

## OPINIE

## RADA

## OPINIA RADY

z dnia 27 marca 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006-2010 przedstawionego przez Belgię

(2007/C 89/02)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 27 marca 2007 r. Rada zbadała przedstawiony przez Belgię zaktualizowany program stabilności obejmujący lata 2006-2010 <sup>(2)</sup>.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zmniejszy się z 2,7 % w 2006 r. do średnio 2,2 % w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten wydaje się być oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) Obecny zaktualizowany program stabilności opiera się na założeniu zrównoważonego budżetu w 2006 r. Najnowsze dane wydają się w dużym stopniu potwierdzać to założenie, chociaż służby Komisji w jesiennej prognozie gospodarczej przewidywały deficyt w wysokości 0,2 % PKB. Podczas gdy uwarunkowania cykliczne w 2006 r. okazały się znacznie korzystniejsze niż zakładano w poprzedniej aktualizacji, a wydatki były zasadniczo zgodne z przewidywaniami, dochody okazały się niższe niż się spodziewano (głównie ze względu na niedoszacowanie wpływu ostatniego etapu reformy podatków bezpośrednich z 2001 r., który miał na celu zmniejszenie obciążenia płac podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne). Niedobór ten został częściowo skompensowany dzięki temu, że planowane środki jednorazowe przyniosły lepsze rezultaty niż oczekiwano i wprowadzono dodatkowe środki jednorazowe o ograniczonym zasięgu. W związku z tym saldo strukturalne (tj. saldo dostosowane cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) uległo znacznemu pogorszeniu w 2006 r., głównie z powodu środków zmniejszających dochody.

<sup>(1)</sup> 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://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> Aktualizacja została przedstawiona niemal dwa tygodnie po terminie wyznaczonym w kodeksie postępowania na 1 grudnia.

- (4) Podstawowym celem przedstawionej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest zapewnienie stałego ograniczania wciąż wysokiego wskaźnika zadłużenia (niemal 90 % w 2006 r.) do poziomu poniżej 75 % PKB w 2010 r. poprzez stopniowe zwiększanie nominalnych nadwyżek budżetowych (począwszy od 0,3 % PKB w 2007 r. do 0,9 % w 2010 r.), tak by przygotować się na wstrząs związany ze starzeniem się społeczeństwa. Przewiduje się, że nadwyżka pierwotna obniżająca się od 2001 r. (kiedy to wynosiła 7 % PKB), ustabilizuje się na poziomie około 4,1 % PKB. Ta ogólna korekta wynika niemal całkowicie z ograniczenia wydatków (o 1,25 punktu procentowego PKB w okresie od 2006 r. do 2010 r.). Ograniczenie wydatków można przypisać zmniejszeniu wydatków z tytułu odsetek (o 0,75 punktu procentowego), wynikającemu ze stałej redukcji zadłużenia, oraz zmniejszeniu wydatków pierwotnych (o 0,5 punktu procentowego). Jest to częściowo równoważone obniżeniem się dochodów budżetowych (o 0,5 punktu procentowego). Przedstawione w programie prognozy dotyczące okresu po 2007 r. są zasadniczo zgodne ze scenariuszem zakładającym utrzymanie dotychczasowej polityki, choć wydaje się, że program również (pośrednio) opiera się na dalszych środkach jednorazowych w celu osiągnięcia celów budżetowych. Przedstawiona strategia jest w znacznym stopniu zbliżona do tej planowanej w poprzedniej aktualizacji programu stabilności, przy zasadniczo niezmiennym scenariuszu makroekonomicznym.
- (5) Ze względu na to, że program nie zawiera informacji na temat wykorzystania środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych po 2007 r., saldo strukturalne począwszy od 2008 r. nie może być obliczane na podstawie danych zawartych w programie. Przyjmując, że względne skutki środków jednorazowych pozostaną bez zmian po roku 2007, przewiduje się poprawę salda strukturalnego, obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od deficytu wynoszącego około 0,4 % PKB w 2006 r. do nadwyżki w wysokości 0,7 % na koniec okresu objętego programem. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności, przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest osiągnięcie nadwyżki strukturalnej na poziomie 0,5 % PKB, co zgodnie z programem nastąpi do 2008 r., czyli rok później niż zakładano w poprzedniej aktualizacji. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,25 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest bardziej ambitny, niż wynikałoby to ze wskaźnika zadłużenia i długoterminowego średniego wzrostu produktu potencjalnego.
- (6) Wyniki budżetowe mogą być nieznacznie gorsze niż przewidziano w programie. Dotyczy to w szczególności roku 2007, głównie ze względu na fakt, że założenia dotyczące budżetu wydają się nieco zbyt optymistyczne i czasem zawierają zbyt mało szczegółowych informacji na temat planowanych środków (w tym środków jednorazowych w zakresie sprzedaży nieruchomości lub przejmowania zobowiązań emerytalnych przedsiębiorstw państwowych, co nie zostało bliżej określone). Ogólne dokonania Belgii związane z realizacją nominalnych celów budżetowych są pozytywne, jednak wydaje się, że aby osiągnąć cel na rok 2007, podobnie jak w ostatnich latach konieczne będzie uważne monitorowanie. Zbliżające się kontrole budżetowe powinny określić wszelkie wymagane środki dodatkowe. Gorsze od spodziewanych wyniki w roku 2007 przeniosłyby się także na następne lata. Począwszy od 2008 r. istnieje również ryzyko, że środki jednorazowe, które utraciły ważność, nie zostaną zastąpione środkami strukturalnymi.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby zapewnić do 2008 r. realizację przewidzianego w programie celu średniookresowego. Jednak, jak stwierdzono powyżej, cel średniookresowy jest bardziej ambitny niż wynikałoby to ze wskaźnika zadłużenia i długookresowego średniego wzrostu produktu potencjalnego. Strategia budżetowa wydaje się wystarczająca do osiągnięcia strukturalnej sytuacji budżetowej, która w rozumieniu paktu mogłaby zostać uznana za właściwą począwszy od 2008 r. Ponadto nakreślony w programie kurs polityki budżetowej zapewnia, jak się wydaje, dostateczny margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniach makroekonomicznych podczas okresu objętego programem. Korekta prowadząca do osiągnięcia określonego w programie celu średniookresowego powinna być przeprowadzana w szybszym tempie, w pełni zgodnym z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego powinna być równa wartości odniesienia w wysokości 0,5 % PKB oraz że korekta powinna być większa w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i może być mniejsza w okresach gorszej koniunktury. W szczególności, uwzględniając zagrożenia, korekta może okazać się niewystarczająca do osiągnięcia wartości odniesienia w 2007 r., a w kolejnych latach tempo jej przeprowadzania może spaść.
- (8) W programie podano, że dług publiczny w 2006 r. wyniósł 87,7 % PKB, jednak liczba ta nie obejmuje przejętego w 2005 r. zadłużenia przedsiębiorstwa kolejowego SNCB, które według Eurostatu podwyższa poziom zadłużenia o 1,7 % PKB w tym samym roku. Służby Komisji zakładają zatem, że dług publiczny brutto wyniósł w 2006 r. 89,4 % PKB, co nadal znacznie przekracza przewidzianą w Traktacie wartość odniesienia, która wynosi 60 %, mimo że w ciągu ostatnich kilku lat poziom zadłużenia znacznie się obniżył. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika zadłużenia o około 15

