

OPINIA RADY**z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Słowację**

(2008/C 49/11)

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) W dniu 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Słowację, obejmujący lata 2007–2010.
- (2) Słowacja przeżywa obecnie okres silnego wzrostu spowodowanego poważnymi reformami strukturalnymi z lat ubiegłych oraz znacznym napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, szczególnie w sektorze wytwórczym. Choć w wyniku przyspieszenia wzrostu zwiększyło się także zatrudnienie, a stopa bezrobocia znacznie spadła, niektóre grupy ludności w regionach wschodnich wydają się nie odnosić korzyści z obecnego rozwoju gospodarczego.

Niskie szanse niektórych grup na rynku pracy nie tylko wywierają negatywny wpływ na finanse publiczne i stanowią problem społeczny, lecz także ograniczają wzrost krajowego produktu potencjalnego, i tym samym spowalniają proces nadrabiania zaległości. Nierówny rozkład aktywności ekonomicznej w obrębie grup społecznych i regionów oznacza konieczność poprawy jakości edukacji publicznej i przesunięcia części wydatków publicznych na edukację, badania naukowe, rozwój i innowacje oraz rozwój infrastruktury. Po okresie zasadniczo restrykcyjnej polityki budżetowej w poprzednich latach, w 2006 r. polityka ta stała się ekspansywna, natomiast warunki monetarne uległy zaostrzeniu w związku z podwyżką stóp procentowych i utrzymującym się wzmocnieniem kursu wymiany; nie wpłynęło to jednak negatywnie na zewnętrzną konkurencyjność gospodarki słowackiej, o czym świadczy znaczny wzrost eksportu i zmniejszający się deficyt na rachunku obrotów bieżących. Jako państwo członkowskie objęte derogacją oraz uczestnik mechanizmu ERM II, Słowacja powinna prowadzić politykę makroekonomiczną i strukturalną zmierzającą do osiągnięcia trwałej konwergencji. Mimo że inflacja w 2007 r. znacznie się zmniejszyła, spodziewany jest jej ponowny wzrost w związku z rosnącymi cenami żywności i energii, silnym wzrostem gospodarczym, zacieśniającym się rynkiem pracy i wygaśnięciem skutków znacznego wzmocnienia kursu wymiany w latach 2006–2007. Aby osiągnąć określone w programie — który zakłada członkostwo w strefie euro od 2009 r. — cele w zakresie inflacji oraz zatrzymać ewentualną presję inflacyjną, która może się pojawić po wygaśnięciu deflacyjnych skutków znacznego wzmocnienia kursu wymiany w przeszłości, konieczne są dalsze reformy strukturalne, a rząd powinien być gotowy do przyjęcia bardziej rygorystycznego kursu polityki budżetowej niż przewidziany w programie.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę programu przewiduje, że tempo wzrostu realnego PKB zmniejszy się z 8,8 % w 2007 r. do 5 % w 2010 r. Jak wynika z dostępnych obecnie informacji ⁽²⁾, scenariusz ten wydaje się oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu do 2009 r. i ostrożnych założeniach na rok 2010, ponieważ wyjątkowo dobre wyniki eksportu w 2007 r. w następstwie uruchomienia nowych zdolności produkcyjnych w sektorze wytwórczym raczej nie powtórzą się w nadchodzących latach. Prognozy programu dotyczące inflacji wydają się

⁽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, o których mowa 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 sporządzoną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

zaniżone, ponieważ są oparte na korzystniejszych założeniach zewnętrznych niż zawarte w prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. i na odmiennych założeniach dotyczących wygaśnięcia skutków wzmocnienia kursu wymiany w przeszłości.

