

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 8 lipca 2008 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2011 przedstawionego przez Belgię

(2008/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) W dniu 8 lipca 2008 r. roku Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Belgii na lata 2007–2011 ⁽²⁾.
- (2) W okresie ostatnich 10 lat realny PKB Belgii rósł średnio w tempie 2,25 %, czyli niewiele powyżej średniej stopy wzrostu w strefie euro. Ten względnie wysoki wzrost PKB spowodował zmniejszenie stopy bezrobocia, podczas gdy stopa zatrudnienia (w szczególności pracowników młodszych i starszych) oraz wskaźnik przepracowanych godzin pozostają na niskim poziomie, co jest spowodowane wysokim opodatkowaniem pracy oraz niską elastycznością rynku pracy, niskimi wymaganiami dotyczącymi poszukiwania pracy oraz niskim efektywnym wiekiem emerytalnym.

Od roku 2000 (z wyjątkiem roku 2005) budżet oscylował wokół stanu równowagi, a relacja długu do PKB, która spadła ze 134 % PKB w 1993 roku do 108 % PKB w 2000 roku, nadal obniżała się w sposób imponujący i obecnie kształtuje się na poziomie 85 % PKB. Zwiększenie stopy zatrudnienia przy jednoczesnym osiągnięciu ambitnych celów budżetowych przyczyniłoby się do długoterminowej stabilności finansów publicznych.

⁽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⁾ Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona po powołaniu w pełni umocowanego rządu, czyli znacznie po upływie terminu przewidzianego w kodeksie postępowania, przypadającego na dzień 1 grudnia.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi spadek wzrostu realnego PKB z 2,8 % w 2007 roku do 1,9 % w 2008 roku, a w kolejnych latach jego stabilizacja na poziomie około 2 %. W świetle dostępnych obecnie informacji ⁽¹⁾, scenariusz na lata 2008–2009 wydaje się oparty na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu, biorąc pod uwagę pogorszenie warunków zewnętrznych i zwiększenie inflacji od momentu zakończenia prac nad prognozami zawartymi w programie. Założenia dotyczące wzrostu w latach 2010–2011 są zasadniczo wiarygodne. W aktualizacji programu przewiduje się, że inflacja wzrośnie do 3 % w 2008 roku, a w okresie 2009–2011 spadnie do 1,75 %. W świetle wyraźnego w ostatnich miesiącach wzrostu cen surowców i żywności przetworzonej, prognozy dotyczące inflacji na lata 2008–2009 zawarte w programie wydają się zaniżone. Co więcej, prognozy dotyczące wzrostu zatrudnienia na poziomie około 1 % rocznie, zawarte w aktualizacji programu, wydają się dosyć optymistyczne w kontekście wzrostu kształtującego się poniżej wielkości potencjalnej w okresie objętym programem. Podczas gdy prognozy programu dotyczące wzrostu płac w 2008 roku są zaniżone, wydają się one zawyżone dla pozostałych lat (3,25–3,5 %), w szczególności w porównaniu z przewidywaną niską stopą inflacji.
- (4) Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2007 roku 0,2 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano nadwyżkę w wysokości 0,3 % PKB. Gorszy wynik w 2007 roku był spowodowany głównie wyższym niż planowano wzrostem wydatków i nastąpił pomimo nieoczekiwanego wzrostu. Wyższe niż planowano wydatki były w szczególności odzwierciedleniem silnego wzrostu dotacji wypłacanych przedsiębiorstwom w ramach systemu bonów usługowych oraz mniejszego niż przewidywano wpływu działań jednorazowych wynikającego głównie z braku wdrożenia planowanych działań jednorazowych obniżających wydatki. Składki na ubezpieczenia społeczne były wyższe niż planowano, ale nadmiar ten został w dużej mierze zniwelowany poprzez brak wdrożenia kilku planowanych działań jednorazowych mających na celu zwiększenie dochodów.

Realizacja budżetu w 2007 roku nie była więc w pełni zgodna z wezwaniem zawartym w opinii Rady z dnia 27 marca 2007 r. dotyczącej poprzedniej aktualizacji programu stabilności ⁽²⁾ oraz z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez eurogrupę w kwietniu 2007 roku, jako że nieoczekiwane nadwyżki dochodów zostały przeznaczone na wyższe niż przewidziano w budżecie wydatki.

