

OPINIA RADY

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2009–2012 przedstawionego przez Słowację

(2010/C 144/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności na lata 2009–2012 przedstawiony przez Słowację.
- (2) Przy średnim wzroście realnego PKB przekraczającym 7 % w latach 2003–2008 Słowacja była jednym z krajów UE osiągających najlepsze wyniki w okresie wysokiej koniunktury. Rozważne środki polityki makroekonomicznej w tym okresie pozwoliły uniknąć dużych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, co dało Słowacji możliwość przyjęcia euro w styczniu 2009 roku. Jednak ze względu na dużą otwartość rynku gospodarka słowacka poważnie ucierpiała wskutek kryzysu. Szacuje się, że realny PKB spadł o 4,7 % w 2009 roku, a deprecjacja walut krajów sąsiednich oznaczała dalszą aprecjację słowackiego efektywnego realnego kursu walutowego.

W celu ograniczenia skutków kryzysu władze zezwoliły na pełne działanie automatycznych stabilizatorów i zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej przyjęły środki antykryzysowe w listopadzie 2008 roku i w lutym 2009 roku (0,5 % PKB w 2009 i w 2010 roku). Wobec spodziewanego w 2009 roku deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie około 6 % PKB Rada w dniu 2 grudnia 2009 r. stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu i zaleciła jego korektę do 2013 roku. Z uwagi na słabnącą konkurencyjność zewnętrzną Słowacji spowodowaną przejściową deprecjacją walut krajów sąsiednich i na pogłębiające się podczas kryzysu zaburzenia równowagi budżetowej kluczowym elementem strategii

władz na nadchodzące lata powinno być wiarygodne i trwałe zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

- (3) Choć spadek faktycznego PKB, który odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to negatywne skutki odnoszą się także do produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Skutki kryzysu gospodarczego spotęgują negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych celem wsparcia wzrostu potencjalnego. W szczególności duże znaczenie dla Słowacji ma podjęcie reform ograniczających uregulowania i obciążenia administracyjne wobec przedsiębiorstw, poprawiających funkcjonowanie rynku pracy oraz zwiększających konkurencyjność kosztową ograniczeń płacowych.
 - (4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą przedmiotowego programu przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 1,9 % w 2010 roku, 4,1 % w 2011 roku i 5,4 % w 2012 roku. Z obecnie dostępnych informacji⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten oparty jest na realistycznych założeniach co do wzrostu w 2010 roku i optymistycznych założeniach na lata 2011 i 2012.
- Prognozy na końcowe lata programu mogą nie zakładać takiego stopnia ostrożności, który powinien cechować strategię konsolidacji budżetowej, zwłaszcza wobec niezwykle wysokiego poziomu niepewności w obecnej sytuacji pokryzysowej. Zgodnie z zakładanym ożywieniem gospodarczym zawarte w programie prognozy dotyczące inflacji przewyższają w 2011 roku o około 1 p.p. prognozy służb Komisji z jesieni 2009 roku; spodziewany jest też szybszy spadek stopy bezrobocia.
- (5) W programie szacuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2009 roku 6,3 % PKB (wzrost z 2,3 % PKB w 2008 roku). Pełne działanie automatycznych stabilizatorów w 2009 roku spowodowało wyraźny spadek dochodów i znaczny wzrost wydatków socjalnych. Środki stymulacyjne przyjęte przez rząd w kontekście Europejskiego planu naprawy gospodarczej nie miały wpływu na deficyt, ponieważ sfinansowano je w drodze zmiany podziału wydatków w budżecie. Niektóre środki antykryzysowe zostaną utrzymane w 2010 roku. Jednak zgodnie z zalecaną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu i ustabilizowania sytuacji budżetowej, rząd planuje

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 roku, a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

przystąpić do konsolidacji finansów publicznych, która koncentrowałaby się w pierwszych latach programu, począwszy od 2010 roku.

