

OPINIA RADY
z dnia 24 stycznia 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Szwecji na lata 2005-2008

(2006/C 55/06)

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⁾, a w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

WYDAJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 24 stycznia 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Szwecji obejmujący lata 2005-2008.
- (2) Roczny wzrost realnego PKB w Szwecji średnio pozostaje nieznacznie poniżej 3 % w ostatniej dekadzie. Zwiększenie produkcji i dodatni wynik eksportu netto były znaczącymi czynnikami dla wzrostu gospodarczego. W ciągu kilku ostatnich lat wzrost zatrudnienia był jednakże nieznaczny, stopy zatrudnienia zmniejszyły się przy jednoczesnym wzroście bezrobocia. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje przyspieszenie wzrostu realnego PKB z poziomu 2,4 % w 2005 roku do 3,1 % w 2006 roku i średnio 2,5 % przez pozostałe dwa lata objęte programem. W pierwszych dwóch latach okresu objętego programem perspektywy wzrostu zakładają poprawę uwarunkowań o charakterze cyklicznym, których wpływ następnie miałyby pozostać w dużej mierze neutralny. W ocenie w oparciu o aktualnie dostępne dane, scenariusz ten wydaje się być prawdopodobny. Przewidywania programu dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (3) Dnia 18 stycznia 2005 r. Rada zatwierdziła, w drodze opinii, strategię budżetową przedstawioną w pochodzącej z 2004 roku aktualizacji programu konwergencji Szwecji. W odniesieniu do wykonania budżetu na 2005 rok, aktualizacja z 2004 roku zawierała cel w postaci wartości 0,6 % PKB jako nadwyżki sektora organizacji rządowych i samorządowych na rok 2005, podczas gdy bieżąca aktualizacja prognozuje nadwyżkę w wysokości 1,6 % pomimo korekty zmniejszającej wzrost w roku 2005. Ogólnie rzecz ujmując, dochody okazały się być wyższe niż oczekiwano, co częściowo znajduje wyjaśnienie w pewnych jednorazowych podatkach od osób prawnych, jednakże wydatki również znajdowały się pod kontrolą.
- (4) Program jest zasadniczo zgodny ze strukturą wzorcową i wymogami w zakresie dostarczania danych dla programów stabilności i konwergencji określonych w nowym kodeksie postępowania⁽²⁾.
- (5) Ramy budżetowe nastawione są na utrzymanie należytych finansów publicznych w kontekście pełnego zatrudnienia i zrównoważonego wzrostu. W tym celu obejmują one planowaną nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącą średnio 2 % PKB w ciągu cyklu, wieloletnie nominalne pułapy wydatków administracji centralnej oraz wymóg stabilnego salda budżetowego dla samorządów lokalnych. Aktualizacja ta przewiduje nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,6 % w 2005 roku, 0,9 % w 2006 roku, 1,2 % w 2007 roku i 1,7 % w ostatnim roku 2008. Zarówno wskaźnik wydatków, jak i wskaźnik dochodów, wykazują w okresie objętym prognozą tendencję do stopniowego obniżania się. Spadek wskaźnika dochodów nastąpi na początku okresu, w roku 2006, z uwagi na cięcia podatkowe, podczas gdy spadek wskaźnika wydatków będzie widoczny pod koniec okresu wraz z prognozowaną poprawą na rynku pracy. W porównaniu z poprzednią aktualizacją, bieżąca zasadniczo potwierdza podobne planowane dostosowanie fiskalne w kontekście korzystniejszego scenariusza makroekonomicznego.

⁽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 programie występują braki w zakresie danych obowiązkowych, nie zawiera on również wszystkich danych fakultatywnych określonych w nowym kodeksie postępowania (w szczególności brakuje wynagrodzenia pracowników).