- (5) Podstawowym celem przedstawionej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest zapewnienie stałego ograniczania wciąż wysokiej relacji długu do PKB z poziomu bliskiego 85 % PKB w 2007 roku do około 71 % PKB w 2011 roku przez stopniowe zwiększanie — wychodząc od zrównoważonego budżetu w 2008 roku — zasadniczej nadwyżki budżetowej do 1 % PKB w 2011 roku. Przewiduje się, że zmniejszająca się od 2001 roku równoległe do spadku zadłużenia nadwyżka pierwotna (z 7 % do 3,7 % PKB w 2007 roku), wzrośnie do 2011 roku do poziomu 4,4 % PKB. Wskutek gorszego niż przewidywano wyniku w 2007 roku, cele budżetowe (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i strukturalnym) kształtują się w okresie objętym programem poniżej celów wyznaczonych w poprzedniej aktualizacji. Wynik strukturalny, obliczany zgodnie z powszechnie przyjętą metodą, ma wzrosnąć ze stanu deficytu na poziomie 0,25 % PKB w 2007 r. do nadwyżki w wysokości prawie 1,5 % PKB w 2011 roku. W porównaniu z przewidywaniami poprzedniej aktualizacji programu stabilności, osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, którym jest nadwyżka budżetowa na poziomie 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych (tj. wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe), opóźni się o rok czyli do 2009 roku. Dostosowanie ma nastąpić zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów. Planowane zmniejszenie wydatków o 0,7 punktu procentowego PKB w ujęciu nominalnym może być głównie przypisane spadkowi wydatków z tytułu odsetek, związanemu z przewidywanym zmniejszeniem relacji długu do PKB. Wzrost dochodów jest równy 0,5 % PKB i jest związany z przewidywanym zwiększeniem podstawy opodatkowania. W odróżnieniu od poprzedniej aktualizacji, program wyraźnie przewiduje zakończenie korzystania ze środków jednorazowych po 2008 roku.
- (6) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż przewidziano w programie. Po pierwsze, otoczenie makroekonomiczne może być gorsze od prognozowanego w aktualizacji programu, zwłaszcza w latach 2008 i 2009. W szczególności optymistyczne założenia dotyczące wzrostu zatrudnienia, płac oraz spożycia mogły doprowadzić do przeszacowania dochodów z podatków. Ogólnie optymistyczne wydają się również przewidywania dotyczące elastyczności podatku w 2008 roku. Odnosnie do wydatków pierwotnych, program nie uwzględnia środków, które wydają się konieczne do osiągnięcia planowanej korekty w kontekście rosnących kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa

⁽¹⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z wiosny 2008 roku oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 roku sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

⁽²⁾ Dz.U. C 89 z 24.4.2007, str. 2.

oraz przewidywanego, względnie silnego wzrostu płac. Ponadto, z wyjątkiem zmniejszenia wydatków z tytułu odsetek, korekta odbywa się głównie po stronie dochodów, co może zmniejszyć jej trwały charakter. Ostatecznie, mimo że na przestrzeni ostatnich lat budżet pozostawał zasadniczo zrównoważony, przesunięto w czasie osiągnięcie planowanej nadwyżki budżetowej. Pomimo dobrych warunków makroekonomicznych w 2007 roku, cel budżetowy nie został osiągnięty w sytuacji braku w pełni umocowanego rządu w następstwie czerwcowych wyborów do parlamentu krajowego. Aby go osiągnąć, konieczne wydaje się zastosowanie dalszych środków w 2008 roku. W świetle wspomnianych powyżej zagrożeń dotyczących sytuacji makroekonomicznej oraz celów budżetowych, zmiana relacji długu do PKB może okazać się nieznacznie mniej korzystna niż ta przewidywana w programie, mimo iż zadłużenie wykazuje stałe tempo spadkowe.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby osiągnąć średniookresowy cel budżetowy do 2009 roku, tak jak to przewidziano w programie. Jednakże w okresie objętym programem zostanie zapewniony wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem prognozy deficytu wynoszącego 3 % PKB przy zwykłych wahaniami cyklicznych. Aby wzmocnić ścieżkę dostosowania prowadzącą do średniookresowego celu budżetowego należy w kontekście planowanej kontroli wykonania budżetu zastosować w 2008 roku dodatkowe strukturalne środki budżetowe.