- (6) Celem programu na 2010 rok jest deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 5,5 % PKB. Oczekuje się obniżenia udziału wydatków w PKB o 1,1 punktu procentowego PKB, odzwierciedlającego oszczędności w wydatkach na towary i usługi, umiarkowany wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz ograniczenie inwestycji publicznych. Prognozowany jest spadek udziału dochodów w PKB o 0,3 punktu procentowego PKB, odzwierciedlający tymczasowy wzrost ulg podatkowych i świadczeń związanych z zatrudnieniem oraz spadek dywidend z przedsiębiorstw publicznych. Oczekuje się, że planowane środki spowodują obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych o około 1 punktu procentowego PKB. Cel budżetowy na 2010 rok zakłada znaczną poprawę salda strukturalnego (tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) o około 1,25 pkt proc. PKB, co jest zgodne z zaleceniem Rady wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu.
- (7) Głównym celem przewidzianej w programie strategii budżetowej jest obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 3 % PKB w 2012 roku, tj. rok wcześniej, niż zaleca Rada w ramach procedury nadmiernego deficytu. Spodziewany jest spadek deficytu nominalnego z 5,5 % PKB w 2010 roku do 4,2 % w 2011 roku i 3,0 % PKB w roku 2012. Dwie trzecie zaplanowanej na lata 2010–2012 redukcji deficytu byłoby następstwem skoncentrowanej na początku programu poprawy salda strukturalnego (obliczonej zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką stosowaną do informacji przedstawionych w programie); pozostała jedna trzecia wynikałaby z korzystnego rozwoju koniunktury. Głównymi czynnikami poprawy salda strukturalnego są planowane znaczne ograniczenia spożycia publicznego i wydatków kapitałowych. Zgodnie z programem średnia roczna konsolidacja budżetowa w latach 2010–2012, przeliczona zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, wyniosłaby około 1 % PKB, co jest zgodne z zaleceniem Rady wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu. Planuje się, że konsolidacja będzie kontynuowana po 2012 roku w celu dokonania postępów w realizacji średniookresowego celu budżetowego, jakim jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych. Jeśli wziąć pod uwagę najnowsze prognozy i poziom zadłużenia, cel ten jest bardziej niż wystarczająco zgodny z celami paktu. W programie nie przewidziano jednak jego realizacji w okresie objętym programem.
- (8) Wyniki budżetowe w 2010 roku mogą okazać się nieco gorsze, niż prognozowano w programie. Występuje w szczególności niepewność po stronie wydatków, gdzie niektóre środki mogą nie przynieść spodziewanych oszczędności (np. obniżenie wydatków na towary i usługi). Ponadto prognozy dotyczące salda podsektora lokalnego wydają się optymistyczne w świetle zakładanego wpływu kryzysu na dochody jednostek samorządu lokal-

nego w 2010 roku. Niepewność dotycząca realizacji celów budżetowych jest większa w odniesieniu do lat końcowych okresu objętego programem. W szczególności program oparty jest na optymistycznych założeniach makroekonomicznych na lata 2011–2012, co oznacza, że dochody mogą okazać się mniejsze od zakładanych. Ponadto w celu zwiększenia wiarygodności planu konsolidacji konieczne będzie doprecyzowanie środków przewidzianych po stronie wydatków, w szczególności związanych z obniżeniem spożycia publicznego.

- (9) Zgodnie z programem stabilności dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 27,7 % PKB w 2008 roku do 37,1 % PKB w 2009 roku. Wzrost odzwierciedla wysoki deficyt i znaczny spadek realnego PKB w 2009 roku. Chociaż wskaźnik zadłużenia pozostaje znacznie poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie, prognozuje się, że wzrośnie on jeszcze w latach 2010 i 2011, gdy osiągnie 42,5 % PKB, i spadnie nieznacznie do 42,2 % PKB w 2012 roku. Kształtowanie się wskaźnika zadłużenia będzie prawdopodobnie mniej korzystne, niż prognozuje się w programie, w szczególności po 2010 roku, z uwagi na zidentyfikowane zagrożenia dla konsolidacji budżetowej potęgowane możliwością mniej optymistycznego wzrostu realnego PKB, niż zakładano w programie.
- (10) Ze średniookresowych prognoz zadłużenia, w których zakłada się stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem, przywrócenie obciążeń podatkowych do poziomu przedkryzysowego oraz wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – jeśli będzie realizowana w obecnej formie i bez dalszych zmian polityki – nie byłaby wystarczająca, aby do roku 2020 ustabilizować relację długu do PKB.
- (11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest nieznacznie powyżej średniej UE, co wynika ze stosunkowo dużego wzrostu wydatków na emerytury w nadchodzących dekadach. Ponadto sytuacja budżetowa w 2009 roku potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa na lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 roku na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych⁽¹⁾ oceniono jako wysokie, przyczyniłyby się osiągnięcie wyższych nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej, realizacja przewidzianych w programie reform strukturalnych, a także reforma systemu emerytalnego.