- (6) Program przedstawia krajową planowaną nadwyżkę średnio w wysokości 2 % w danym cyklu jako średniookresową przewodnią wartość odniesienia w strategii aktualizacji. Jest to również kamień węgielny w krajowych szwedzkich ramach budżetowych opartych na zasadach. W związku z tym wartość 2 % PKB można postrzegać jako cel średniookresowy programu (MTO), ponieważ pozostaje on w zgodzie z zasadami określonymi dla celów średniookresowych w pakcie stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania. Planuje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne obliczone według powszechnie uzgodnionej metodologii wzrośnie z ok. 1 % PKB w 2006 roku do ok. 1,5-2 % PKB w roku 2008.
- (7) Jako że cel średniookresowy jest bardziej ambitny niż minimalny punkt odniesienia (szacowany na poziomie deficytu ok. 0,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno wypełnić cel, jakim jest zapewnienie marginesu bezpieczeństwa w kontekście pojawienia się nadmiernego deficytu. W odniesieniu do trafności, cel średniookresowy ustalony w programie jest znacznie bardziej ambitny niż wskazywałby na to wskaźnik zadłużenia i średni potencjalny wzrost produktu. Jego osiągnięcie zachowuje jednakże zasadnicze znaczenie dla zapewnienia długotrwałej stabilności.
- (8) Wynik budżetowy za rok 2005 prawdopodobnie będzie lepszy niż planowano w programie. W szczególności ostatnie dane kasowe na temat dochodów z podatków i kwartalne rozliczenia krajowe przemawiają za tym stwierdzeniem.
- (9) Mając na uwadze oszacowanie ryzyka, wydaje się, że przedstawione w programie stanowisko budżetowe jest zasadniczo wystarczające, aby zapewnić, że określony w programie cel średniookresowy zostanie osiągnięty przed końcem okresu objętego programem. Niemniej jednak, budżet na rok 2006 powoduje, że sytuacja budżetu odbiega od celu średniookresowego o ok. 1 % PKB w roku 2006 i 2007, zagrażając osiągnięciu celu średniookresowego w okresie objętym programowaniem. Ponadto, bez względu na fakt, że presja inflacyjna nadal będzie tłumiona, istnieje obawa, że ekspansywny kurs w polityce fiskalnej w roku 2006 może nie być w pełni odpowiedni w tym sensie, że okres ten będzie można uznać za okres dobrej koniunktury. Jak jednakże stwierdzono powyżej, cel średniookresowy ustalony w programie jest znacznie bardziej ambitny niż wymaga tego pakt stabilności i wzrostu. W szczególności, przez cały okres objęty programem istnieje wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniami cyklicznych. Na tę ocenę nie miałyby również wpływu zmiana klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych drugiego filara w 2007 roku i wyłączenie ich z rozliczeń sektora instytucji rządowych i samorządowych, zgodnie z wymogami Eurostatu.
- (10) Szacuje się, że wskaźnik zadłużenia osiągnął w roku 2005 poziom 51 % PKB, czyli znacznie poniżej przewidzianej Traktatem wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Program przewiduje zmniejszenie wskaźnika zadłużenia do 46 % PKB do roku 2008.
- (11) W odniesieniu do stabilności finansów publicznych Szwecja wydaje się być w niewielkim stopniu zagrożona pod względem przewidywanych kosztów budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Poziom zadłużenia brutto jest obecnie zdecydowanie poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % i zgodnie z przewidywaniami powinien pozostać poniżej wartości odniesienia przez większą część okresu objętego programem. Strategia Szwecji polegająca na uznaniu stabilności za jedną z głównych kwestii w stanowieniu polityki fiskalnej, w tym reforma systemu emerytalnego, która przewiduje ograniczenie wydatków na emerytury i obejmuje akumulację aktywów, korzystnie wpływa na perspektywy finansów publicznych. Korzystna obecnie sytuacja budżetowa pomaga w ograniczeniu prognozowanego wpływu starzenia się społeczeństw na budżet, podczas gdy planowana konsolidacja zmierzająca ku osiągnięciu na koniec okresu objętego programem celu średniookresowego założonego na 2 %, przyczynia się do poprawy stabilności⁽¹⁾.
- (12) Przewidywane środki w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Nawet jeśli planuje się utrzymanie wystarczająco silnej sytuacji budżetowej w perspektywie średniookresowej, zgodnie z paktem, to jednak odchylenia od ambitnego celu średniookresowego w latach 2006-2007, zgodnie z przewidywaniami budżetu, mogą być procykliczne i stawiają pod znakiem zapytania osiągnięcie celu średniookresowego na koniec okresu objętego programem.

(¹) Szczegóły dotyczące długotrwałej stabilności przedstawiono w technicznej ocenie programu przygotowanej przez służby Komisji, która zostanie opublikowana na stronie internetowej:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (13) Szwedzki krajowy program reform, przedstawiony w dniu 21 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, kładzie duży nacisk na zrównoważony rozwój i podkreśla, że osiągnięcie i utrzymanie wysokiego wskaźnika zatrudnienia i wysokiego poziomu przepracowanych godzin są poważnymi wyzwaniami i będą miały znaczący wpływ na finanse publiczne w perspektywie długoterminowej. Wspomniany program reform uwzględnia budżet na 2006 rok, na którym opiera się również zaktualizowany program, i w tym kontekście oba te dokumenty są spójne.

