

OPINIA RADY**z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2010 przedstawionego przez Niderlandy**

(2008/C 49/03)

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. 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 Niderlandy obejmujący lata 2007–2010.
- (2) Od 2006 roku wzrost PKB Niderlandów ponownie znacznie przekroczył poziom wzrostu potencjalnego. Obecny wzrost gospodarczy jest uznawany za zwykły cykliczny wzrost gospodarczy i w przeciwieństwie do sytuacji, jaka miała miejsce w długim okresie dobrej koniunktury pod koniec lat 90-tych, nie jest powszechnie błędnie oceniany jako podniesienie poziomu wzrostu potencjalnego. Ponadto jest on w większym stopniu oparty na krajowych i zagranicznych źródłach wzrostu. Jednak biorąc pod uwagę dobrą sytuację wyjściową, sztywny rynek pracy może wcześniej zacząć wywierać presję na pensje i ceny.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi spowolnienie wzrostu realnego PKB z 2,75 % w 2007 roku do 2,5 % w 2008 roku oraz średnio do 1,75 % w pozostałej części okresu objętego programem. W oparciu o obecnie dostępne informacje ⁽²⁾ scenariusz ten wydaje się być oparty na realnych założeniach dotyczących wzrostu do 2008 roku oraz ostrożnych założeniach dotyczących późniejszego okresu. Biorąc pod uwagę, że już obecnie występują oznaki przegrzania holenderskiego rynku pracy, co może zwiększyć presję na wzrost pensji, prognozy programu w zakresie inflacji w wysokości 2 % od 2009 roku wydają się dość optymistyczne.
- (4) W odniesieniu do 2007 roku — w prognozie służb Komisji z jesieni 2007 roku oraz w programie — deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 0,4 % PKB (choć program powołuje się także na ostatnie oficjalne szacunki w wysokości 0,2 % PKB i wynik może być nawet lepszy zgodnie z najnowszymi informacjami). Poprzednia aktualizacja programu stabilności jako cel wyznaczyła osiągnięcie nadwyżki w wysokości 0,2 % PKB. Główne powody przyczyniające się do tego pogorszenia to przekroczenie wydatków (szczególnie w dziedzinie opieki zdrowotnej) i niższe dochody z gazu, podczas gdy dochody z podatków okazały się wyższe od przewidywanych. Mimo że polityka budżetowa w 2007 roku nadal spełnia średniookresowy cel budżetowy, nie była ona zgodna z zaleceniem, zawartym w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu stabilności ⁽³⁾, utrzymania przez Niderlandy silnej pozycji strukturalnej w 2007 roku i w kolejnych latach, co pozwoli uniknąć procyklicznej polityki budżetowej w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Rada odnotowuje, że nie była ona także spójna z kierunkami polityki budżetowej na 2007 rok przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku, ponieważ nie uniknięto przekroczenia wydatków, a niespodziewane dodatkowe dochody zostały tylko częściowo wykorzystane w celu zmniejszenia deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁽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 przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę sprawozdania z realizacji krajowego programu reform przedstawionego w październiku 2007 roku.

⁽³⁾ Dz.U. C 70 z 27.3.2007, str. 21.