punktów procentowych w okresie objętym programem. W świetle przedstawionej oceny ryzyka, a w szczególności zagrożeń dla realizacji wspomnianych powyżej celów budżetowych, zmiany wskaźnika zadłużenia mogą kształtować się nieco mniej korzystnie niż przewidziano w programie. Jednakże wydaje się, że w okresie objętym programem wskaźnik zadłużenia nadal w dostatecznej mierze się obniża, przybliżając się do wartości odniesienia.

- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Belgii większy od średniej w UE, co wynika głównie z przewidywanego w nadchodzących dekadach znacznego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB. Początkowa sytuacja budżetowa charakteryzująca się wysoką nadwyżką pierwotną, choć nie tak dobra jak w 2005 r., pozwala na zmniejszenie przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, jednak nie w stopniu pozwalającym na pełne pokrycie znacznego wzrostu wydatków. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto, mimo że się obniża, nadal znacznie przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Stałe zmniejszanie się wskaźnika zadłużenia wymaga utrzymania wysokich nadwyżek pierwotnych przez dłuższy czas, co mogłoby przyczynić się do ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Belgii kształtują się na średnim poziomie.
- (10) Program stabilności nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu przedstawionego w październiku 2006 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Nie podano w nim również żadnych systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, choć w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono, jak się wydaje, skutki, jakie dla finansów publicznych będą mieć 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 szczególności w obu programach przewiduje się stopniową realizację „paktu pokoleń” (kompleksowego programu podwyższenia poziomu zatrudnienia i wzmocnienia zabezpieczeń społecznych), dalsze stopniowe ograniczanie obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem oraz działania na rzecz wspierania badań naukowych i przedsiębiorczości.
- (11) Przedstawiona 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 w zakresie danych określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

Rada uważa, że strategia polegająca na dalszej redukcji wciąż wysokiego zadłużenia stanowi przykład polityki fiskalnej realizowanej zgodnie z paktem. Chociaż w programie przewidziano stopniowe zwiększanie nadwyżek (zwłaszcza poprzez zmniejszenie wydatków z tytułu odsetek) począwszy od nominalnej równowagi budżetowej, wciąż jednak istnieją zagrożenia dla realizacji celów budżetowych. Niemniej jednak przewiduje się realizację celu średniookresowego w okresie objętym programem.

