

OPINIA RADY
z dnia 24 stycznia 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Danii na lata 2005–2010

(2006/C 55/03)

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 24 stycznia 2006 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji Danii obejmujący lata 2005–2010.
- (2) W ostatnim dziesięcioleciu wzrost PKB wyniósł średnio ok. 2 procent, a inflacja zasadniczo odzwierciedlała inflację w strefie euro. W ostatnich latach wzrost zatrudnienia zyskał na dynamice, a stopa bezrobocia jest zbliżona do najniższego poziomu w ubiegłym dziesięcioleciu. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że wzrost realnego PKB w 2006 r. wyniesie 2,4 %, zaś w pozostałym okresie objętym programem średnio około 1,6 %. Na podstawie dostępnych obecnie informacji scenariusz ten można ocenić jako ostrożny, zwłaszcza w odniesieniu do zakładanych przy pomocy technicznych symulacji wskaźników wzrostu na 2007 i 2008 r. Przewidywania programu dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (3) Dnia 17 lutego 2005 r. Rada w swojej opinii zaaprobowwała strategię budżetową przedstawioną w zaktualizowanej wersji programu konwergencji Danii z 2004 r. Jeśli chodzi o wykonanie budżetu na rok 2005, w zaktualizowanej wersji programu z 2004 r. za cel przyjęto nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. w wysokości 2,2 % PKB, natomiast w obecnej wersji przewidziano nadwyżkę na poziomie 3,6 % przy podobnej perspektywie wzrostu PKB. Przychody były wyższe od spodziewanych — dotyczy to m.in. przychodów z podatku od zysków funduszy emerytalnych oraz przychodów z eksploatacji ropy naftowej i gazu
- (4) Program zasadniczo zgodny jest z wzorem programów stabilności i konwergencji oraz z wymogami dotyczącymi danych określonymi ⁽²⁾ w nowym kodeksie postępowania.
- (5) Celem strategii budżetowej jest utrzymanie nadwyżek strukturalnych średnio w przedziale 1½ % i 2½ % w okresie objętym programem, co wskazuje na znaczne zmniejszenie wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, w celu odpowiedniego przygotowania się na skutki starzenia się społeczeństwa. Strategia oparta jest na ograniczaniu wydatków, a przyjęte cele obejmują utrzymanie rocznego wzrostu realnego spożycia publicznego na poziomie 0,5 %, utrzymanie zamrożenia podatków oraz wymogu stabilnego salda budżetowego w odniesieniu do samorządów lokalnych. Zaktualizowana wersja programu przewiduje, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się z 3,6 % PKB w 2005 r. do 3,1 % w roku 2006 i 3,2 % w roku 2007, po czym będzie się stopniowo obniżać, by osiągnąć poziom 2,9 % PKB na koniec okresu objętego programem. Szacunkowe nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych przewidziane w przedmiotowej zaktualizowanej wersji programu są znacznie wyższe niż w wersji poprzedniej, a przewidywany wzrost PKB jest podobny.

⁽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⁾ Brakuje w nim niektórych danych obowiązkowych i opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania (w szczególności brak jest danych o przewidywanym wzroście PKB na świecie i w UE na niektóre lata).