Przy braku wzrostu negatywnego zapewni to w 2008 roku osiągnięcie celu równowagi budżetowej. W 2009 roku powinien on być wsparty środkami, w szczególności po stronie wydatków, umożliwiającymi spełnienie kryterium wartości odniesienia 0,5 % PKB, określonego w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu, oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego zgodnie z planem. Rada stwierdza również, że plany budżetowe na rok 2008 nie są w pełni zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez eurogrupę w kwietniu 2007 roku. Nawet jeśli relacja długu do PKB miałyby się obniżyć w mniejszym stopniu niż zostało to przewidziane w programie, wydaje się, że jej obniżka jest wystarczająca by osiągnąć wartość odniesienia w okresie objętym programem.

- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Belgii kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet kształtuje się powyżej średniej w UE-27, co wynika głównie ze stosunkowo dużego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB w nadchodzących dekadach. Efektywny wiek emerytalny w Belgii jest jednym z najniższych w UE, a podniesienie go jest celem paktu pokoleń, wprowadzającego szereg zmian w systemie emerytalnym. Mimo iż pakt jest krokiem we właściwym kierunku, prognozy krajowe pokazują, że reforma ta nie zmniejszy niestabilności systemu emerytalnego. Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie, sytuacja budżetowa w 2007 r., choć nieznacznie gorsza niż sytuacja wyjściowa w poprzednim programie, przyczynia się do zrównoważenia przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, ale nie jest wystarczająca do pełnego skompensowania przyszłej presji wydatkowej. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się utrzymanie wysokiej nadwyżki pierwotnej w perspektywie średniookresowej, sprowadzenie relacji długu do PKB poniżej wartości odniesienia określonej w Traktacie oraz przyjęcie kolejnych środków służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Program stabilności wydaje się być do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności w obydwu sprawozdaniach za kluczowe wyzwanie dla gospodarki Belgii uważa się utrzymanie stabilności finansów publicznych w świetle starzenia się społeczeństwa. Program stabilności nie zawiera jednak jakościowej oceny ogólnego wpływu przedstawionego w październiku 2007 roku sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej ani systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform. Z drugiej strony, prognozy budżetowe programu biorą pod uwagę skutki dla finansów publicznych wynikające z wdrożonych już działań podjętych na podstawie krajowego programu reform.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Belgii, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi 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 odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ W szczególności brak danych na temat wyników poszczególnych sektorów.

Podsumowując, po rozpoczętym w 1993 roku okresie imponującego zmniejszenia relacji długu do PKB do 85 % w 2007 roku, program przewiduje dalsze i szybkie jego zmniejszanie dzięki stopniowemu zwiększaniu nadwyżek zasadniczych po okresie pogorszenia sytuacji budżetowej w 2007 roku. Konsolidacja budżetowa opiera się głównie na zmniejszeniu wydatków z tytułu odsetek oraz zwiększeniu dochodów z podatków, podczas gdy w kwestii wydatków pierwotnych podejmowane są nadal niewielkie wysiłki. Realizacja celów budżetowych obarczona jest ryzykiem, w szczególności w kontekście względnie optymistycznych założeń makroekonomicznych leżących u podstaw programu oraz faktu, że program nie precyzuje środków wymaganych do osiągnięcia celów. Dlatego też, z uwagi na brak dodatkowych środków, dostosowanie do średniookresowego celu budżetowego w 2008 roku wydaje się niewystarczające i mało prawdopodobne jest, by cel ten został osiągnięty zgodnie z planem w 2009 roku.

