

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 4 marca 2008 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2010 przedstawionego przez Austrię

(2008/C 74/01)

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 4 marca 2008 r. Rada przeprowadziła analizę zaktualizowanego programu stabilności Austrii na lata 2007–2010.
- (2) Przez ostatnich kilka lat Austria doświadczała dynamicznego wzrostu gospodarczego, przewyższającego średnią krajów strefy euro. W sytuacji zastoju w obszarze spożycia prywatnego, głównymi składowymi wzrostu były eksport netto oraz inwestycje. Kontynuacja umiarkowanej polityki płacowej pomogła w utrzymaniu stabilności cen, stymulując równocześnie konkurencyjność zewnętrzną.

Austriacki rynek pracy osiągał dobre wyniki, przy jednej z najniższych stóp bezrobocia w UE i ogólnej stopie zatrudnienia powyżej docelowych 70 % zakładanych w ramach strategii lizbońskiej. Stopa zatrudnienia starszych pracowników pozostaje jednak nadal znacznie poniżej średniej UE. Dług publiczny przekracza 60 % PKB, natomiast deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejsza się od 2005 roku, lecz osiągnięcie zrównoważonego budżetu było wielokrotnie odsuwane na późniejszy okres. Trwająca konsolidacja finansów publicznych będzie opierać się również na reorganizacji relacji budżetowych pomiędzy poszczególnymi stopniami administracji rządowej, ponieważ w obecnej formie relacje te są nazbyt skomplikowane i pozbawione przejrzystości.

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

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi spowolnienie wzrostu realnego PKB z 3,4 % w 2007 roku do średnio 2,5 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika ⁽¹⁾, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Biorąc pod uwagę ostatnie zmiany cen żywności i ropy naftowej może okazać się, że inflacja będzie nieco wyższa, niż zakładano w programie, lecz kontynuacja umiarkowanej polityki płacowej powinna przyczynić się do podtrzymania wysokiego stopnia konkurencyjności.
- (4) W najnowszej aktualizacji programu stabilności deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 roku oszacowano na 0,7 % PKB, podczas gdy w poprzedniej aktualizacji programu zakładano, że osiągnie on 0,9 % PKB. Niższy od zakładanego deficyt jest następstwem przede wszystkim lepszej niż oczekiwano sytuacji koniunkturalnej, przy dochodach przekraczających plany budżetowe i nieznacznie przewyższających większy niż zakładano wzrost wydatków. Wzrost dochodów ponad kwotę przewidywaną spowodowały w szczególności wpływy z podatku od wynagrodzeń oraz podatku od osób prawnych, jak również z podatku od kapitału. Rada odnotowuje, że wykonanie budżetu w 2007 roku może być uznane za zasadniczo zgodne również z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku.
- (5) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest osiągnięcie średniookresowego celu, jakim jest zrównoważona pozycja budżetowa w ujęciu strukturalnym (tj. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po korekcie o działania jednorazowe i tymczasowe) do 2010 roku. Zasadniczy wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych ma przejść od deficytu wynoszącego 0,7 % PKB w 2007 roku do nadwyżki na poziomie 0,4 % PKB w 2010 roku, przy czym dostosowanie będzie miało miejsce pod koniec okresu objętego programem. W okresie objętym programem nadwyżka pierwotna ma wzrosnąć w mniejszym stopniu – 0,9 punktu procentowego PKB. W okresie od roku 2007 do 2009 liczony zgodnie ze wspólnie przyjętą metodą deficyt strukturalny zmniejszy się o około 1 punktu procentowego PKB ⁽²⁾. Konsolidacja opiera się głównie na cięciach wydatków, których głównymi elementami jest ograniczenie wydatków na cele socjalne oraz korzyści płynące z reform administracyjnych. W porównaniu z poprzednim programem, zakładającym, że w roku 2009 cel średniookresowy zostanie niemal osiągnięty, nowa aktualizacja nieznacznie odsuwa w czasie planowane dostosowanie, mimo bardziej korzystnych wyników w zakresie wzrostu w roku 2007. Szacuje się, że w 2007 roku dług brutto sektora rządowego i samorządowego będzie kształtował się na poziomie nieznacznie poniżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB, oraz przewiduje się jego dalsze zmniejszenie o 4,5 punktu procentowego w okresie objętym programem.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowym wydaje się być zasadniczo zrównoważone w 2008 roku, natomiast w latach 2009 i 2010 wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od przewidywanych, mimo wiarygodnych założeń makroekonomicznych. W programie nie przedstawiono zwłaszcza wystarczających informacji na temat środków niezbędnych do realizacji istotnych ograniczeń wydatków planowanych w ostatnich dwóch latach objętych programem, chociaż oszczędności na świadczeniach dla bezrobotnych oraz emeryturach, uzyskane w wyniku reformy systemu emerytalnego przeprowadzonej w 2004 roku, powinny przyczynić się do spadku wskaźnika wydatków. Nie jest również jasne, w jaki sposób przy założonych celach w zakresie wydatków możliwe będzie przeznaczenie dodatkowych nakładów na edukację, badania i rozwój oraz infrastrukturę, w sytuacji gdy oczekiwany wzrost wydajności w administracji publicznej pozostaje niepewny.