W świetle powyższej oceny Rada zwraca się do Belgii o:

- (i) zapewnienie realizacji celu budżetowego na 2007 r., a następnie zwiększenia tempa przeprowadzania korekty prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego, w tym poprzez zmniejszenie wykorzystania środków jednorazowych;
- (ii) poprawę długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez co najmniej osiągnięcie celu średniookresowego oraz realizację reform, w związku z wysokim poziomem zadłużenia oraz z przewidywanym wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

<sup>(1)</sup> Przedstawione w programie prognozy dotyczące deficytu i zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych nie obejmują wpływu przejścia zadłużenia przedsiębiorstwa kolejowego SNCB/NMBS w 2005 r. zgodnie z decyzją Eurostatu z dnia 23 października 2006 r. Ponadto w programie nie podano informacji na temat wykorzystania środków jednorazowych i innych środków tymczasowych w latach 2008–2010.

## Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS grudzień 2006</b>	<b>1,2</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>
	KOM listopad 2006	1,1	2,7	2,3	2,2	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	1,4	2,2	2,1	2,3	2,2	<i>nd.</i>
Inflacja HICP (%)	<b>PS grudzień 2006</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>
	KOM listopad 2006	2,5	2,4	1,8	1,7	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	2,9	2,8	2,0	1,9	1,7	<i>nd.</i>
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	<b>PS grudzień 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,3</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(5)</sup>	- 1,0	- 0,6	- 0,6	- 0,7	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005 <sup>(1)</sup></i>	- 0,8	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,4	<i>nd.</i>
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2006</b>	<b>0,1</b> <b>- 2,3 (*)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>
	KOM listopad 2006	- 2,3	- 0,2	- 0,5	- 0,5	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	<i>nd.</i>
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS grudzień 2006</b>	<b>4,3</b> <b>1,9 (*)</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>
	KOM listopad 2006	1,9	3,9	3,4	3,2	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1	<i>nd.</i>
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	<b>PS grudzień 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>0,8</b> <b>- 1,6 (*)</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>
	KOM listopad 2006	- 1,7	0,1	- 0,1	- 0,1	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005 <sup>(1)</sup></i>	0,4	0,3	0,6	0,8	0,9	<i>nd.</i>
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PS grudzień 2006 <sup>(3)</sup></b>	<b>nd.</b>	<b>- 0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(4)</sup>	0,2	- 0,7	- 0,2	- 0,1	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	0,0	- 0,3	0,4	0,7	0,9	<i>nd.</i>

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PS grudzień 2006</b>	<b>91,5</b> <b>93,2 (*)</b>	<b>87,7</b> <b>89,4 (*)</b>	<b>83,9</b> <b>85,6 (*)</b>	<b>80,4</b> <b>82,1 (*)</b>	<b>76,6</b> <b>78,3 (*)</b>	<b>72,6</b> <b>74,3 (*)</b>
	KOM listopad 2006	93,2	89,4	86,3	83,2	nd.	nd.
	PS grudzień 2005	94,3	90,7	87,0	83,0	79,1	nd.

## Uwagi:

- (1) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych 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 (0,6 % PKB w 2006 r. i 0,4 % w 2007 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt). Program nie zawiera danych na temat wykorzystania środków jednorazowych w pozostałych latach.
- (4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2006 r. (2,0 % PKB w 2005 r. — zwiększające deficyt; 0,8 % w 2006 r. i 0,1 % w 2007 r. — w obu przypadkach obniżające deficyt).
- (5) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu o odpowiednio 2,2 %, 2,3 %, 2,3 % i 2,2 % w latach 2005-2008.
- (\*) Dane dotyczące deficytu i długu w 2005 r. podane są za belgijskim Instytutem Rachunków Narodowych. Dnia 23 października 2006 r. Eurostat zmienił przedstawione przez Belgię dane dotyczące deficytu i długu, ponieważ nie były one zgodne z zasadami ESA 95, w szczególności w związku z przejęciem przez rząd (FIF/FSI — Fonds de l'infrastructure ferroviaire/Fonds voor spoorweginfrastructuur) zadłużenia w wysokości 7 400 milionów EUR (2,5 % PKB) przedsiębiorstwa kolejowego SNCB/NMBS w 2005 r. (zob. Eurostat News Release nr 139/2006). Zgodnie z zasadami ESA 95 wpływ na deficyt budżetowy w 2005 r. ma taką samą wartość; wpływ na dług publiczny pod koniec 2005 r. wynosi 5 200 mln EUR (1,7 % PKB, biorąc pod uwagę częściową spłatę, jaka nastąpiła w tym samym roku). Oznaczone gwiazdką dane dotyczące 2005 r. mają wartość zmienioną przez Eurostat. Oznaczone gwiazdką dane dotyczące długu publicznego w latach 2006-2010 zostały „automatycznie” dostosowane przez służby Komisji, tak by były zgodne z ESA 95. To dostosowanie wielkości długu opiera się na założeniu technicznym, że zadłużenie FIF/FSI nie uległo zmianie. W grudniu 2006 r. rząd Belgii sprzeciwił się zmianie przez Eurostat danych dotyczących Belgii, wnosząc sprawę do europejskiego Sądu Pierwszej Instancji.

## Źródło:

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