

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

(2008/C 49/08)

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 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Włochy, obejmujący lata 2007–2011.
- (2) Od lat dziewięćdziesiątych wzrost realnego PKB we Włoszech utrzymuje się poniżej średniej dla strefy euro, a potencjalny wzrost, szacowany jeszcze na początku ubiegłej dekady na powyżej 2 %, na przestrzeni ostatnich 15 lat spadł do poziomu ok. 1,5 %. Wśród pozytywnych aspektów należy wymienić fakt, że Włochy od początku bieżącej dekady odnotowują silny wzrost zatrudnienia i znaczny spadek stopy bezrobocia, co jest następstwem między innymi reform rynku pracy.

Włochy wciąż jednak potrzebują wiele czasu, by osiągnąć wskaźnik zatrudnienia odpowiadający średniej w UE, tymczasem połączenie dynamicznego wzrostu zatrudnienia i spowolnionego wzrostu PKB wyraźnie wskazuje na problem tego kraju z wydajnością. Niezależnie od niedawnego ożywienia gospodarczego średniookresowe perspektywy gospodarki włoskiej pozostają niepewne wobec poważnych słabości strukturalnych. Zalicza się do nich w szczególności ograniczona wewnętrzna konkurencja na rynku usług, którym to problemem zaczęto się zajmować w ostatnich latach. Słabości strukturalne przyczyniają się do słabego wzrostu wydajności, stałej utraty konkurencyjności zewnętrznej oraz — do niedawna — stopy inflacji wyższej od średniej dla strefy euro. Wskaźnik długu publicznego w relacji do PKB przekraczający 100 % oraz nadal stosunkowo wysoki, choć malejący, deficyt budżetowy są przyczyną zwiększonej niepewności gospodarczej i wysokich kosztów obsługi zadłużenia, przez co Włochy są narażone na skutki wzrostu stóp procentowych. Czynniki te uniemożliwiają ponadto wydajniejsze wykorzystanie środków publicznych i ograniczają możliwość skutecznej interwencji w ramach polityki budżetowej za pomocą automatycznych stabilizatorów. Zasadnicze znaczenie dla szybkiego ograniczenia wskaźnika zadłużenia i stabilizacji finansów publicznych ma dalsze ograniczanie strukturalnego wskaźnika wydatków pierwotnych, po tym jak ustabilizował się on w ostatnim okresie, oraz zwiększenie potencjalnego wzrostu, między innymi poprzez poprawę jakości finansów publicznych.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje stopniowy spadek tempa wzrostu realnego PKB z 1,9 % w 2007 r. do 1,5 % w roku 2008. Potem ma nastąpić jego lekkie, lecz stabilne przyspieszenie przez pozostałą część okresu objętego programem, do poziomu 1,8 % w roku 2011. Biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia, szacunki zawarte w programie dotyczące wzrostu w 2008 roku wydają się dość optymistyczne ⁽²⁾, gdyż obecnie przewiduje się, że wzrost realnego PKB w 2008 roku będzie wyraźnie niższy, niż przewidziano w programie, co może wpłynąć na poziom aktywności ekonomicznej także w późniejszym okresie. Także przyjęte w programie założenia co do inflacji wydają się zaniżone na rok 2008, jednak realistyczne na kolejne lata. Przewidywania dotyczące inflacji oraz będące ich podstawą ograniczenie wzrostu jednostkowych kosztów pracy wydają się zgodne z celem, jakim jest opanowanie utraty konkurencyjności przez gospodarkę Włoch.

⁽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 między innymi jesienną prognozę służb Komisji oraz przygotowaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