W świetle powyższej oceny oraz w świetle kierunków w zakresie polityki budżetowej przyjętych przez eurogrupę w kwietniu 2007 roku, wzywa się Belgię do:

- (i) wdrożenia dodatkowych strukturalnych środków budżetowych mających na celu zapewnienie w 2008 roku osiągnięcia celu równowagi budżetowej przy braku wzrostu negatywnego oraz do zagwarantowania, że średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty w 2009 roku poprzez dostosowanie w kategoriach strukturalnych o wartość odniesienia wynoszącą 0,5 % PKB, między innymi dzięki wdrożeniu dodatkowych środków strukturalnych, w szczególności po stronie wydatków;
- (ii) wobec nadal wysokiego poziomu długu oraz prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa — do dalszych wysiłków na rzecz zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych poprzez osiągnięcie wysokich nadwyżek strukturalnych salda pierwotnego, a także wdrożenie reform służących zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia i wzrostu potencjalnego oraz zahamowaniu wzrostu kosztów dla budżetu wynikających ze starzenia się społeczeństwa.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PS kwiecień 2008	2,8	2,7	1,9	2,0	2,0	2,0
	KOM kwiecień 2008	2,8	2,7	1,7	1,5	n.a.	n.a.
	PS grudzień 2006	2,7	2,2	2,1	2,2	2,2	n.a.
Inflacja HICP (%)	PS kwiecień 2008	2,3	1,8	3,0	1,7	1,8	1,8
	KOM kwiecień 2008	2,3	1,8	3,6	2,3	n.a.	n.a.
	PS grudzień 2006	2,4	1,9	1,8	1,8	1,9	n.a.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS kwiecień 2008	0,1	0,3	- 0,1	- 0,4	- 0,5	- 0,8
	KOM kwiecień 2008 ⁽²⁾	0,1	0,3	- 0,3	- 1,0	n.a.	n.a.
	PS grudzień 2006	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,3	n.a.
Zadłużenie/wierzytelności netto wobec reszty świata (% PKB)	PS kwiecień 2008	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	KOM kwiecień 2008	3,4	3,2	2,6	2,4	n.a.	n.a.
	PS grudzień 2006	2,0	2,0	2,2	2,4	2,7	n.a.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS kwiecień 2008	0,3	- 0,2	0,0	0,3	0,7	1,0
	KOM kwiecień 2008	0,3	- 0,2	- 0,4	- 0,6	n.a.	n.a.
	PS grudzień 2006	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9	n.a.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wynik pierwotny (% PKB)	PS kwiecień 2008	4,3	3,7	3,7	3,8	4,1	4,3
	KOM kwiecień 2008	4,3	3,7	3,3	2,9	n.a.	n.a.
	<i>PS grudzień 2006</i>	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2	n.a.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS kwiecień 2008	0,3	- 0,4	0,0	0,5	1,0	1,4
	KOM kwiecień 2008	0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	n.a.	n.a.
	<i>PS grudzień 2006</i>	0,2	0,5	0,7	0,9	1,1	n.a.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PS kwiecień 2008	- 0,4	- 0,3	0,0	0,5	1,0	1,4
	KOM kwiecień 2008	- 0,6	- 0,3	- 0,2	- 0,1	n.a.	n.a.
	<i>PS grudzień 2006 ⁽⁴⁾</i>	- 0,4	0,1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS kwiecień 2008	88,2	84,9	81,5	78,1	74,7	71,1
	KOM kwiecień 2008	88,2	84,9	81,9	79,9	n.a.	n.a.
	<i>PS grudzień 2006</i>	87,7	83,9	80,4	76,6	72,6	n.a.

Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cyklicznie zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 2,5 %, 2,5 %, 2,2 % i 2,2 % odpowiednio w okresie 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Zgodnie z najnowszym programem środki jednorazowe i inne środki tymczasowe wyniosły w 2006 roku 0,7 % PKB (zmniejszające deficyt) i 0,1 % PKB w 2007 roku (zwiększające deficyt). Zgodnie z wiosenną prognozą służb Komisji środki jednorazowe i inne środki tymczasowe wyniosły w 2006 roku 0,9 % PKB (zmniejszające deficyt) i 0,1 % PKB w 2007 roku (zwiększające deficyt).
- (4) Zaktualizowany program stabilności z grudnia 2006 roku nie zawierał informacji na temat wykorzystania środków jednorazowych w latach 2008–2010

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z wiosny 2008 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.