- (5) Głównym celem strategii budżetowej programu jest osiągnięcie nadwyżki strukturalnej tj. nadwyżki w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, w wysokości 1 % PKB na koniec planowanej kadencji rządu w 2011 roku. Dlatego też przez cały okres obowiązywania programu Niderlandy zamierzają w pełni przestrzegać celu średniookresowego w odniesieniu do pozycji budżetowej, tzn. strukturalnego deficytu wynoszącego między 0,5 % a 1 % PKB. Po znacznym pogorszeniu w 2007 roku program przewiduje powrót do niewielkiej, zasadniczo stabilnej nadwyżki zasadniczej. W przypadku wyniku pierwotnego oczekiwany jest podobny rozwój z osiągnięciem stabilizacji na poziomie 2,75 % PKB w latach 2008–2010. W poprzedniej aktualizacji programu stabilności założono spowolnienie wzrostu raczej w 2008 niż w 2009 roku i skupiono się na zrównoważeniu budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2008 roku oraz osiągnięciu nadwyżki w wysokości 1 % PKB w 2009 roku. W obecnej aktualizacji zasadnicza korekta w okresie obowiązywania programu jest w pełni oparta na dochodach oraz skoncentrowana na początkowej fazie w 2008 roku. Jest to głównie wynikiem wzrostu dochodów z gazu, uznaniowego zwiększenia składek na zabezpieczenia społeczne oraz sprzyjających warunków dla wzrostu. Wydatki publiczne mają być ograniczone pułapem wydatków według wartości rzeczywistych, które zostały określone na całą kadencję rządu w projekcie budżetu na 2008 rok.
- (6) Ryzyko w zakresie prognoz budżetowych wydaje się zrównoważone do 2008 roku, podczas gdy wyniki powinny być lepsze od zakładanych począwszy od 2009 roku, ponieważ wzrost gospodarczy może być wyższy niż przewidywano w programie. Z drugiej strony należy w pełni określić szczegółowo dotyczące planowanych środków. Jeżeli wzrost gospodarczy okaże się lepszy od przewidywanego w programie, powinno to znaleźć odzwierciedlenie w lepszych wynikach budżetowych od 2009 roku w celu zapobieżenia nadaniu polityce budżetowej kursu procyklicznego.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do tego, aby z dużym marginesem bezpieczeństwa osiągnąć średniookresowy cel budżetowy w całym okresie objętym programem, tak jak to przewidziano w programie. Przewidywany w programie kurs polityki budżetowej jest w okresie objętym programem zgodny z paktem stabilności i wzrostu. Rada odnotowuje również, że budżet na rok 2008 jest spójny z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Niderlandów kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest wyższy od średniej w UE, co wynika głównie ze stosunkowo dużego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB w nadchodzących dekadach. Prognozowany przyszły wzrost dochodów z podatków wyrażonych jako udział w PKB, wynikający głównie z odroczonego opodatkowania prywatnych systemów emerytalnych, częściowo skompensowałby wzrost wydatków publicznych w perspektywie długoterminowej. Pozycja budżetowa w 2007 roku, która jest gorsza niż sytuacja wyjściowa z poprzedniego programu, zgodnie z prognozami zawartymi w programie przyczynia się do skompensowania zakładanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, ale nie jest wystarczająca do pokrycia znacznego zwiększenia wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, szczególnie w świetle pogorszenia strukturalnego wyniku pierwotnego w 2007 roku w porównaniu do roku 2006. Zapewnienie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średniookresowej, co przewidziano już w programie, lub wdrożenie reform mających na celu ograniczenie prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa przyczyniłoby się do zmniejszenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych.
- (9) Program stabilności wydaje się być spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności, mimo że program nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu krajowego programu reform, w obu dokumentach omawia się odpowiednie podgrupy środków zawartych w rządowej „strategii sześciu filarów”, która stanowi podstawę dla polityk sektora instytucji rządowych i samorządowych w obecnej kadencji rządu. Skupiając się na środkach wywołujących bezpośrednie skutki budżetowe, w obu dokumentach wspomina się o stopniowym znoszeniu możliwości odroczenia płatności z tytułu kredytu podatkowego w okresie 15 lat począwszy od 2009 roku. Program stabilności dodatkowo odnosi się także do planów zmniejszenia składek na wypadek bezrobocia płaconych przez pracowników i pracodawców w 2009 roku, co zostanie sfinansowane przez podwyższenie stawki VAT w tym samym roku.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań dotyczących danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie wymagane dane i większość danych opcjonalnych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że program ma na celu osiągnięcie i utrzymanie zasadniczo stabilnej nadwyżki, zapewniając tym samym stabilną pozycję budżetową w całym okresie. Podczas gdy prowadzono procykliczną politykę budżetową w okresie koniunktury gospodarczej w 2007 roku, kurs polityki budżetowej założony w programie na rok 2008 i następne lata jest zgodny z paktem. Zagrożenia dla osiągnięcia celów budżetowych wydają się być zasadniczo zrównoważone w 2008 roku. Od 2009 roku, jeżeli wzrost gospodarczy okaże się wyższy niż ostrożny scenariusz gospodarczy przewidziany w programie, powinno to znaleźć odzwierciedlenie w lepszych od planowanych wynikach budżetowych. Zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Niderlandów kształtują się na średnim poziomie.

W świetle powyższej oceny oraz prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, a także niedawnego pogorszenia wyniku strukturalnego, wzywa się Niderlandy do poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez zapewnienie konsolidacji budżetu zgodnie z tym, co zaplanowano w programie.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS listopad 2007	3,0	2,75	2,5	1,75	1,75
	KOM listopad 2007	3,0	2,7	2,6	2,5	n.d.
	PS listopad 2006	3,25	3	1,75	1,75	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS listopad 2007	1,7	1,5	2,25	2	2
	KOM listopad 2007	1,7	1,6	2,3	2,7	n.d.
	PS listopad 2006	1,5	1,75	1,75	1,75	n.d.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS listopad 2007	- 0,6	0,0	0,4	0,1	- 0,4
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	- 1,0	- 0,4	0,0	0,3	n.d.
	PS listopad 2006	- 0,5	0,6	0,6	0,3	n.d.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS listopad 2007	7,7	6,6	6,5	7,2	7,5
	KOM listopad 2007	7,3	6,6	7,2	7,9	n.d.
	PS listopad 2006	6,9	6,7	7,1	7,5	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	0,6	- 0,4	0,5	0,6	0,7
	KOM listopad 2007	0,6	- 0,4	0,5	1,3	n.d.
	PS listopad 2006	0,1	0,2	0,3	0,9	n.d.
Wynik pierwotny (% PKB)	PS listopad 2007	2,8	1,8	2,7	2,7	2,7
	KOM listopad 2007	2,8	1,8	2,7	3,3	n.d.
	PS listopad 2006	2,4	2,4	2,4	2,9	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	1,0	- 0,4	0,3	0,5	0,9
	KOM listopad 2007	1,1	- 0,2	0,5	1,1	n.d.
	PS listopad 2006	0,4	- 0,1	0,0	0,7	n.d.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik strukturalny ⁽³⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	1,0	- 0,4	0,3	0,2	0,9
	KOM listopad 2007	1,1	- 0,2	0,5	0,7	n.d.
	PS listopad 2006	0,4	- 0,1	0,0	0,4	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	47,9	46,8	45	43	41,2
	KOM listopad 2007	47,9	46,8	44,8	41,7	n.d.
	PS listopad 2006	50,2	47,9	46,3	44,2	n.d.

Uwagi:

- (¹) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programach.
- (²) W oparciu o szacunkowy potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 2,1 %, 2,2 %, 2,2 % i 2,2 % w latach 2006–2009.
- (³) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z ostatnim programem i jesienną prognozą służb Komisji, środki jednorazowe i tymczasowe środki wyniosą 0,3 % PKB w 2009 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt.

Źródło:

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