- (4) W zaktualizowanej wersji programu stabilności z 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. oszacowano na 2,4 % PKB, podczas gdy w poprzedniej aktualizacji programu zakładano, że osiągnie on 2,8 % PKB. W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. przewidywano deficyt w wysokości 2,3 % PKB. Obniżenie prognozy deficytu jest uzasadnione wyższym o 1,8 punktu procentowego wzrostem nominalnego PKB w 2007 r. w porównaniu z przewidywaniami zawartymi w programie z 2006 roku oraz skutecznym zastosowaniem działań korygujących w latach 2006–2007, które zostały częściowo zniwelowane zatwierdzonymi w trakcie roku 2007 dodatkowymi wydatkami w wysokości około 0,9 % PKB, głównie na transfery społeczne i nakłady kapitałowe. W świetle najnowszych informacji deficyt w 2007 r. może okazać się znacząco niższy, niż oszacowano w jesiennej prognozie, a tym samym spaść znacznie poniżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Wykonanie budżetu było w 2007 r. zgodne z zaleceniami dotyczącymi korekty nadmiernego deficytu, zawartymi w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniego zaktualizowanego programu stabilności⁽¹⁾. Prawdopodobnie bardzo pozytywny wynik budżetowy w 2007 r. mógłby być jeszcze lepszy, gdyby w trakcie roku nie zatwierdzono dodatkowych wydatków, o których mowa powyżej, wobec tego nie można uważać go za w pełni zgodny z zaleceniem wykorzystania lepszych niż prognozowane wyników budżetowych do celów redukcji deficytu. Rada odnotowuje, że także wykonanie budżetu z 2007 roku nie jest w pełni zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku.
- (5) Celem przewidzianej w programie strategii budżetowej jest kontynuowanie konsolidacji budżetowej na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe), co planuje się osiągnąć do 2011 r. Wobec perspektyw gospodarczych zbliżonych do przewidywań z poprzedniej aktualizacji docelowe wartości deficytu na lata 2008–2011 pozostają zasadniczo niezmienione. Prognozowana korekta w 2008 r. jest jednak o około 0,5 punktu procentowego PKB niższa, niż przewidywano w poprzedniej aktualizacji, ponieważ mimo lepszej pozycji wyjściowej cel pozostał niezmieniony. Deficyt publiczny ma się zmniejszyć zaledwie o 0,2 punktu procentowego PKB w 2008 r., a w latach kolejnych o około 0,75 punktu procentowego rocznie, aby w roku 2011 doprowadzić do zrównoważenia budżetu. Strukturę korekty przedstawiono jedynie w odniesieniu do roku 2008, w którym redukcja deficytu o 0,2 punktu procentowego zaplanowana jest głównie po stronie wydatków.
- W odniesieniu do kolejnych lat w programie podano jedynie ogólną wielkość środków konsolidacji wymaganych każdego roku do osiągnięcia celów budżetowych zgodnie z tendencjami występującymi przy niezmienionym otoczeniu prawnym, nie określono jednak struktury tych środków. Szacuje się, że w 2007 r. wskaźnik długu publicznego brutto w relacji do PKB wyniesie 105 %, czyli znacznie powyżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB; planuje się jego zmniejszenie o około 10 punktów procentowych w okresie objętym programem.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami wielkości deficytu wydaje się zasadniczo zrównoważone na rok 2008, ale wyniki budżetowe w kolejnych latach mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. Ewentualny pozytywny wynik w 2007 r. zapewniłby wprawdzie korzystny efekt bazowy na rok 2008, jednak w ustawie budżetowej na ten rok przewidziano, że po zagwarantowaniu celów budżetowych wyższe od prognozowanych dochody stałe można wykorzystać na sfinansowanie obniżki podatków. W świetle aktualnych danych ekonomicznych wynik deficytu w 2008 r. jest również obciążony ryzykiem związanym z możliwością znacznie niższego wzrostu PKB. Realizacja docelowego deficytu w wysokości 2,2 % PKB w 2008 r. może wiązać się z pogorszeniem wyniku nominalnego i wyniku strukturalnego w stosunku do roku 2007⁽²⁾. Opcja niezmienionego otoczenia prawnego oznacza poważne niedoszacowanie tendencji wydatkowych. Fakt ten, jak i niepodanie informacji o strukturze niezbędnego pakietu konsolidacyjnego przy niezmienionym otoczeniu prawnym niosą ze sobą widoczne zagrożenia. Sprecyzowania wymagają przede wszystkim odpowiednie działania mające na celu ograniczenie wzrostu wydatków. W świetle powyższych zagrożeń celów budżetowych, począwszy od roku 2009 zmiana wskaźnika długu może być mniej korzystna, niż przewidziano w programie.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej jest zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu w 2007 r. Możliwe jednak, że przed rokiem 2010 nie zostanie zapewniony wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem wynoszącego 3 % PKB prognozy deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych, a przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby zapewnić przewidziane w programie osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego przed końcem okresu objętego programem. W 2008 r. występuje ryzyko znacznego pogorszenia się wyniku strukturalnego, chyba że utrzymana zostanie lepsza od oczekiwań pozycja wyjściowa z 2007 r. Wskazane w programie

(1) Dz.U. C 70 z 27.3.2007, str. 17.