(¹) W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

(12) Polityka budżetowa Słowacji opiera się na dokładnie określonych i szczegółowych trzyletnich ramach budżetowych. Średniookresowe cele dotyczące wydatków są jednak w znacznym stopniu orientacyjne i zwykle podlegają licznym zmianom, co z czasem podważa ich wiarygodność. W aktualizacji programu stabilności z 2010 roku zaproponowano wzmocnienie ram przez wprowadzenie wieloletnich pułapów wydatków, które objęłyby znaczną część finansów publicznych. Przewidziano by klauzule korekcyjne na wypadek wstrząsów gospodarczych. W programie proponuje się także, by wprowadzić w ustawie zasadniczej górną granicę długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz usprawnić monitorowanie wykonania budżetu w ciągu roku. Należy z zadowoleniem przyjąć i wspierać wysiłki zmierzające do wzmocnienia instytucjonalnych ram finansów publicznych. Ponieważ jednak propozycje są jeszcze na bardzo wczesnym etapie, należy je postrzegać raczej jako działania uzupełniające niż siłę napędową strategii konsolidacji budżetowej.

(13) Istnieje możliwość poprawy struktury wydatków publicznych na Słowacji. Udział inwestycji publicznych w łącznych wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych jest niski w porównaniu z sąsiednimi krajami (2 % PKB). Wydatki na badania i rozwój, edukację i ochronę środowiska są również niskie według standardów UE i w porównaniu z innymi krajami w regionie. W tej sytuacji prognozowane obniżenie wydatków na akumulację w okresie objętym programem stanowi powód do zaniepokojenia. Obniżenie to może nie sprzyjać trwałości gospodarki słowackiej, czyli takiej która nadrabia zaległości, i może nie być dla niej pożądane. W programie przewidziano szereg środków mających zwiększyć skuteczność rządu, w tym reorganizację administracji centralnej przez połączenie ministerstw, centralizację zamówień publicznych i zarządzanie własnością państwa oraz lepsze wykorzystywanie technologii informacyjnych w służbach użyteczności publicznej. Chociaż działania te znajdują się nadal na wczesnym etapie, zmierzają w dobrym kierunku.

(14) Podsumowując, w 2010 roku strategia budżetowa przewidziana w programie jest spójna z zaleceniami Rady przyjętymi zgodnie z art. 126 ust. 7. Istnieje ryzyko, że począwszy od 2011 roku ambitna ścieżka konsolidacji opisana w programie nie będzie realizowana, a strategia budżetowa może nie być w pełni spójna z zaleceniami Rady przyjętymi zgodnie z art. 126 ust. 7.

W programie przedstawiono ambitny plan zmniejszenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 6,3 % PKB w 2009 roku do 3,0 % PKB w 2012 roku, tj. rok przed terminem wyznaczonym przez Radę na 2013 rok. Osiągnięcie celu budżetowego na 2010 rok oznaczałoby poprawę salda strukturalnego o około 1,25 pkt proc. PKB. Przewidywany średni roczny wysiłek strukturalny wynoszący około 1 % PKB w latach 2010–2012 jest zgodny z zaleceniem Rady wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu. Jednak zarówno realizacja celów w zakresie dochodów, jak i wydatków jest obciążona ryzy-

kiem, w szczególności w 2011 i 2012 roku, kiedy założenia makroekonomiczne wydają się zawyżone. Ponadto konieczne będzie doprecyzowanie środków przewidzianych w programie w celu zwiększenia wiarygodności planu konsolidacji.

(15) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych⁽¹⁾. W zaleceniach z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętych na podstawie art. 126 ust. 7, mających na celu likwidację nadmiernego deficytu, Rada wezwała Słowację do przedstawienia w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów stabilności postępów w realizacji tych zaleceń. Program jest zgodny z tym zaleceniem.

Podsumowując, należy stwierdzić, że strategia budżetowa przedstawiona w programie jest zasadniczo zgodna z zaleceniem Rady wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu. W ramach strategii przewiduje się znaczną, skoncentrowaną na początku okresu objętego programem konsolidację budżetową w celu sprowadzenia deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do 2012 roku, tj. rok przed terminem wyznaczonym przez Radę, co jest godne uznania. Prognozy budżetowe są jednak obciążone ryzykiem z powodu optymistycznych założeń dotyczących wzrostu w końcowych latach okresu objętego programem i w celu osiągnięcia planowanych oszczędności po stronie wydatków potrzebne mogą się okazać bardziej konkretne środki. Z zadowoleniem przyjmuje się zamiar wzmocnienia ram budżetowych, ale muszą mu towarzyszyć konkretne działania.