- (4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. oszacowano na 2,7 % PKB, w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że osiągnie on 2,9 % PKB, a według obecnej aktualizacji ma on wynieść 2,5 % PKB. Wynika to z lepszych, niż przewidywano, dochodów, które przekroczyły wyższe, niż przewidziano w budżecie, wydatki. Biorąc pod uwagę, że prognozowany na 2007 r. deficyt jest niższy (o 0,2 % PKB), niż wcześniej zakładano, pod względem zarówno nominalnym, jak i strukturalnym (wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe), należy uznać, że władze słowackie częściowo odpowiedziały na wezwanie zawarte w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji ⁽¹⁾, by wzmocnić dostosowanie strukturalne w celu zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w 2007 r. z większym marginesem bezpieczeństwa.
- (5) Głównym celem strategii budżetowej jest osiągnięcie do 2010 r. średniookresowego celu budżetowego w postaci deficytu strukturalnego w wysokości niewiele poniżej 1 % PKB. W programie przewidziano zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 2,5 % PKB w 2007 r. do 0,8 % PKB w 2010 r. pod względem nominalnym, natomiast w przypadku wyniku pierwotnego — przejście od deficytu w wysokości 1 % PKB w 2007 r. do nadwyżki w wysokości 0,5 % PKB w roku 2010. Dostosowanie zarówno pod względem nominalnym, jak i strukturalnym ma mieć miejsce pod koniec okresu objętego programem. W porównaniu z poprzednią zaktualizowaną wersją programu najnowsza zasadniczo potwierdza planowane dostosowanie, przy czym zakłada korzystniejszy scenariusz makroekonomiczny. Przewiduje się, że konsolidacja budżetowa będzie oparta na wydatkach (szczególnie na cięciach świadczeń socjalnych i wynagrodzeń pracowników sektora publicznego), ponieważ planuje się obniżenie wskaźnika wydatków o 3 punkty procentowe PKB w okresie objętym programem, podczas gdy wskaźnik dochodów ma się obniżyć o połowę tej wielkości.
- (6) Wyniki budżetowe mogą być w roku 2008 lepsze, a w latach 2009 i 2010 gorsze, niż przewidziano w programie. W 2008 r. deficytowi korzystniejszemu od oczekiwanego powinny sprzyjać przede wszystkim: perspektywa znacznego wzrostu gospodarczego, przyjęte już środki zwiększające dochody (poszerzenie podstawy opodatkowania w przypadku podatku od osób prawnych oraz podwyższenie pułapu wpłat na ubezpieczenia społeczne, co ma przynieść dodatkowy dochód w wysokości 0,3 % PKB), a także możliwy odpływ uczestników z drugiego filaru systemu emerytalnego ⁽²⁾ (pozytywny wpływ szacowany na około 0,2 % PKB) — jeżeli wzrost wydatków będzie kontrolowany dokładniej, niż się to sugeruje w programie, tak jak to miało miejsce w poprzednich latach. Istnieje jednak widoczne zagrożenie dla zakładanej konsolidacji budżetowej planowanej dopiero w latach 2009 i 2010. Przede wszystkim nie przewidziano wiążących pułapów wydatków, brakuje informacji na temat działań stanowiących podstawę dostosowania, a także występują potencjalne zagrożenia dla wydatków związanych z planowanym partnerstwem z sektorem prywatnym, zwłaszcza w odniesieniu do budowy autostrad.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zasadniczo zgodny z zaleconą przez Radę trwałą korektą nadmiernego deficytu do 2007 r. Wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem maksymalnego dopuszczalnego poziomu deficytu w wysokości 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych (szacowanych w granicach deficytu strukturalnego w wysokości 2 % PKB) będzie zapewniony dopiero od 2010 r., jeżeli przewidywana konsolidacja zostanie odpowiednio zrealizowana ⁽³⁾. Ponadto nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się niewystarczający, aby do końca okresu objętego programem zapewnić realizację średniookresowego celu budżetowego, jak to przewidziano w programie. W 2008 r. można oczekiwać tylko niewielkiej poprawy wyniku strukturalnego (0,25 % PKB), pomimo przewidywanej dobrej koniunktury gospodarczej.

Należy zatem zwiększyć przewidziane w programie tempo dostosowania do średniookresowego celu budżetowego w 2008 r., by osiągnąć zgodność z paktem stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i państw członkowskich ERM II roczna poprawa wyniku strukturalnego powinna wynieść 0,5 % PKB — co należy rozumieć jako wartość odniesienia — oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Ponadto w budżecie należy przewidzieć miejsce na zakładane zwiększenie napływu środków unijnych w celu utrzymania rygorystycznego kursu polityki budżetowej planowanego na lata 2009–2010. Planowane dostosowanie w pozostałych latach objętych programem — zgodnie z paktem — powinno być dokładnie zrealizowane, a w razie konieczności wsparte odpowiednimi działaniami. W przypadku pojawienia się presji inflacyjnej konieczny może się okazać bardziej restrykcyjny kurs polityki budżetowej niż przewidziany w programie.

