

OPINIA RADY**z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Danię**

(2008/C 74/04)

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. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji Danii na lata 2007–2010, ⁽²⁾ w którym przedstawiono także sugestie dotyczące rozwoju sytuacji do roku 2015.
- (2) W ostatnich latach gospodarkę Danii cechował silny wzrost realnego PKB, znaczny wzrost stopy zatrudnienia, wysokie wykorzystanie mocy produkcyjnych, niska inflacja oraz stabilny kurs wymiany w ramach ERM II.

Jednak w ostatnim roku ograniczenia mocy produkcyjnych zaczęły powstrzymywać aktywność gospodarczą oraz pojawiły się oznaki rosnącej inflacji cenowej i płacowej. Wprawdzie bilans płatniczy nadal wykazuje nadwyżkę, jednak coraz większe zaniepokojenie budzą skutki narastającej presji kosztowej i niedoborów siły roboczej dla konkurencyjności. Sytuacja finansów publicznych jest nadal dobra: w sektorze instytucji rządowych i samorządowych (sektora *general government*) utrzymuje się nadwyżka, a zadłużenie publiczne stale maleje. Najważniejszym wyzwaniem w dziedzinie polityki budżetowej jest obecnie utrzymanie rozważnego kursu tej polityki, aby nie dopuścić do pogłębienia presji na rynku pracy. Zagwarantowanie przestrzegania limitów wydatków stanowi być może wyzwanie drugorzędne, zwłaszcza w okresie wysokich dochodów, jest jednak ważne wobec dążenia rządu do zapewnienia równowagi finansów publicznych.

- (3) W programie stwierdza się, że gospodarka Danii znajduje się obecnie w kulminacyjnym punkcie cyklu koniunkturalnego i czeka ją okres bardziej umiarkowanego wzrostu. Przewiduje się, że wzrost realnego PKB zmniejszy się z 2 % w 2007 r. do średnio 1 % przez resztę okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika ⁽³⁾, że scenariusz ten oparty jest na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu w 2008 r., natomiast założenia dotyczące późniejszego okresu wydają się ostrożne, ponieważ w zaktualizowanej wersji programu przyjęto, że duża dodatnia luka produktowa (obliczona zgodnie z metodyką krajową) ⁽⁴⁾ powinna domknąć się do 2011 r. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji płacowej i cenowej wydają się zaniżone, zwłaszcza w odniesieniu do roku 2009, wobec krajowej presji płacowej oraz tendencji w gospodarce światowej. Stabilność cen powinna jednak utrzymać się w całym okresie objętym programem.

⁽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⁾ W związku z tworzeniem nowego rządu po listopadowych wyborach powszechnych, zaktualizowana wersja programu została przedstawiona ponad 3 tygodnie po upływie terminu przewidzianego w kodeksie postępowania, przypadającego na dzień 1 grudnia.

⁽³⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2007 roku oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 roku sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

⁽⁴⁾ Luka produktowa obliczona przy użyciu metodyki krajowej jest większa niż obliczona przy użyciu wspólnie przyjętej metodyki (w następstwie niższego oszacowania potencjalnego wzrostu).

- (4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. oszacowano na 4,0 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że wyniesie ona 2,8 % PKB. Lepszy niż przewidywano wynik jest następstwem bardzo korzystnej sytuacji wyjściowej w związku z wyższym niż oczekiwano wzrostem zatrudnienia oraz wyższymi dochodami z działalności związanej z wydobyciem ropy naftowej i gazu na Morzu Północnym w 2006 r.

W obecnym programie przewiduje się nadwyżkę w wysokości 3,8 % PKB, ale w świetle nowszych informacji ⁽¹⁾ dochody będą prawdopodobnie wyższe od oczekiwanych o 0,5 punktu procentowego, wobec czego nadwyżka zostanie prawdopodobnie odpowiednio skorygowana w górę (do około 4,5 % PKB).

