

OPINIA RADY
z 17 lutego 2005 r.
w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Włoch na lata 2004–2008

(2005/C 136/07)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z 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,

WYDAJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 17 lutego 2005 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Włoch, obejmujący lata 2004–2008. Program jest częściowo zgodny z wymogami odnoszącymi się do danych, określonymi przez „kodeks postępowania w sprawie treści i formy programów stabilizacji i konwergencji”. W celu dokonania precyzyjnej oceny ścieżki oraz struktury dostosowania, niezbędna byłaby informacja na temat dodatkowych środków przewidzianych do osiągnięcia celów budżetowych w roku 2006 i w latach późniejszych. W związku z powyższym wzywa się Włochy do spełnienia wszystkich wymogów kodeksu postępowania.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu odzwierciedla informacje udostępnione około połowy 2004 r. Przewiduje on zwiększenie tempa wzrostu realnego PKB z 1,2 % w 2004 r. do 2,1 % w 2005 r. oraz jego średni wzrost na poziomie ok. 2,3 % w pozostałej części okresu objętego programem. Na podstawie aktualnie dostępnych informacji, scenariusz ten wydaje się odzwierciedlać dość korzystne założenia dotyczące wzrostu, gdyż i) przewidywany wzrost w 2005 r. jest bliski górnego zakresu przedziału określonego w bieżących prognozach, a przy tym ii) przewidywania dotyczące średnioterminowej ewolucji wzrostu wydają się stosunkowo optymistyczne. Przewidywania programu dotyczące tendencji cenowych, mierzonych deflatorem PKB, wydają się realistyczne⁽²⁾.
- (3) Celem programu jest stopniowa redukcja nominalnego deficytu budżetowego z oczekiwanego poziomu 2,9 % PKB w 2004 r. poprzez przyjęty za cel na 2005 r. deficyt w wysokości 2,7 % PKB, aż do 0,9 % PKB w 2008 r. A zatem program nie dąży do doprowadzenia pozycji budżetowej w średnim terminie do stanu bliskiego równowagi lub wykazującego nadwyżkę. Przewiduje się, że w konsekwencji zastosowania środków o charakterze trwałym saldo budżetowe, z uwzględnieniem dostosowań cyklicznych, ulegnie poprawie o 1,1 punktu procentowego w okresie objętym programem, przy czym największa korekta (0,5 punktu procentowego) spodziewana jest w 2006 r. Mimo że w 2005 r., z uwzględnieniem dostosowań cyklicznych, nie przewiduje się poprawy, duża część środków jednorazowych będzie zastąpiona środkami o charakterze trwałym. W porównaniu z poprzednią aktualizacją, nominalne wartości deficytu są wyższe o ponad jeden punkt procentowy, a planowane dostosowanie przypada na późniejszą część okresu objętego programem z uwagi na nieco mniej korzystny scenariusz makroekonomiczny. Niemniej jednak, ponieważ uwarunkowania o charakterze cyklicznym, mierzone luką produktową, pozostały prawie niezmienione, największą część korekty deficytu można uznać za strukturalną.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ Zawarte w programie przewidywania dotyczące inflacji HICP nie są prognozami. Są to raczej wartości odniesienia, przeznaczone w zasadzie do wykorzystania w procesie negocjacji płacowych.