Rada jest zdania, że ogólnie rzecz biorąc, sytuacja budżetowa jest odpowiednia, a strategia budżetowa stanowi przykład polityki fiskalnej prowadzonej zgodnie z paktem.

Porównanie kluczowych prognoz makroekonomicznych i budżetowych ⁽¹⁾

| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| Realny PKB (zmiana w %) | PK listopad 2005 | 3,6 | 2,4 | 3,1 | 2,8 | 2,3 |
| | KOM listopad 2005 | 3,6 | 2,5 | 3,0 | 2,8 | b.d. |
| | PK listopad 2004 | 3,5 | 3,0 | 2,5 | 2,3 | b.d. |
| Inflacja HICP (%) | PK listopad 2005 | 0,9 | 1,5 | 1,5 | 2,0 | 2,0 |
| | KOM listopad 2005 | 1,0 | 0,7 | 1,4 | 1,8 | b.d. |
| | PK listopad 2004 | 1,3 | 1,5 | b.d. | b.d. | b.d. |
| Luka produktowa (% potencjalnego PKB) | PK listopad 2005 ⁽²⁾ | - 0,3 | - 0,4 | - 0,1 | 0,1 | - 0,1 |
| | KOM listopad 2005 ⁽⁶⁾ | - 0,3 | - 0,4 | - 0,1 | 0,0 | b.d. |
| | PK listopad 2004 ⁽²⁾ | - 0,1 | 0,1 | - 0,2 | - 0,4 | b.d. |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) | PK listopad 2005 | 1,6 | 1,6 | 0,9 | 1,2 | 1,7 |
| | KOM listopad 2005 | 1,6 | 1,4 | 0,8 | 1,1 | b.d. |
| | PK listopad 2004 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 0,9 | b.d. |
| Saldo pierwotne (% PKB) | PK listopad 2005 | 3,2 | 3,2 | 2,5 | 3,0 | 3,6 |
| | KOM listopad 2005 | 3,4 | 3,2 | 2,6 | 2,9 | b.d. |
| | PK listopad 2004 | 2,8 | 2,8 | 2,7 | 3,3 | b.d. |
| Saldo z uwzględnieniem zmian cyklicznych (% PKB) | PK listopad 2005 ⁽²⁾ | 1,7 | 1,8 | 0,9 | 1,1 | 1,7 |
| | KOM listopad 2005 | 1,8 | 1,6 | 0,9 | 1,1 | b.d. |
| | PK listopad 2004 ⁽²⁾ | 0,8 | 0,5 | 0,5 | 1,2 | b.d. |
| Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB) | PK listopad 2005 ⁽⁴⁾ | 1,1 | 1,6 | 0,9 | 1,1 | 1,7 |
| | KOM listopad 2005 ⁽⁵⁾ | 1,2 | 1,4 | 0,9 | 1,1 | b.d. |
| | PK listopad 2004 | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. |

| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dług publiczny brutto (% PKB) | PK listopad 2005 | 51,1 | 50,9 | 49,4 | 47,8 | 46,0 |
| | KOM listopad 2005 | 51,1 | 50,6 | 49,4 | 47,8 | b.d. |
| | PK listopad 2004 | 51,7 | 50,5 | 50,0 | 49,0 | b.d. |

Uwagi:

- (1) Przewidywania budżetowe nie uwzględniają wpływu decyzji Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych, który należy wprowadzić w życie przed dokonaniem zgłoszenia wiosną 2007 roku. Uwzględniając ten wpływ saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosłoby 0,6 % w 2005 r., -0,1 % w 2006 r., 0,2 % w 2007 r. i 0,7 % w 2008 r., natomiast dług publiczny brutto wyniosłoby 51,4 % w 2005 r., 49,9 % w 2006 r., 48,3 % w 2007 r. i 46,5 % w 2008 r.
- (2) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.
- (3) Saldo z uwzględnieniem zmian cyklicznych (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
- (4) Program nie zawiera wyraźnych informacji na temat środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Jednak Szwedzkie Ministerstwo Finansów dostarczyło dane szacunkowe dotyczące środków jednorazowych na poziomie 0,6 % PKB w 2004 r. i 0,2 % PKB w 2005 r.
- (5) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. (0,6 % PKB w 2004 r. oraz 0,2 % PKB w 2005 r.; obydwa obniżają deficyt).
- (6) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 2,5 %, 2,6 %, 2,8 % i 2,7 % odpowiednio w okresie 2004-2007.

Źródło:

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