- (5) Mając na względzie ogólny cel, jakim jest zapewnienie równowagi finansów publicznych, głównym celem strategii budżetowej jest utrzymanie wysokich, choć szybko malejących nadwyżek (z 3,8 % PKB w 2007 r. do 3,0 % PKB w 2008 r. i dalej do 1,2 % PKB w roku 2010 ⁽²⁾) w sytuacji pogorszenia warunków koniunkturalnych. Średniookresowy cel dla pozycji budżetowej został skorygowany w górę ⁽³⁾ o 0,25 punktu procentowego PKB, do nadwyżki strukturalnej (tj. nadwyżki w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne tymczasowe) w zakresie od 0,75 % do 1,75 % PKB. Cel średniookresowy będzie w pełni przestrzegany w całym okresie objętym programem. Ścieżka nadwyżki nominalnej jest ogólnie rzecz biorąc zbliżona do przewidzianej w poprzedniej aktualizacji, choć punktem wyjścia jest wyższa nadwyżka przy zasadniczo porównywalnych warunkach makroekonomicznych. Strategia oparta jest na utrzymaniu zamrożenia podatków ⁽⁴⁾ i ograniczeniu wydatków oraz przewiduje pewne obniżki podatków. Ograniczenie wydatków realizowane będzie poprzez wprowadzenie ograniczenia rocznego wzrostu wydatków na spożycie publiczne w ujęciu realnym (stopniowo zaostrzane od 1,75 % w 2008 r. do 1 % w latach 2009–2010) oraz ograniczenia nominalnej wysokości wydatków na spożycie publiczne na poziomie 26,5 % PKB w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne do roku 2015. Przewiduje się, że wynik strukturalny obliczane zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką pozostanie zasadniczo bez zmian na poziomie 3,5 % PKB w latach 2007–2008 oraz spadnie do 2,5 % PKB w latach 2009–2010 ⁽⁵⁾. W programie sugeruje się, że w perspektywie roku 2015 nadwyżki będą maleć wobec oczekiwanego wpływu starzenia się społeczeństwa oraz przewidywanego wyczerpywania się źródeł dochodów na Morzu Północnym.
- (6) Wyniki budżetowe mogą okazać się lepsze niż przewidywane w programie, zwłaszcza wobec lepszego niż oczekiwano wyniku za rok 2007, jak podano przy przedłożeniu projektu ustawy budżetowej na 2008 r. w dniu 5 lutego 2008 r. Dotychczasowe dobre wyniki i osiągnięte znaczne nadwyżki, które często były korygowane w górę ze względu na niespodziewane dochody, a także ostrożne przewidywania makroekonomiczne począwszy od roku 2009, równoważą ryzyko nieco słabszych wyników w zakresie przestrzegania ograniczeń wzrostu wydatków publicznych.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej pozwala na osiągnięcie i znaczne przekroczenie celu średniookresowego w okresie objętym programem, zgodnie z jego przewidywaniami. Przewidziany w programie kurs polityki budżetowej jest zasadniczo zgodny z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu w całym okresie trwania programu.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Danii kształtują się na niskim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest niższy od średniej w UE, zwłaszcza dzięki reformie systemu emerytalnego zawartej w porozumieniu w sprawie reformy państwa socjalnego ⁽⁶⁾. Pozycja budżetowa w 2007 r., cechująca się zgodnie z przewidywaniami programu wysoką nadwyżką strukturalną, przyczynia się ponadto do zmniejszenia zadłużenia brutto. Utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej umożliwiłoby dalsze ograniczenie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych.

⁽¹⁾ Perspektywy budżetowe dołączone do projektu ustawy budżetowej przedstawionego w dniu 5 lutego 2008 r.

⁽²⁾ W prognozie dołączonej do projektu ustawy budżetowej na 2008 r., ogłoszonej przez Ministerstwo Finansów Danii w dniu 5 lutego 2008 r., wartości nadwyżki skorygowano do 4,4 % PKB w 2007 r., 3,7 % w 2008 r. i 2,7 % w roku 2009.

⁽³⁾ W następstwie zakładanego utrzymania w okresie po 2008 r. zawieszenia „specjalnej składki emerytalnej”, która wcześniej uprawniała do obniżenia podatku dochodowego z tytułu indywidualnych „oszczędności emerytalnych”, zmniejszając dochody z podatków o kwotę rządu 0,25 % PKB. W związku z tym planuje się podwyższenie celu średniookresowego o zwiększone dochody z podatków.

⁽⁴⁾ Zamrożenie podatków oznacza, że począwszy od roku 2002 nie można podnosić nominalnych ani wyrażonych w procentach stawek podatków bezpośrednich ani pośrednich.

⁽⁵⁾ Ze względu na różnice w definicji działań jednorazowych i tymczasowych szacunki dotyczące wyniku strukturalnego nie są bezpośrednio porównywalne z przewidywaniami służb Komisji.

⁽⁶⁾ Zawarte przez rząd w czerwcu 2006 r. „Porozumienie w sprawie przyszłego dobrobytu, opieki społecznej oraz przyszłych inwestycji” przewiduje podwyższenie normalnego wieku przejścia na emeryturę z 65 do 67 lat, a w przypadku wcześniejszych emerytur — z 60 do 62 lat — w okresie najbliższych 20 lat. Od roku 2025 granice wiekowe będą indeksowane odpowiednio do zmian średniego trwania życia.