Ponadto w programie zapowiada się cięcia podatkowe w 2010 roku bez wskazania środków na ich sfinansowanie. Zagrożenia związane z planowanym kształtowaniem się wskaźnika długu wydają się być zasadniczo zrównoważone: z jednej strony potencjalnie wyższe niż zakładano wartości deficytu mogą zagrażać realizacji zaprezentowanej w programie ścieżki dostosowania, z drugiej zaś nominalny PKB może okazać się większy niż przewidywano.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby osiągnąć średniookresowy cel budżetowy do 2010 roku, tak jak to przewidziano w programie. W całym okresie objętym programem zostanie jednak zapewniony wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy zwykłych wahaniami makroekonomicznych. W roku 2008 tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego jest niewystarczające i powinno zostać przyspieszone zgodnie z paktem stabilności i wzrostu, który stanowi, że

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

⁽²⁾ W przypadku zaklasyfikowania dodatkowych wydatków na wyposażenie wojskowe w poczet środków jednorazowych (klasyfikacja ta została przyjęta w programie zgodnie z załączoną poniżej tabelą przeglądową i jest odmienna od klasyfikacji przyjętej przez służby Komisji) korekta deficytu strukturalnego byłaby niższa o 0,2 punktu procentowego w porównaniu z sytuacją, w której powyższe środki jednorazowe zostałyby pominięte.

roczna poprawa wyniku strukturalnego powinna przekraczać 0,5 % PKB w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Rada odnotowuje także, że tempo dostosowania w roku 2008 nie jest zgodne również z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku. Po roku 2008 planowana korekta powinna zostać wsparta specjalnymi środkami zapewniającymi ograniczenie wydatków.

- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Austrii w długim okresie kształtują się na niskim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest mniejszy niż średnia w UE, a udział wydatków na emerytury w PKB powinien się zmniejszać w długim okresie. Zgodnie z zamieszczoną w programie oceną pozycja budżetowa w 2007 roku, która jest lepsza niż pozycja wyjściowa z poprzedniego programu, przyczynia się do zmniejszenia przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej, zgodnie z założeniami programu.
- (9) Program stabilności jest w pełni spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. Zarówno w programie stabilności, jak i w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform szczególną uwagę poświęcono środkom mającym bezpośredni wpływ na budżet, zakładając przeniesienie ciężaru wydatków na kategorie przyczyniające się do wzrostu, takie jak badania i rozwój, infrastruktura oraz edukacja. Podobnie sprawozdanie z realizacji krajowego programu reform zawiera także informacje na temat reform administracji publicznej i systemu opieki zdrowotnej, jak również wprowadzenia nowych średniookresowych ram budżetowych, będących kluczowymi elementami ścieżki konsolidacji budżetowej zaprezentowanej w programie stabilności.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest jedynie częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Austrii, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej, jako że poprawa sytuacji strukturalnej, która ma prowadzić do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie wydaje się wystarczająca.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując: w kontekście wzrostu gospodarczego kształtującego się na poziomie bliskim wartości potencjalnej, w programie przewiduje się powolny postęp na drodze do realizacji średniookresowego celu budżetowego przez stosunkowo odsunięte w czasie działania dostosowawcze, oparte na nie w pełni sprecyzowanych ograniczeniach wydatków. Istnieją zagrożenia związane z realizacją celów budżetowych po roku 2008, a cel średniookresowy może nie zostać osiągnięty do końca okresu objętego programem. W aktualizacji nie wskazano środków na sfinansowanie cięć podatkowych zapowiadanych na 2010 rok. Zakłada się, że w 2007 roku dług sektora rządowego i samorządowego spadł nieco poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB i że w kolejnych latach będzie nadal umiarkowanie spadać. Zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Austrii kształtują się na niskim poziomie.

