

**OPINIA RADY****z dnia 14 lutego 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2005-2008 przygotowanego przez Austrię**

(2006/C 55/09)

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>, a w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 14 lutego 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przygotowany przez Austrię i obejmujący lata 2005-2008.
- (2) W ciągu ostatnich dziesięciu lat gospodarka austriacka odnotowywała realny wzrost średnio o 2,2 % rocznie, co odpowiadało stopie wzrostu w ujętej całościowo strefie euro. Mimo że w Austrii tempo tworzenia nowych miejsc pracy było mniej dynamiczne niż w strefie euro, nadal odnotowuje się tam jedną z najniższych stóp bezrobocia w całej UE. W kategoriach budżetowych w latach 2001 i 2002 finanse publiczne Austrii osiągnęły „nadwyżkę lub stan zbliżony do równowagi”. Jednak niedawne wydarzenia doprowadziły do powrotu do deficytu (1,2 % i 1 % PKB odpowiednio w latach 2003 i 2004).
- (3) W opinii z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu stabilności obejmującego lata 2004-2008 Rada zwróciła się do Austrii o przyspieszenie ogólnej ścieżki konsolidacji budżetu i dokładniejsze przedstawienie poszczególnych środków pozwalających osiągnąć znaczną konsolidację budżetu w ciągu dwóch ostatnich lat objętych programem.
- (4) Według wstępnych wyników deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. osiągnął wartość 1,7 % PKB i był tym samym niższy o 0,2 i 0,1 punktu procentowego odpowiednio od założeń zawartych w aktualizacji programu i od przewidywań służb Komisji. Osiągnięcie lepszego, niż zakładano, wyniku możliwe było dzięki korzystniejszemu, niż przewidywano, rozwojowi przychodów odnotowanemu mimo znacznych obniżek podatków. Nieznacznemu przekroczeniu uległy również planowane wydatki.
- (5) Program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczące programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania<sup>(2)</sup>.
- (6) Zgodnie z aktualizacją realny wzrost PKB ma się zwiększać z rocznej wartości 1,75 % w 2005 r. i 2006 r. do 2,5 % w 2008 r. Mniejsza dynamika handlu międzynarodowego i wyższe ceny ropy wpływają na spowolnienie wzrostu w latach 2005 i 2006 w stosunku do oczekiwań, co przyczynia się do poszerzenia ujemnej luki podażowej. W końcowych latach programu spodziewane jest ożywienie działalności gospodarczej w związku ze wzrostem inwestycji i rosnącą konsumpcją indywidualną. Zarówno scenariusz krótko-, jak i długoterminowy oparty jest na wiarygodnych założeniach wzrostu. Wydaje się jednak, że oczekiwania dotyczące wzrostu zatrudnienia są dosyć optymistyczne. Wiarygodne wydają się oczekiwania dotyczące spadku inflacji z 2,3 % w 2005 r. do 1,5 % w 2008 r.

(<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 przywołane 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>) Zawiera wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks. Niewielkim niedociągnięciem jest brak obliczeń dotyczących obciążenia podatkowego w tabeli 2.