⁽¹⁾ Dz.U. C 72 z 29.3.2007, str. 1.

⁽²⁾ W pierwszej połowie 2008 r. drugi filar systemu emerytalnego zostanie czasowo otwarty, co pozwoli obecnym uczestnikom na opuszczenie systemu, a nowym osobom na przystąpienie do niego.

⁽³⁾ Przedstawione w programie szacunki dotyczące luki produktowej różnią się znacznie od szacunków sporządzonych przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie i z użyciem wspólnie uzgodnionej metodologii.

- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Słowacji kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest niższy od średniej UE, przy wydatkach na emerytury rosnących nieco wolniej niż w wielu innych krajach, co jest zasługą przeprowadzonej w 2005 r. reformy systemu emerytalnego. Przewidywania te opierają się jednak na założeniu, że w pierwszej połowie 2008 r., kiedy będzie istniała taka możliwość, stosunkowo niewielka liczba pracowników opuści mieszany system emerytalny. Oszacowana w programie pozycja budżetowa w 2007 r. ze strukturalnym deficytem pierwotnym stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu, jaki na budżet ma starzenie się społeczeństwa. Konsolidacja finansów publicznych, zaplanowana w programie konwergencji, przyczyniłaby się więc do ograniczenia zagrożenia dla stabilności finansów publicznych.
- (9) Program konwergencji wydaje się do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. Potwierdza on, że priorytety rządu w zakresie wydatków (ochrona zdrowia, edukacja i rolnictwo) nadal są częściowo odmienne od głównych wyzwań zidentyfikowanych w krajowym programie reform (społeczeństwo informacyjne; badania naukowe, rozwój i innowacje; warunki prowadzenia działalności gospodarczej; edukacja i zatrudnienie). Ponadto w programie nie określono, czy krajowy cel, jakim jest przeznaczanie 0,8 % PKB na badania i rozwój, zostanie zrealizowany do 2010 r., w związku z tym, że wydatki na edukację coraz bardziej zależą od funduszy strukturalnych UE. W programie nie zawarto jakościowej oceny ogólnych skutków krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej, ale zamieszczono w nim uporządkowane informacje o bezpośrednich kosztach budżetowych związanych z głównymi reformami przewidzianymi w krajowym programie reform na 2008 rok.
- (10) W odniesieniu do postępów w realizacji zobowiązań podjętych w ramach ERM II cele budżetowe w kolejnych programach konwergencji były zawsze realizowane z nadwyżką, ale cele te okazały się niezbyt ambitne, jeśli wziąć pod uwagę lepszą, niż początkowo przewidywano, wyjściową pozycję budżetową i lepsze od przewidywanych wyniki gospodarcze. W odniesieniu do polityki w zakresie dochodów zbiorowe układy pracy w sektorze publicznym stanowią ważny sygnał świadczący o umiarkowanej polityce płacowej w całej gospodarce. W celu zatrzymania wzrostu kredytów Narodowy Bank Słowacji ściśle monitorował praktyki banków w zakresie zarządzania ryzykiem i zacieśnił współpracę z krajowymi organami nadzorującymi banki działające w Słowacji.
- (11) Jeżeli chodzi o wymagania odnośnie do danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, należy stwierdzić, że program jest spójny z korektą nadmiernego deficytu przewidzianą do 2007 r. Ponadto zakłada on odsunięcie na końcowe lata okresu nim objętego postępy w realizacji średniookresowego celu budżetowego w kontekście przewidywanego znacznego wzrostu gospodarczego; przewidywana poprawa strukturalna w 2008 r. jest niezgodna z paktem i powinna być bardziej ambitna. Z uwagi na zagrożenia dla osiągnięcia celów budżetowych począwszy od 2009 r., średniookresowy cel budżetowy może nie zostać zrealizowany do 2010 r., jak to planowano w programie, w związku z czym konieczne mogą być dodatkowe działania. Ponadto w przypadku pojawienia się presji inflacyjnej konieczny będzie bardziej rygorystyczny, niż przewidziano w programie, kurs polityki budżetowej oraz dalsze reformy strukturalne mające na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy. Zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Słowacji kształtują się na średnim poziomie. W odniesieniu do wyzwań średnioterminowych w programie nie przewidziano postępów odnośnie do przesunięcia wydatków na badania naukowe, rozwój i innowacje, stwierdza się natomiast, że wydatki na edukację powinny w coraz większym stopniu pochodzić z funduszy UE.