- (9) Program konwergencji wydaje się być spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. Zarówno program, jak i sprawozdanie z realizacji oparte są na strategii gospodarczej zatytułowanej „W stronę nowych celów — Dania 2015”, przedstawionej przez rząd w sierpniu 2007 r. Bezpośrednio uwzględniono skutki dla finansów publicznych wynikające z najważniejszych środków reformatorskich, takich jak przewidywana strategia energetyczna oraz tzw. „fundusz wysokiej jakości” dla inwestycji w dziedzinie usług publicznych (głównie w opiece zdrowotnej, opiece nad dziećmi i opiece nad osobami starszymi).
- (10) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, celem programu jest utrzymanie stabilnej pozycji budżetowej, zgodnie z celem średniookresowym w całym okresie objętym programem, przy jednoczesnej realizacji celu długoterminowego, jakim jest zapewnienie stabilności finansów publicznych. Wobec przewidywanych wysokich, choć szybko zmniejszających się nadwyżek w okresie objętym programem, cele budżetowe wydają się nieco ostrożne w świetle lepszego od oczekiwań wyniku za rok 2007 oraz w świetle najnowszych prognoz. Zagrożenia dla długoterminowej stabilności kształtują się na niskim poziomie. Aktualnie najważniejszym wyzwaniem dla polityki jest rozwiązanie problemu niedoborów siły roboczej oraz zagrażającej presji kosztowej przy wykorzystaniu połączenia środków polityki strukturalnej i makroekonomicznej. Konieczne jest określenie i wdrożenie dalszych środków pobudzających podaż siły roboczej. Jednocześnie należy rozważyć kształtowanie kursu polityki fiskalnej, aby uniknąć procykliczności. W związku z tym bardzo ważne jest ograniczenie wzrostu wydatków na spożycie publiczne, jak przewidziano w programie.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2007	3,5	2,0	1,3	1,1	0,5
	COM listopad 2007	3,5	1,9	1,3	1,4	n.d.
	PK grudzień 2006	2,7	2,0	0,7	0,7	0,6
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2007	1,9	1,7	2,4	1,6	1,9
	COM listopad 2007	1,9	1,7	2,4	2,4	n.d.
	PK grudzień 2006	2,0	1,8	1,7	1,8	1,7
Luka produktowa ⁽¹⁾ (procent potencjalnego PKB)	PK grudzień 2007	1,2	1,0	0,3	- 0,4	- 1,5
	COM listopad 2007 ⁽²⁾	1,1	0,7	- 0,2	- 0,9	n.d.
	PK grudzień 2006	0,9	0,9	- 0,3	- 1,3	- 2,3
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK grudzień 2007	2,4	1,7	1,3	1,9	2,2
	COM listopad 2007	2,4	1,2	0,7	0,6	n.d.
	PK grudzień 2006	1,6	1,7	1,3	1,2	1,3
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2007	4,6	3,8	3,0	2,0	1,2
	COM listopad 2007	4,6	4,0	3,0	2,5	n.d.
	PK grudzień 2006	3,1	2,8	2,5	1,8	1,2

⁽¹⁾ Wartości łącznych dochodów i łącznych wydatków oraz niektóre składniki nie odpowiadają jednak zharmonizowanym definicjom. Wśród danych opcjonalnych brak szczegółów dotyczących korekty przepływów kapitału.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik pierwotny (% PKB)	PK grudzień 2007	6,2	5,2	4,2	3,0	2,1
	COM listopad 2007	6,2	5,3	4,3	3,6	n.d.
	PK grudzień 2006	4,7	4,3	3,3	2,5	1,8
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2007	3,8	3,1	2,8	2,3	2,2
	COM listopad 2007	3,9	3,6	3,2	3,0	n.d.
	PK grudzień 2006	2,5	2,2	2,7	2,6	2,7
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2007	2,7	3,5	3,4	2,5	2,5
	COM listopad 2007	3,6	3,2	3,4	3,0	n.d.
	PK grudzień 2006	2,2	1,9	2,7	2,6	2,7
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK grudzień 2007	30,1	25,6	21,6	19,2	18,6
	COM listopad 2007	30,3	25,0	20,9	17,5	n.d.
	PK grudzień 2006	29,8	25,8	22,7	20,5	19,0

Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 2,2 %, 2,3 %, 2,2 % i 2,0 % odpowiednio w okresie 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych i innych tymczasowych. Działania jednorazowe i inne tymczasowe wynoszą 1,1 % PKB w 2006 r. (zwiększające nadwyżkę) oraz — odpowiednio — 0,4 %, 0,6 %, 0,2 % i 0,3 % PKB w latach 2007–2010 (wszystkie te środki zmniejszają nadwyżkę) zgodnie z najnowszym programem, a 0,3 % PKB w latach 2006 i 2007 (zwiększające nadwyżkę) i 0,2 % w 2008 r. (zmniejszające nadwyżkę) według jesiennej prognozy służb Komisji. W programie posłużono się jednak inną definicją działań jednorazowych, a wskazane w programie tymczasowe zmiany dochodów nie są traktowane przez służby Komisji jako działania jednorazowe.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2007 r. (COM); obliczenia służb Komisji.