- (6) Program wyznacza jako cel średniookresowy osiągnięcie salda strukturalnego (z uwzględnieniem wykorzystania okresu przejściowego na wykonanie decyzji Eurostat, o której mowa powyżej) w przedziale $1\frac{1}{2}$ % i $2\frac{1}{2}$ % PKB w okresie objętym programem. Pod względem strukturalnym (tj. pod względem dostosowań cyklicznych bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) nadwyżka obniży się z 3,6 % PKB w 2005 r. do około $2\frac{3}{4}$ % PKB w roku 2006, a następnie ustabilizuje się na poziomie $3\frac{1}{4}$ % PKB. To złagodzenie o 0,8 % punktu procentowego PKB przewidziane na 2006 r. jest jednak odzwierciedleniem normalizacji przewidywanych wpływów podatkowych z funduszy emerytalnych, które w 2005 r. były wyjątkowo wysokie. Poprawiona w odniesieniu do czasowo wyższych dochodów w 2005 r. nadwyżka strukturalna zasadniczo nie zmienia się w 2005 i 2006 r.
- (7) Jako że cel średniookresowy jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna pośrednia wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około $\frac{1}{2}$ % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest właściwy, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest bardziej ambitny niż nakazywałby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego. W programie wyjaśniono, że cel średniookresowy wyznaczony został na poziomie wyższym, niż wymaga tego pakt, by stworzyć solidne podstawy długoterminowej stabilności fiskalnej poprzez szybką redukcję zadłużenia.
- (8) Zważywszy wszystkie elementy wydaje się, że odchylenia od przewidywań budżetowych zawartych w zaktualizowanej wersji programu mogą być korzystne, przede wszystkim ze względu na to, że wzrost PKB może być wyższy niż zakładano, głównie z powodu technicznie przyjętego założenia niskiego wzrostu PKB w roku 2007 i 2008 wynikającego ze stopniowego niwelowania luki produktowej przewidywanego przez władze duńskie. Dlatego też wzrost PKB oraz wynik budżetowy w tych latach może być lepszy niż założono w programie. Natomiast w kontekście zróżnicowanych osiągnięć dotychczasowych zagrożona jest realizacja celu zakładającego ograniczenie wzrostu realnego spożycia publicznego.
- (9) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawione w programie stanowisko w sprawie budżetu wydaje się odpowiednie do utrzymania celu średniookresowego przez cały okres objęty programem. Zapewnia ono także wystarczający margines bezpieczeństwa na wypadek przekroczenia progu deficytu w wysokości 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w każdym roku. Stanowisko w sprawie polityki fiskalnej określone w programie jest także zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu w takim sensie, że polityka ta nie ma charakteru procyklicznego w dobrych okresach w odniesieniu do przychodów z podatku od zysków funduszy emerytalnych i działalności związanej z wydobywaniem ropy naftowej i gazu — co jest ważne biorąc pod uwagę cykliczny charakter gospodarki duńskiej. Zmiana klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych drugiego filara od wiosny 2007 r. (kiedy upływa okres przejściowy dla wykonania decyzji Eurostat w tej sprawie z dnia 2 marca 2004 r.) spowoduje zmniejszenie duńskich nadwyżek o ok. 1 % PKB w każdym roku, ale nie zmieniłaby ona w sposób istotny niniejszej oceny.
- (10) Szacuje się, że w 2005 r. wskaźnik zadłużenia osiągnie poziom 36 % PKB i znajdzie się znacznie poniżej wartości odniesienia określonej w traktacie, która wynosi 60 % PKB. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika zadłużenia o około 14 punktów procentowych w okresie objętym programem.
- (11) W odniesieniu do stabilności finansów publicznych przewiduje się niski poziom zagrożenia dla Danii ze względu na prognozowane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Ma to związek z solidnymi finansami publicznymi i uzależnione jest od przewidywanego wzrostu zatrudnienia i od osiągnięcia niskiego wzrostu konsumpcji publicznej, co wymaga dalszych reform rynku pracy i powściągliwości wydatków. Uznanie stabilności za jedną z centralnych kwestii w realizacji polityki fiskalnej, w tym zahamowanie wydatków na emerytury oraz akumulacja aktywów, wpływają korzystnie na długoterminowe perspektywy dla finansów publicznych. Bardzo korzystna obecnie sytuacja budżetowa łagodzi wpływ na budżet związany ze skutkami starzenia się społeczeństwa, a średniookresowe plany budżetowe są dostosowane do potrzeb stabilności finansów publicznych (!).