W świetle powyższej oceny oraz zalecenia z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętego na podstawie art. 126 TFUE wzywa się Słowację do:

- (i) wdrożenia środków zmniejszających deficyt w 2010 roku, jak zaplanowano w budżecie, i wsparcia ścieżki konsolidacji na następne lata konkretnymi środkami w celu zapewnienia korekty nadmiernego deficytu o ile to możliwe do 2012 roku, a najpóźniej do 2013 roku;
- (ii) kontynuowania reform systemu emerytalnego w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych w długim okresie;
- (iii) wdrożenia przewidzianych środków w celu dalszego wzmocnienia ram budżetowych, w szczególności wprowadzenia wykonalnych wieloletnich pułapów wydatków.

⁽¹⁾ W szczególności nie przedstawiono danych na temat zmian poziomu zapasów i nabycia aktywów o wyjątkowej wartości netto.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	PS styczeń 2010	6,4	- 5,7	1,9	4,1	5,4
	KOM listopad 2009	6,4	- 5,8	1,9	2,6	nd.
	PK kwiecień 2009	6,4	2,4	3,6	4,5	nd.
Inflacja HICP (%)	PS styczeń 2010	3,9	1,2	2,6	3,7	4,1
	KOM listopad 2009	3,9	1,1	1,9	2,5	nd.
	PK kwiecień 2009	3,9	2,2	3,6	4,1	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS styczeń 2010	8,9	- 1,1	- 2,9	- 3,0	- 1,0
	KOM listopad 2009 ⁽²⁾	9,2	- 0,8	- 2,1	- 3,0	nd.
	PK kwiecień 2009	6,5	3,5	1,7	1,0	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS styczeń 2010	- 5,3	- 4,2	- 3,2	- 2,7	- 1,9
	KOM listopad 2009	- 5,6	- 4,8	- 4,3	- 4,2	nd.
	PK kwiecień 2009	- 5,8	- 4,2	- 2,9	- 2,6	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	32,5	32,8	32,5	32,3	31,7
	KOM listopad 2009	32,5	31,3	31,4	31,4	nd.
	PK kwiecień 2009	33,4	32,1	31,6	31,8	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	34,8	39,1	38,0	36,5	34,7
	KOM listopad 2009	34,8	37,5	37,5	36,9	nd.
	PK kwiecień 2009	35,6	35,1	34,5	34,1	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	- 2,3	- 6,3	- 5,5	- 4,2	- 3,0
	KOM listopad 2009	- 2,3	- 6,3	- 6,0	- 5,5	nd.
	PK kwiecień 2009	- 2,2	- 3,0	- 2,9	- 2,2	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS styczeń 2010	- 1,1	- 4,5	- 3,6	- 2,3	- 1,1
	KOM listopad 2009	- 1,1	- 5,0	- 4,7	- 4,1	nd.
	PK kwiecień 2009	- 0,9	- 1,7	- 1,7	- 1,0	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS styczeń 2010	- 4,9	- 6,0	- 4,7	- 3,3	- 2,7
	KOM listopad 2009	- 5,0	- 6,0	- 5,4	- 4,6	nd.
	PK kwiecień 2009	- 4,1	- 4,0	- 3,4	- 2,5	nd.
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PS styczeń 2010	- 4,2	- 6,0	- 4,7	- 3,3	- 2,7
	KOM listopad 2009	- 5,2	- 6,2	- 5,4	- 4,6	nd.
	PK kwiecień 2009	- 3,8	- 4,4	- 3,5	- 2,6	nd.

		2008	2009	2010	2011	2012
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	27,7	37,1	40,8	42,5	42,2
	KOM listopad 2009	27,7	34,6	39,2	42,7	nd.
	PK kwiecień 2009	27,6	31,4	32,7	32,7	nd.

Uwagi:

- (1) Podane dla programów wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości 4,7 %, 3,6 %, 3,2 % i 3,6 % odpowiednio w latach 2008–2011.
- (3) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,7 % PKB w 2008 roku (działania te przyczyniają się do zwiększenia deficytu), natomiast według prognozy służb Komisji z jesieni 2009 roku działania te wynoszą 0,2 % PKB w 2008 roku i 2009 roku (działania te przyczyniają się do zmniejszenia deficytu).

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.