- (7) W programie opisano trójczłonową strategię budżetową. Jej pierwszym celem jest utrzymanie równowagi budżetowej w trakcie trwania cyklu gospodarczego. Po drugie, strategia przewiduje obniżenie obciążenia podatkowego do poniżej 40 % PKB do 2010 r. Po trzecie, zakłada zwiększenie potencjalnego wzrostu poprzez wspieranie inwestycji w badania, edukację i infrastrukturę. Aktualizacja przewiduje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 1,9 % PKB w 2005 r. do wartości 0 % w 2008 r. oraz wzrost nadwyżki pierwotnej z 1,1 % do 2,7 % PKB. Ponieważ przychody w latach 2005-2008 mają spaść o 0,9 punktu procentowego PKB, planowana konsolidacja ma zostać osiągnięta poprzez ograniczenie wydatków, co sprawi, że wskaźnik wydatków do PKB spadnie o 2,8 punktu procentowego. Znaczna część ograniczenia wydatków ma przypaść na kategorie „inne wydatki pierwotne” oraz „transfery socjalne”. W porównaniu z poprzednim programem jego najnowsza aktualizacja zasadniczo potwierdza planowaną korektę, przy czym zakłada mniej korzystny scenariusz makroekonomiczny.
- (8) W okresie trwania programu przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie, bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych), obliczanego według wspólnie uzgodnionej metodologii na podstawie danych zawartych w programie, o średnio 0,5 % PKB rocznie. Program wyznacza średniookresowy cel zakładający osiągnięcie w odniesieniu do sytuacji budżetowej do 2008 r. salda strukturalnego w wysokości 0 % PKB. Cel średniookresowy wyznaczony w programie jest właściwy, ponieważ mieści się 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 odpowiednio odzwierciedla wskaźnik zadłużenia oraz długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Założona w aktualizacji ścieżka budżetowa na lata 2005 i 2006 wydaje się wiarygodna, ponieważ opiera się na środkach legislacyjnych. Przedstawione w aktualizacji środki dotyczące polityki nie gwarantują jednak w pełni konsolidacji przewidzianej na lata 2007 i 2008. Niemal połowa wysiłku w zakresie ograniczania wydatków przypada na kategorię „inne wydatki pierwotne”, a program nie zawiera informacji na temat dokładnego sposobu jego dokonania. Ponadto wiarygodność zakładanych ulepszeń w znacznej mierze zależy od skuteczności austriackiego narodowego paktu na rzecz stabilności. Doświadczenia dotyczące poprzedniego paktu stanowią jednak jedynie niewielką pomoc w określeniu, czy cele będą przestrzegane.
- (10) W świetle powyższej oceny ryzyka kurs polityki budżetowej nakreślony w programie może się okazać niewystarczający, aby zapewnić realizację celu średniookresowego zapisanego w programie do 2008 r. Strategia budżetowa może jednak wystarczyć do osiągnięcia z końcem okresu trwania programu strukturalnej sytuacji budżetowej, która w rozumieniu paktu mogłaby zostać uznana za stosowną, jeżeli zostanie ona wdrożona zgodnie z planami zawartymi w programie. Ponadto nakreślony w programie kurs polityki budżetowej zapewnia dostateczny margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego jest w pełni zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako pośrednia wartość odniesienia, powinna wynieść 0,5 % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury. Służby Komisji przewidują, że średnio w skali roku dostosowanie może przebiegać wolniej, niż przewidziano w programie, jednak będzie ono zgodne z wymogami paktu, zwłaszcza w obliczu ujemnej luki podażowej istniejącej przez okres objęty programem.
- (11) Szacuje się, że wskaźnik zadłużenia w 2005 r. wyniósł 63,4 % PKB, to jest niewiele powyżej przewidzianej w traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Program przewiduje obniżenie wskaźnika zadłużenia o 3,9 punktu procentowego w okresie objętym programem, co sprawi, że ponownie spadnie on poniżej wartości referencyjnej. Zagrożenia związane z planowanym rozwojem wskaźnika zadłużenia wydają się zasadniczo zrównoważone. Z drugiej strony deficyty przewyższające spodziewaną wartość mogą zagrozić utrzymaniu przedstawionej w programie ścieżki dostosowawczej. Ponadto aktualizacja nie uwzględnia potencjalnych zysków z prywatyzacji. W kontekście niniejszej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia wydaje się wystarczająco zmniejszać i zbliżać się do wartości referencyjnej.

- (12) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych, w przypadku Austrii odnotowuje się niski poziom zagrożenia ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa<sup>(1)</sup>. Poziom zadłużenia, który obecnie wykazuje wartość powyżej 60 % PKB, ma spaść i utrzymywać się poniżej wartości referencyjnej do 2050 r., przy założeniu że nastąpi planowana konsolidacja budżetowa. Niedawno przeprowadzona w Austrii reforma systemu emerytalnego powinna w znacznym stopniu przyczynić się do ograniczenia przyszłego wzrostu wydatków publicznych. Jeżeli strukturalny deficyt finansów rządowych nie zostanie jednak skorygowany, będzie mógł stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. Konieczne jest przeprowadzenie planowanej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej w celu zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych.
- (13) Środki przewidziane w sektorze finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej na lata 2005–2008. Środki te są zwłaszcza zgodne z wytycznymi zalecającymi zabezpieczenie stabilności gospodarczej i fiskalnej oraz promowanie wydajnego podziału zasobów, ukierunkowanego na wyższy wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia.
- (13) Krajowy program reform Austrii, przedstawiony w dniu 19 października 2005 r., określa osiągnięcie stabilności finansów publicznych jako jedno z głównych wyzwań dla Austrii. Nie precyzuje on jednak żadnych przyszłych środków, które pozwolą sprostać temu wyzwaniu. Program stabilności jest pod tym względem bardziej szczegółowy, ponieważ zawiera informacje na temat niektórych środków, które mają przyczynić się do konsolidacji finansów publicznych. Budżetowe skutki działań w zakresie mikroekonomii i polityki zatrudnienia nakreślone w krajowym programie reform znajdują odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie stabilności. Program przedstawia środki, których celem jest usprawnienie administracji publicznej i systemu opieki zdrowotnej. Uzupełnia je propozycjami zmian instytucjonalnego charakteru finansów publicznych, tj. dwóch kompleksowych reform ustawodawstwa, któremu podlega proces budżetowy w Austrii, tzn. wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych, począwszy od 2007 r., oraz zmiany podejścia do tworzenia budżetów ze skoncentrowanego na wkładach na skoncentrowane na celach, począwszy od 2011 r. Środki te są zgodne z priorytetami określonymi w krajowym programie reform.

