

OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2011 przedstawionego przez Włochy

(2007/C 70/05)

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) Dnia 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Włochy i obejmujący lata 2006–2011.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje początkowo spadek tempa wzrostu realnego PKB z 1,6 % w 2006 r. do 1,3 % w 2007 r..W kolejnych latach tempo wzrostu gospodarczego będzie stopniowo rosło i osiągnie 1,7 % w roku 2011. Jeśli wziąć pod uwagę obecnie dostępne informacje, wydaje się, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. W przypadku ostatnich lat objętych programem przyjęte założenia co do inflacji wydają się zaniżone.
- (3) Zaktualizowany program stabilności z roku 2006 przewiduje, że deficyt budżetowy w roku 2006 wyniesie 5,7 % PKB ⁽²⁾. Tymczasem prognoza służb Komisji z jesieni 2006 r. zakłada deficyt w wysokości 4,7 % PKB. Nie uwzględnia ona zwiększenia wydatków o 0,9 % PKB w wyniku podjęcia na końcowym etapie procedury budżetowej decyzji o anulowaniu zadłużenia kolei państwowych związanego z projektem szybkich kolei (*Ferrovie dello Stato — RFI/TAV*) ⁽³⁾. Jesienna prognoza służb Komisji dotycząca deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych jest z kolei wyższa od 3,5 % PKB przewidywanych w poprzednim zaktualizowanym programie stabilności. Różnica wynosząca 1,2 % PKB wynika zasadniczo z odmiennego wpływu środków jednorazowych (0,8 % PKB) oraz trwałego negatywnego wpływu wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie podatku VAT od samochodów służbowych (około 0,4 % PKB).
- (4) Zawarta w programie strategia budżetowa ma na celu skorygowanie nadmiernego deficytu w 2007 r. (deficyt ma zmniejszyć się do 2,8 % PKB) głównie za pomocą środków o charakterze trwałym. W kolejnych latach objętych programem następować ma ciągła poprawa salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, i w roku 2011 ma ono osiągnąć nadwyżkę w wysokości 0,1 % PKB. Saldo pierwotne ma wzrosnąć z -0,9 % PKB w 2006 r. do 5 % w roku 2011. Do roku 2007 korekta budżetowa oparta jest głównie na dochodach. Dla kolejnych lat informacje ograniczają się jedynie do wielkości korekty koniecznej do osiągnięcia docelowych wartości budżetowych zgodnie z tendencjami. Mimo mniej korzystnego scenariusza makroekonomicznego cele od roku 2007 pozostały zasadniczo niezmiennione w porównaniu z poprzednim programem, choć korekta w roku 2007 jest dużo wyższa, gdyż jej wartość wyjściową stanowi dużo wyższy deficyt w roku 2006.

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

⁽²⁾ W tabelach programu stabilności z 2006 r. nie uwzględniono wspomnianego w programie zwiększenia jednorazowych wydatków sektora publicznego o 0,9 % PKB, które wynika z anulowania zadłużenia kolei państwowych. Ten dodatkowy wydatek zwiększa planowany na 2006 r. deficyt z 4,8 % ujętych w tabelach do 5,7 % PKB i ma również wpływ na inne dane budżetowe.

⁽³⁾ Ponieważ wspomniane wierzytelności kolei państwowych — zgodnie z decyzją Eurostatu z dnia 23 maja 2005 r. (zob. Eurostat News Release nr 65/2005) — zostały już zaksięgowane jako zobowiązania skarbu państwa, decyzja rządu nie ma wpływu na wysokość zadłużenia.

- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od deficytu w wysokości około 4 % PKB w 2006 r. do nadwyżki wynoszącej 0,25 % na koniec okresu objętego programem (w roku 2011). Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności średniookresowym celem budżetowym przedstawionym w programie jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, co planuje się osiągnąć pod koniec okresu objętego programem. W poprzedniej aktualizacji nie zakładano osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w okresie, którego dotyczył program (tj. do roku 2009). Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie wskazanym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Wyniki budżetowe w roku 2006 mogą być lepsze, a po roku 2007 gorsze, niż przewiduje program. W roku 2007 ryzyko związane z prognozami budżetowymi zawartymi w programie wydaje się zasadniczo zrównoważone. Z jednej strony, w świetle zmian danych w ujęciu kasowym deficyt w 2006 r. może okazać się niższy od planowanych 5,7 % PKB, co oznacza lepszą od prognozowanej wartość wyjściową w roku 2007. Z drugiej zaś strony, istnieją zagrożenia związane ze skutecznością pewnych środków przewidzianych w budżecie na rok 2007. W perspektywie średnioterminowej nie można wykluczyć zagrożenia dla finansów publicznych wynikającego zwłaszcza z powtarzającego się przekraczania planowanych wydatków na opiekę zdrowotną. Brak również szczegółowych informacji na temat strategii korekty budżetowej po roku 2007, co zwiększa ryzyko związane z planowaną konsolidacją fiskalną.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zasadniczo zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do 2007 r., pod warunkiem pełnego i skutecznego wdrożenia środków budżetowych. Ogólnie rzecz biorąc, planowane na rok 2007 dostosowanie strukturalne w wysokości 1,25 % PKB jest obciążone ryzykiem. Jednak według dostępnych danych, które wskazują na większe od prognozowanego dostosowanie strukturalne w roku 2006 (0,25 % PKB), istnieje również szansa na lepszą pozycję wyjściową w roku 2007. Kurs polityki budżetowej może nie zapewnić do 2010 r. dostatecznego marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed przekroczeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych. Ponadto może on się okazać nieodpowiedni, aby zgodnie z programem zapewnić w okresie nim objętym realizację celu średniookresowego. W latach następujących po korekcie nadmiernego deficytu zakładane w programie tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia celu średniookresowego jest zasadniczo zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako wartość odniesienia, powinna wynieść 0,5 % PKB, przy czym dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast w okresach gorszej koniunktury może być mniejsze.
- (8) Według urzędowych szacunków dług publiczny brutto w 2006 r. osiągnął 107,6 % PKB, czyli znacznie powyżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. W programie przewidziano stopniowe zmniejszenie wskaźnika zadłużenia do około 98 % PKB w roku 2011. Zważywszy na zmiany danych w ujęciu kasowym, zmiany wskaźnika zadłużenia mogą być korzystniejsze, niż przewiduje się w zaktualizowanej wersji programu z 2006 r. Zagrożenia związane z planowanymi zmianami poziomu wskaźnika zadłużenia wydają się w roku 2007 zasadniczo zrównoważone. Jeśli chodzi o okres po roku 2007, brak szczegółowych informacji na temat strategii korekty budżetowej zwiększa ryzyko związane z planowanym zmniejszeniem zadłużenia. W kontekście niniejszej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia może w sposób niewystarczający obniżyć się do wartości odniesienia w okresie objętym programem.
- (9) W perspektywie długoterminowej starzenie się społeczeństwa wywiera we Włoszech mniejszy wpływ na finanse publiczne niż średnio w krajach UE, ponieważ dzięki uchwalonym reformom systemu emerytalnego wydatki na emerytury rosną wolniej niż wynosi średnia dla państw UE — warunkiem jest pełne wdrożenie wspomnianych reform, łącznie z planowanym okresowo aktuarialnym dostosowaniem do średniego dalszego trwania życia. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia, zwłaszcza pracowników starszych wiekiem, pozwoliłoby w przyszłości zwiększyć emerytury pracownicze i przyczyniłoby się do sukcesu reformy systemu emerytalnego. Mimo nieznacznej poprawy w stosunku do roku 2005 wyjściowa sytuacja budżetowa stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu na budżet związane ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto obecny wskaźnik zadłużenia brutto znacznie przekracza wartość odniesienia określoną w Traktacie i jego zmniejszenie będzie wymagało osiągnięcia przez dłuższy okres wysokich nadwyżek pierwotnych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Włoch kształtują się na średnim poziomie.

- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego w październiku 2006 r. — dotyczącego realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych niosą działania nakreślone w krajowym programie reform. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W obu programach poświęcono szczególną uwagę kwestii stabilności finansów publicznych i zapowiedziano wprowadzenie w latach 2007–2008 reform służących zmniejszeniu dużego obciążenia płac podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne.
- (11) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, odnotowano, że brak w programie pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾, co należy uzupełnić w przyszłych programach.

Rada uważa, że program jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu do 2007 r., pod warunkiem pełnego i skutecznego wykonania budżetu na rok 2007. Planowane dostosowanie po roku 2007 odpowiada wymogom paktu na rzecz stabilności i wzrostu i umożliwia osiągnięcie celu średniookresowego do końca okresu objętego programem. Nie przedstawiono jednak szczegółowych informacji na temat strategii dostosowania, co stanowi zagrożenie dla celów budżetowych po roku 2007 i utrudnia właściwą ocenę strategii konsolidacji.