(2) Dotyczy to zwłaszcza wyniku strukturalnego. Zastosowane w dniu 31 grudnia 2007 r. działanie przewidujące zwolnienie podmiotów pobierających podatki z obowiązku zaliczkowej wpłaty do budżetu określonej kwoty podatków przewidzianych do pobrania w roku następnym może mieć negatywny wpływ (0,3 % PKB) na wynik nominalny w 2007 r. Ze względu na swój jednorazowy charakter działanie to nie będzie miało jednak żadnego wpływu na wynik strukturalny w 2007 r.

tempo dostosowania do średniookresowego celu budżetowego w 2008 r. jest niewystarczające i należy je zwiększyć tak, aby było zgodne z paktem stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich ERM II roczna poprawa wyniku strukturalnego powinna wynieść 0,5 % PKB (co stanowi wartość odniesienia). Ponadto Rada odnotowuje, że założony na 2008 r. kurs polityki budżetowej nie jest spójny z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 r., w których zawarto wymóg odpowiedniego opracowania planów polityki budżetowej na rok 2008, tak aby przyspieszyć dostosowanie prowadzące do średniookresowego celu budżetowego. Począwszy od roku 2009 przewidziany w programie kurs polityki budżetowej powinien być wsparty odpowiednimi środkami. Mając na uwadze ryzyko związane ze wspomnianymi wyżej przewidywaniami odnośnie do poziomu długu publicznego, tempo obniżania się wskaźnika długu do wartości odniesienia może nie być wystarczające w okresie objętym programem.

- (8) Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Włoch w długim okresie kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest mniejszy od średniej UE, przy nieco wolniej rosnących wydatkach na emerytury, co jest efektem uchwalonych reform systemu emerytalnego. Udział wydatków na emerytury w relacji do PKB nadal należy jednak do najwyższych w UE, a prognozy opierają się na założeniu, że niedawno uchwalone reformy zostaną w pełni wdrożone, w szczególności zaś, że weryfikacja współczynników aktuarialnych zostanie wprowadzona od 2010 r., jak przewiduje obecne ustawodawstwo, bez odchodzenia od zasady powiązania świadczeń z wysokością wpłaconych składek, stanowiącej podstawę zreformowanego systemu emerytalnego. Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie pozycja budżetowa w 2007 r., która jest lepsza niż wyjściowa pozycja z poprzedniego programu, przyczynia się do skompensowania przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, ale nadal nie wystarcza, aby w pełni pokryć presję wydatkową w przyszłości, nawet uwzględniając prawdopodobnie lepsze od przewidywanych wyniki. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto znacznie przekracza wartość odniesienia określoną w Traktacie, a jego zmniejszenie będzie wymagało osiągnięcia przez dłuższy okres wysokich nadwyżek pierwotnych.
- (9) Program stabilności jest w pełni spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności przedstawione w sprawozdaniu informacje na temat rozwoju sytuacji budżetowej oraz strategii w zakresie polityki budżetowej pokrywają się z bardziej szczegółowymi informacjami na te tematy, zawartymi w programie stabilności. W przedstawionych w programie prognozach budżetowych bezpośrednio, choć nie w sposób systematyczny, uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych będą miały przewidziane w sprawozdaniu działania w zakresie reform strukturalnych o bezpośrednim wpływie na budżet, a mianowicie pakiet zawarty w porozumieniu na rzecz bezpieczeństwa socjalnego, konkurencyjności i rynku pracy z dnia 23 lipca 2007 r., a także pewne działania w dziedzinie badań i rozwoju.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest częściowo spójna z ogólnymi wytycznymi dla Włoch w zakresie polityki gospodarczej, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej. Wobec korzystnej koniunktury gospodarczej i sytuacji budżetowej Włochy powinny być realizować bardziej ambitną strategię konsolidacji. Już podjęte środki mające na celu poprawę jakości finansów publicznych obejmują zmianę klasyfikacji budżetowej i przegląd wydatków. Sprecyzowania wymagają dalsze środki mające na celu ograniczenie tendencji wzrostowej w zakresie bieżących wydatków pierwotnych oraz poprawę ich efektywności i optymalizację kosztów.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, odnotowano, że w programie brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych (!).