W świetle powyższej oceny Rada z zadowoleniem przyjmuje ambitne dostosowania strukturalne planowane w okresie objętym programem. Rada wzywa jednak Austrię do dołożenia starań, by do końca okresu objętego zaktualizowanym programem osiągnięte zostały przewidziane w nim cele średniookresowe, poprzez dalsze określanie i wdrażanie koniecznych środków, które przyczynią się do konsolidacji budżetowej planowanej na dwa ostatnie lata objęte programem.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (% zmiana)	<b>PS listopad 2005</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>
	KOM listopad 2005	2,4	1,7	1,9	2,2	n.d.
	PS listopad 2004	1,9	2,5	2,5	2,2	2,4
Inflacja HICP (%)	<b>PS listopad 2005</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>
	KOM listopad 2005	2,0	2,2	2,1	1,7	n.d.
	PS listopad 2004	2,1	1,8	1,4	1,5	1,6
Luka podaźowa (% potencjalnego PKB)	<b>PS listopad 2005<sup>(1)</sup></b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 0,5</b>
	KOM listopad 2005 <sup>(2)</sup>	- 0,2	- 0,7	- 1,0	- 0,9	n.d.
	PS listopad 2004 <sup>(1)</sup>	- 1,3	- 0,8	- 0,4	- 0,1	0,2

<sup>(1)</sup> Szczegóły dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie merytorycznej programu sporządzonej przez służby Komisji ([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)).

		2004	2005	2006	2007	2008
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS listopad 2005</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 0,8</b>	<b>0,0</b>
	KOM listopad 2005 <sup>(2)</sup>	- 1,0	- 1,8	- 1,8	- 1,4	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	- 1,3	- 1,9	- 1,7	- 0,8	0,0
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS listopad 2005</b>	<b>2,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>	<b>2,7</b>
	KOM listopad 2005	1,9	1,0	1,0	1,4	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	1,9	1,2	1,3	2,2	2,9
Saldo dostosowywane cyklicznie = saldo strukturalne (% PKB)	<b>PS listopad 2005 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,4</b>	<b>0,2</b>
	KOM listopad 2005	- 0,9	- 1,5	- 1,3	- 1,0	n.d.
	<i>PS listopad 2004 <sup>(1)</sup></i>	- 0,9	- 1,7	- 1,6	- 0,8	- 0,1
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PS listopad 2005</b>	<b>63,6</b>	<b>63,4</b>	<b>63,1</b>	<b>61,6</b>	<b>59,5</b>
	KOM listopad 2005 <sup>(2)</sup>	63,7	63,6	63,5	62,8	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	64,2	63,6	63,1	61,6	59,1

Uwagi:

<sup>(1)</sup> Obliczenia służb Komisji oparte na informacjach zawartych w programie.

<sup>(2)</sup> Prognoza służb Komisji z jesieni 2005 r. obejmująca przewidywane wartości deficytu i wskaźników została dostosowana, aby umożliwić porównanie z przewidywanymi wartościami zawartymi w programie stabilności poprzez przeliczenie wskaźników w oparciu o nową serię PKB.

<sup>(3)</sup> Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu o: 1,9 %, 2,2 %, 2,2 % i 2,1 % odpowiednio w okresie 2004–2007.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.