 % w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. W najnowszym programie ani w jesiennej prognozie służb Komisji nie zidentyfikowano żadnych działań jednorazowych.

(4) Przedstawione w najnowszym programie przewidywania dotyczące inflacji oparte są na krajowym wskaźniku CPI zamiast na HICP. Inflacja CPI była w 2007 roku znacznie wyższa niż inflacja HICP. Władze fińskie poinformowały, że przewidywana inflacja HICP wynosi — odpowiednio — 1,3 %, 1,6 % i 2,3 % w latach 2006–2008, a w pozostałych latach nie ma różnicy między obiema wartościami.

Źródło:

Program stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.