W świetle powyższej oceny wzywa się Austrię do wykorzystania nieznacznie niższego niż przewidywano deficytu w 2007 roku w celu przyspieszenia dostosowania w 2008 roku oraz do wsparcia korekty planowanej na dwa ostatnie lata programu konkretnymi i adekwatnymi środkami, w tym finansowania planowanej reformy podatkowej. Dzięki temu cel średniookresowy powinien zostać osiągnięty wcześniej niż przewidziano w programie, zwłaszcza dzięki bardziej rygorystycznemu wdrożeniu ograniczeń w zakresie wydatków oraz wykorzystaniu wszystkich nieprzewidzianych nadwyżek dochodów z podatków do osiągnięcia konsolidacji budżetowej.

Rada odnotowuje również, że takie działania byłyby zgodne z kierunkami w zakresie polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS listopad 2007	3,3	3,4	2,4	2,5	2,5
	KOM listopad 2007	3,3	3,3	2,7	2,4	nd.
	PS marzec 2007	3,1	2,7	2,3	2,5	2,6

⁽¹⁾ Brak zwłaszcza danych dotyczących niektórych elementów składowych dostosowania stan-przepływy, jak również niektórych danych dotyczących stabilności długookresowej.

		2006	2007	2008	2009	2010
Inflacja HICP (%)	PS listopad 2007	1,5	1,9	2,0	2,0	2,0
	KOM listopad 2007	1,7	1,9	1,9	1,8	nd.
	PS marzec 2007	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS listopad 2007	- 0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	- 0,4	0,4	0,8	0,8	nd.
	PS marzec 2007	- 0,3	0,1	- 0,1	0,1	0,3
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS listopad 2007	3,2	3,5	3,7	3,7	3,7
	KOM listopad 2007	3,3	4,6	5,2	5,3	nd.
	PS marzec 2007	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	- 1,4	- 0,7	- 0,6	- 0,2	0,4
	KOM listopad 2007	- 1,4	- 0,8	- 0,7	- 0,4	nd.
	PS marzec 2007	- 1,1	- 0,9	- 0,7	- 0,2	0,4
Wynik pierwotny (% PKB)	PS listopad 2007	1,5	2,0	2,1	2,3	2,8
	KOM listopad 2007	1,4	1,7	1,8	2,0	nd.
	PS marzec 2007	1,9	2,0	2,1	2,6	3,1
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	- 1,2	- 0,9	- 0,8	- 0,4	0,1
	KOM listopad 2007	- 1,2	- 1,0	- 1,0	- 0,8	nd.
	PS marzec 2007	- 1,0	- 0,9	- 0,7	- 0,2	0,2
Wynik strukturalny ⁽³⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	- 1,2	- 0,7	- 0,6	- 0,4	0,1
	KOM listopad 2007	- 1,2	- 1,0	- 1,0	- 0,8	nd.
	PS marzec 2007	- 1,0	- 0,8	- 0,4	- 0,2	0,2
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	61,7	59,9	58,4	57,0	55,4
	KOM listopad 2007	61,7	60,0	58,4	57,2	nd.
	PS marzec 2007	62,2	61,2	59,9	58,5	56,8

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) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 2,2 % w 2006 r. i 2,4 % w latach 2007–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych i działań tymczasowych. Zgodnie z najnowszym programem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,2 % PKB w 2007 r. oraz 2008 r. i 0,1 % PKB w 2009 r.; wszystkie te działania zwiększają deficyt (wydatki na wyposażenie wojskowe). W jesiennym prognozie służb Komisji nie uwzględniono działań jednorazowych ani tymczasowych, ponieważ wydatki na wyposażenie wojskowe nie są uważane przez służby Komisji za środek jednorazowy.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.