(!) Szczegóły dotyczące stabilności długoterminowej znajdują się w ocenie technicznej programu, sporządzonej przez służby Komisji, która opublikowana zostanie pod następującym adresem:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (12) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2010. W szczególności Dania przestrzega swojego celu średniookresowego. Nie określono jednakże nowych środków pozwalających na osiągnięcie zakładanego wzrostu zatrudnienia w wysokości niemal 2 % osób czynnych zawodowo do roku 2010.
- (13) W krajowym programie reform Danii przedstawionym w dniu 26 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia kładzie się nacisk na poprawę podaży siły roboczej dla zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz podniesienie efektywności sektora publicznego. Skutki budżetowe działań przewidzianych w krajowym programie reform znajdują pełne odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie konwergencji. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie konwergencji pokrywają się z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform.

Rada jest zdania że, ogólnie rzecz biorąc, sytuacja budżetowa jest dobra, zaś strategia budżetowa stanowi przykład prawidłowego kształtowania polityki fiskalnej w zgodzie z wymogami paktu.

Porównanie głównych przewidywań makroekonomicznych i budżetowych ⁽¹⁾

		2004	2005	2006	2007	2008	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2005	2,0	2,4	2,4	1,1	1,6	2,1
	KOM listopad 2005	2,1	2,7	2,3	2,1	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004	2,2	2,5	1,3	1,9	1,8	1,8
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2005	0,9	1,6	2,0	1,3	1,9	1,8
	KOM listopad 2005	0,9	1,7	2,0	1,9	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004	1,2	1,7	1,6	1,7	n.d.	1,6
Luka produktowa (w % potencjalnego PKB)	PK listopad 2005 ⁽²⁾	- 0,8	- 0,3	0,1	- 0,7	- 0,9	- 0,6
	KOM listopad 2005 ⁽⁶⁾	- 1,3	- 0,6	- 0,4	- 0,4	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004 ⁽²⁾	- 0,6	- 0,1	- 0,5	- 0,4	n.d.	- 0,4
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK listopad 2005	2,3	3,6	3,1	3,2	2,7	2,9
	KOM listopad 2005	2,9	3,7	3,0	2,7	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004	1,4	2,2	1,8	1,9	2,2	2,2
Saldo pierwotne (% PKB)	PK listopad 2005	4,7	5,6	4,7	4,1	3,5	3,7
	KOM listopad 2005	5,3	5,8	4,9	4,4	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004	4,5	4,8	4,5	4,6	n.d.	4,4
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK listopad 2005 ⁽²⁾	2,8	3,8	3,0	3,6	3,3	3,3
	KOM listopad 2005	3,8	4,1	3,3	3,0	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004 ⁽²⁾	1,7	2,0	2,0	2,0	n.d.	2,3

		2004	2005	2006	2007	2008	2010
Saldo strukturalne ^(?) (% PKB)	PK listopad 2005 ⁽⁴⁾	2,6	3,6	2,7	3,3	3,3	3,3
	KOM listopad 2005 ^(?)	3,6	3,9	3,0	2,7	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK listopad 2005	42,3	35,6	31,7	28,9	26,5	21,5
	KOM listopad 2005	43,2	36,0	33,0	31,5	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004	42,3	39,4	37,4	35,3	33,1	28,8

Uwagi:

- (1) Powyższe przewidywania budżetowe nie uwzględniają wpływu decyzji Eurostat z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych, którą należy wprowadzić w życie przed dokonaniem zgłoszenia wniosku 2007 r. Po uwzględnieniu tego wpływu saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie wynosić 1,3 % PKB w 2004 r., 2,7 % w 2005 r., 2,1 % w 2006 r., 2,2 % w 2007 r., 1,7 % w 2008 r. i 1,9 % w 2009 r., a dług brutto tego sektora będzie wynosić: 43,5 % PKB w 2004 r., 36,8 % w 2005 r., 32,9 % w 2006 r., 30,1 % w 2007 r., 22,7 % w 2008 r. i 22,7% w 2010 r.
- (2) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.
- (3) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
- (4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu (0,2% PKB w 2004 i 2005 r. oraz 0,3 % w 2006 i 2007 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).
- (5) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. (0,2 % PKB w 2005 i 2005 r. oraz 0,3 % w 2006 i 2007 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).
- (6) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 1,9 %, 2,1 %, 2,1 % i 2,1 % odpowiednio w okresie 2004-2007.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.