W świetle powyższej oceny oraz zalecenia z dnia 5 lipca 2004 r., wydanego zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu, a także z uwagi na potrzebę zapewnienia trwałej konwergencji i odpowiedniego uczestnictwa w ERM II, wzywa się Słowację do:

- (i) wykorzystania znacznego wzrostu gospodarczego, by przyspieszyć tempo dostosowań strukturalnych zmierzających do osiągnięcia w 2008 r. średniookresowego celu budżetowego, oraz do dokładnego wdrożenia przewidzianej konsolidacji strukturalnej, a także do zastosowania tam, gdzie będzie to konieczne, dodatkowych działań oraz bardziej wiążących pułapów wydatków w średnim okresie; oraz do
- (ii) wprowadzania dalszych reform strukturalnych mających na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy oraz do gotowości, by przyjąć bardziej rygorystyczny kurs polityki budżetowej, w szczególności w celu zahamowania możliwej presji inflacyjnej, zwłaszcza po wygaśnięciu deflacyjnych skutków znacznego wzmocnienia kursu wymiany w przeszłości.

⁽¹⁾ Nie przedstawiono przede wszystkim danych na temat funkcjonalnej klasyfikacji wydatków publicznych (COFOG) na rok 2010.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2007	8,3	8,8	6,8	5,8	5,0
	KOM listopad 2007	8,3	8,7	7,0	6,2	nd.
	PK grudzień 2006	6,6	7,1	5,5	5,1	5,0
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2007	4,3	1,7	2,3	2,6	2,7
	KOM listopad 2007	4,3	1,7	2,5	3,0	nd.
	PK grudzień 2006	4,4	3,1	2,0	2,4	2,6
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK listopad 2007	- 0,5	1,8	2,3	2,1	1,4
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	- 0,8	1,0	1,3	0,8	nd.
	PK grudzień 2006	- 0,9	1,0	1,6	1,9	2,4
Wierzytelności/zadłu- żenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK listopad 2007	- 8,4	- 3,4	- 1,9	- 1,1	- 0,4
	KOM listopad 2007	- 7,8	- 4,2	- 2,7	- 1,6	nd.
	PK grudzień 2006	- 6,4	- 3,1	- 2,5	- 2,0	- 1,6
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB)	PK listopad 2007	- 3,7	- 2,5	- 2,3	- 1,8	- 0,8
	KOM listopad 2007	- 3,7	- 2,7	- 2,3	- 2,4	nd.
	PK grudzień 2006	- 3,7	- 2,9	- 2,4	- 1,9	nd.
Wynik pierwotny (% PKB)	PK listopad 2007	- 2,2	- 1,0	- 0,9	- 0,3	0,5
	KOM listopad 2007	- 2,2	- 1,2	- 0,8	- 0,9	nd.
	PK grudzień 2006	- 1,9	- 0,9	- 0,6	- 0,2	nd.
Wynik w ujęciu uwzględ- niającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 3,5	- 3,0	- 3,0	- 2,4	- 1,2
	KOM listopad 2007	- 3,4	- 3,0	- 2,7	- 2,6	nd.
	PK grudzień 2006	- 3,4	- 3,2	- 2,9	- 2,5	nd.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 3,1	- 3,0	- 3,1	- 2,4	- 1,2
	KOM listopad 2007	- 3,4	- 3,0	- 2,7	- 2,6	nd.
	PK grudzień 2006	- 3,5	- 3,2	- 2,9	- 2,5	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK listopad 2007	30,4	30,6	30,8	30,5	29,5
	KOM listopad 2007	30,4	30,8	30,7	30,6	nd.
	PK grudzień 2006	33,1	31,8	31,0	29,7	nd.

Uwagi:

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

⁽²⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 6,4 %, 6,7 %, 6,7 % i 6,7 % odpowiednio w latach 2006–2009.

⁽³⁾ Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszą aktualizacją programu działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,4 % PKB w 2006 r. (zwiększające deficyt) i 0,1 % PKB w 2008 r. (zmniejszające deficyt). Prognozy służb Komisji nie przewidują działań jednorazowych.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.