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) dokonania planowanej na rok 2007 konsolidacji budżetu celem korekty nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniem Rady wydanym zgodnie z art. 104 ust. 7;
- ii) wykorzystania lepszych niż prognozowane wyników budżetowych związanych z redukcją deficytu i do zapewnienia — po korekcie nadmiernego deficytu — odpowiednich postępów w dążeniu do osiągnięcia celu średniookresowego, tak by można było go osiągnąć najpóźniej do końca okresu objętego programem, jak również do zapewnienia odpowiedniej redukcji wskaźnika zadłużenia względem PKB;
- iii) pełnego wdrożenia uchwalonych reform systemu emerytalnego, w tym realizacji planowanego okresowo aktuarialnego dostosowywania ich do średniego dalszego trwania życia, tak by — w obliczu bardzo wysokiego poziomu zadłużenia — uniknąć znaczącego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa; oraz
- iv) poprawy procesu budżetowego poprzez zwiększenie jego przejrzystości, bardziej szczegółowe przedstawienie środków budżetowych w perspektywie długoterminowej oraz skuteczne wdrożenie mechanizmów monitorowania i kontroli wydatków, zwłaszcza wydatków na opiekę zdrowotną;

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2006	0,0	1,6	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7
	KOM listopad 2006	0,0	1,7	1,4	1,4	nd.	nd.	nd.
	PS grudzień 2005	0,0	1,5	1,5	1,7	1,8	nd.	nd.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2006	2,2	2,2	2,1	1,7	1,5	1,5	1,5
	KOM listopad 2006	2,2	2,3	2,0	1,9	nd.	nd.	nd.
	PS grudzień 2005	2,3	2,3	2,2	2,0	2,0	n.d.	n.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 1,3	- 0,9	- 0,9	- 0,8	- 0,7	- 0,5	- 0,5
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	- 1,4	- 1,0	- 1,0	- 1,1	nd.	nd.	nd.
	PS grudzień 2005 ⁽¹⁾	- 1,5	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,6	nd.	nd.

⁽¹⁾ W szczególności brakuje podziału budżetu zgodnego z docelowymi wartościami deficytu na lata 2008–2011.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽⁷⁾	- 4,1	- 5,7	- 2,8	- 2,2	- 1,5	- 0,7	0,1
	KOM listopad 2006	- 4,1	- 4,7	- 2,9	- 3,1	nd.	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	- 4,3	- 3,5	- 2,8	- 2,1	- 1,5	<i>nd.</i>	<i>nd.</i>
Saldo pierwotne ⁽⁶⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽⁷⁾	0,7	- 0,9	2,2	2,8	3,4	4,2	5,0
	KOM listopad 2006	0,5	- 0,1	1,8	1,7	nd.	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	0,6	1,3	1,9	2,6	3,2	<i>nd.</i>	<i>nd.</i>
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾ ⁽⁷⁾	- 3,5	- 5,3	- 2,3	- 1,8	- 1,2	- 0,4	0,3
	KOM listopad 2006	- 3,4	- 4,1	- 2,4	- 2,5	nd.	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i> ⁽¹⁾	- 3,5	- 2,9	- 2,3	- 1,7	- 1,2	<i>nd.</i>	<i>nd.</i>
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾ ⁽³⁾	- 4,0	- 3,9	- 2,5	- 1,9	- 1,2	- 0,4	0,3
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 3,9	- 3,6	- 2,5	- 2,6	nd.	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i> ⁽¹⁾	- 4,1	- 3,2	- 2,3	- 1,7	- 1,2	<i>nd.</i>	<i>nd.</i>
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2006	106,6	107,6	106,9	105,4	103,5	100,7	97,8
	KOM listopad 2006	106,6	107,2	105,9	105,7	nd.	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	108,5	108,0	106,1	104,4	101,7	<i>nd.</i>	<i>nd.</i>

Uwagi:

⁽¹⁾ Wyliczenia służb Komisji na podstawie informacji zawartych w programie.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem (0,5 % PKB w 2005 r. i 0,1 % PKB w latach 2007 i 2008 — obniżające deficyt. 1,4 % PKB w roku 2006 — zwiększające deficyt).

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe na podstawie prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,5 % PKB w 2005 r., 0,1 % w 2007 i 2008 r. — obniżające deficyt. 0,5 % PKB w roku 2006 — zwiększające deficyt).

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 1,2 %, 1,3 %, 1,4 % i 1,5 % odpowiednio w latach 2005–2008.

⁽⁶⁾ Salda pierwotne zawarte w programie nie są bezpośrednio porównywalne z informacjami zawartymi w prognozie służb Komisji w związku z różnym traktowaniem FISIM. Dane przedstawione w programie odpowiadają definicjom określonym w kodeksie postępowania. Dla porównania z danymi przedstawionymi w programie salda pierwotne podane przez Komisję należy skorygować w górę o około 0,2 % PKB.

⁽⁷⁾ Dane budżetowe na rok 2006 zostały zmienione celem uwzględnienia wydatków w wysokości 0,9 % PKB wynikających z anulowania przez rząd zadłużenia kolei państwowych związanego z projektem szybkich kolei, które zostało zapowiedziane w programie stabilności i zatwierdzone wraz z uchwaleniem ostatnich zmian w ustawie budżetowej na rok 2007.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.