- (4) Istnieje ryzyko, że wynik budżetowy może być gorszy od przewidzianego w programie. W szczególności dotyczy to 2005 r., kiedy to margines bezpieczeństwa jest wąski, a niższy od przewidzianego wzrost gospodarczy, niewielkie odchylenia od planowanej korekty budżetowej przekraczającej 2 % PKB, zagrożenia związane z pewnymi jednorazowymi działaniami, a także możliwa zmiana klasyfikacji spółki ANAS, odpowiedzialnej za utrzymanie dróg, pociągają za sobą niebezpieczeństwo przekroczenia wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Biorąc pod uwagę doświadczenia z przeszłości, nie można wykluczyć, że rozmiar dostosowania fiskalnego w roku 2006 i w latach późniejszych potrzebny do osiągnięcia celów przedstawionych w programie jest niedoszacowany. W świetle powyższej oceny ryzyka, wydaje się, że strategia budżetowa przyjęta w programie nie daje, przynajmniej do 2006 r., wystarczającego marginesu bezpieczeństwa zabezpieczającego, przy zwykłych wahaniach makroekonomicznych, przed przekroczeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB. Nie wystarcza również do zapewnienia realizacji średnioterminowego celu Paktu Stabilności i Wzrostu, jakim jest doprowadzenie pozycji budżetowej do stanu zbliżonego do równowagi do końca okresu objętego programem.
- (5) Szacuje się, że w 2004 r. wskaźnik zadłużenia osiągnął 106 % PKB, czyli jest jedynie minimalnie niższy od poziomu odnotowanego w 2003 r. i o wiele wyższy od wartości odniesienia określonej Traktatem, która wynosi 60 %. Program przewiduje spadek wskaźnika zadłużenia o ponad 8 punktów procentowych w okresie realizacji programu, głównie dzięki ambitnym planom prywatyzacyjnym, którym towarzyszyć będzie poprawa salda pierwotnego i przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Osiągnięcie szybszego tempa redukcji zadłużenia utrudniają transakcje wyrównawcze (*below-the-line*) zwiększające zadłużenie średnio o ponad 2 punkty procentowe rocznie. Ewolucja zadłużenia może być mniej korzystna od przewidywanej, zwłaszcza ze względu na wspomniane wyżej ryzyko dla celów budżetowych oraz niepewność jeśli chodzi o przyrost zadłużenia netto w stosunku do całkowitego zadłużenia (*stock-flow adjustments*).
- (6) Jeżeli chodzi o zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych, Włochy wydają się narażone na pewne ryzyko. Jednakże przyjęcie w 2004 r. reformy systemu emerytalnego jest istotnym krokiem w kierunku rozwiązania problemów budżetowych związanych ze starzeniem się ludności i przyczyni się do poprawy sytuacji Włoch pod tym względem. Włochy mogą znaleźć się w stosunkowo korzystnej sytuacji, pod warunkiem że założenia budżetowe zostaną w pełni wykonane, zostaną osiągnięte oczekiwane oszczędności dzięki reformie emerytalnej, a każde odejście od strategii ciągłego utrzymywania dużych nadwyżek pierwotnych, prowadzącej w praktyce do szybkiej redukcji zadłużenia, zostanie niezwłocznie skorygowane.
- (7) Polityki gospodarcze nakreślone w aktualizacji są tylko częściowo spójne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w dziedzinie finansów publicznych dla Włoch. Po pierwsze, program nie przewiduje doprowadzenia pozycji budżetowej do stanu bliskiego równowagi lub nadwyżki w średnim terminie. Po drugie, cele budżetowe nie zapewniają poprawy cyklicznie dostosowanego salda budżetowego o co najmniej 0,5 punktu procentowego w skali roku, chociaż powszechnie wiadomo, że poprawa strukturalnego salda budżetowego (skorygowanego o operacje jednorazowe) osiąga średnio 0,5 punktu procentowego PKB rocznie. Po trzecie, część redukcji podatków w 2005 r. finansowana jest za pomocą środków tymczasowych. Program nie zawiera też wystarczających informacji na temat skuteczności wzmocnienia mechanizmów kontroli wydatków ani nie określa w wyraźny sposób źródła finansowania wydatków regionalnych.

W świetle powyższej oceny, Rada jest zdania, że Włochy powinny:

- i) podjąć stosowne kroki zapewniające osiągnięcie docelowego deficytu w 2005 r.;
- ii) podjąć niezbędne działania strukturalne, w roku 2006 i w latach następnych, aby osiągnąć pozycję zbliżoną do równowagi budżetowej do końca okresu objętego programem; oraz
- iii) zapewnić szybsze tempo spadku zadłużenia w stosunku do PKB w kierunku wartości odniesienia określonej Traktatem, wynoszącej 60 % PKB, zwracając szczególną uwagę na inne niż pożyczki netto czyniki przyczyniające się do zmian w poziomie zadłużenia.

Porównanie kluczowych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (zmiana w %)	PS 2004	1,2	2,1	2,2	2,3	2,3
	KOM październik 2004	1,3	1,8	1,8	—	—
	PS 2003	1,9	2,2	2,5	2,6	—
Inflacja HICP (%)	PS 2004 ⁽¹⁾	2,2	1,6	1,5	1,4	1,4
	KOM październik 2004	2,3	2,3	2,0	—	—
	PS 2003	1,8	1,5	1,4	1,4	—
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS 2004	-2,9	-2,7	-2,0	-1,4	-0,9
	KOM październik 2004	-3,0	-3,0	-3,6	—	—
	PS 2003	-2,2	-1,5	-0,7	0,0	—
Saldo pierwotne (% PKB)	PS 2004	2,4	2,4	3,3	4,0	4,7
	KOM październik 2004	2,0	2,1	1,5	—	—
	PS 2003	2,9	3,5	4,4	5,1	—
Saldo strukturalne (% PKB)	PS 2004 ⁽²⁾	-2,1	-2,1	-1,6	-1,2	-1,0
	KOM październik 2004	-2,4	-2,6	-3,4	—	—
	PS 2003 ⁽²⁾	-1,6	-1,0	-0,4	0,1	—
Zadłużenie publiczne brutto (% PKB)	PS 2004	106,0	104,1	101,9	99,2	98,0
	KOM październik 2004	106,0	104,6	104,4	—	—
	PS 2003	105,0	103,0	100,9	98,6	—

Uwaga:

(1) Planowana inflacja począwszy od 2005 r.

(2) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

Źródła:

Program stabilności (PS); Prognozy służb Komisji z jesieni 2004 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.