Podsumowując, program jest zgodny z celem korekty nadmiernego deficytu w 2007 r., który powinien zostać zrealizowany ze znacznym marginesem bezpieczeństwa. Wynik deficytu w 2007 r. będzie prawdopodobnie lepszy od oczekiwań dzięki korzystnej koniunkturze gospodarczej i sytuacji budżetowej. Wynik ten mógłby być jeszcze lepszy, gdyby w trakcie roku nie zatwierdzono dodatkowych wydatków. W 2008 r. występuje ryzyko znacznego pogorszenia się wyniku strukturalnego, chyba że utrzymana zostanie lepsza od oczekiwań pozycja wyjściowa z 2007 r. Planowane dostosowanie prowadzące do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest przesunięte na późniejsze lata okresu objętego programem. W programie nie przedstawiono informacji na temat struktury strategii konsolidacji budżetowej po roku 2008, co utrudnia jego właściwą ocenę. W szczególności sprecyzowania wymagają odpowiednie środki mające na celu ograniczenie wzrostu wydatków. W związku z powyższymi zagrożeniami możliwe jest, że do roku 2011 nie uda się osiągnąć średniookresowego celu budżetowego, jak zaplanowano w programie, a tempo obniżania się wskaźnika długu do wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB może nie być wystarczające w okresie objętym programem. Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Włoch w długim okresie kształtują się na średnim poziomie, przy czym w niniejszej ocenie założono, że reformy systemu emerytalnego zostaną w pełni wprowadzone w życie.

(!) Brakuje w szczególności podziału budżetu zgodnego z docelowymi wartościami deficytu na lata 2009–2011.

W świetle powyższej oceny oraz w świetle zalecenia z dnia 28 lipca 2005 r., wydanego zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu, wzywa się Włochy do:

- (i) wykorzystania pozytywnych wyników w 2007 r. i wyznaczenia ambitniejszego celu budżetowego na rok 2008, aby zapewnić ambitniejszą korektę, a następnie do realizowania zaplanowanej konsolidacji budżetowej za pomocą konkretnych środków zapewniających odpowiednie tempo postępów na drodze do realizacji średniookresowego celu budżetowego, tak aby osiągnąć go w okresie objętym programem, a tym samym przyspieszyć tempo redukcji zadłużenia;
- (ii) pełnego wdrożenia reform systemu emerytalnego, zwłaszcza realizacji planowanego okresowego dostosowywania aktuarialnego, tak by — w obliczu bardzo wysokiego poziomu zadłużenia publicznego — uniknąć znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa; oraz
- (iii) sprecyzowania średniookresowej strategii budżetowej zgodnie z paktem stabilności i wzrostu oraz związanym z nim kodeksem postępowania, a także do kontynuowania działań na rzecz poprawy jakości finansów publicznych przez skupienie się na ich strukturze, zwiększenie przejrzystości procesu budżetowego oraz skuteczne wdrożenie mechanizmów monitorowania i kontroli wydatków.

Rada odnotowuje także, że takie działania byłyby spójne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

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

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	- 3,9	- 2,0	- 1,9	- 1,2	- 0,4	0,2
	KOM listopad 2007	- 3,9	- 1,9	- 1,9	- 1,8	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	- 5,3	- 2,3	- 1,8	- 1,2	- 0,4	0,3
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	- 2,7	- 2,2	- 2,0	- 1,3	- 0,5	0,2
	KOM listopad 2007	- 2,7	- 2,0	- 2,0	- 1,9	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	- 3,9	- 2,5	- 1,9	- 1,2	- 0,4	0,3
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	106,8	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1
	KOM listopad 2007	106,8	104,3	102,9	101,2	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	107,6	106,9	105,4	103,5	100,7	97,8

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: 1,5 %, 1,6 %, 1,5 % i 1,7 % odpowiednio w latach 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem i z jesienną prognozą służb Komisji działania jednorazowe i tymczasowe wyniosą: 1,2 % PKB w 2006 r. (zwiększające deficyt); 0,2 % PKB w 2007 r. (zmniejszające deficyt) oraz 0,1 % PKB rocznie (zmniejszające deficyt) począwszy od 2008 r.

Źródło:

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