

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

(2008/C 74/03)

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. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Irlandię i obejmujący lata 2007–2010.
- (2) Dzięki utrzymującej się od ponad dekady wysokiej dynamice wzrostu gospodarczego, irlandzki dochód na mieszkańca należy do najwyższych w Unii Europejskiej. Źródłem tej dynamiki był początkowo znaczny wzrost eksportu, a w ostatnim czasie szybko rosnący popyt wewnętrzny. W okresie tym nastąpiła znaczna poprawa stanu finansów publicznych, co umożliwiło imponujące obniżenie wskaźnika długu publicznego.

Gospodarka irlandzka znajduje się obecnie w fazie przejścia do okresu niższego wzrostu, którą charakteryzuje pogorszenie konkurencyjności wynikające z odnotowywanego ostatnio wzrostu cen i pogorszenia wydajności, wzmocnionej przez ścisłe powiązania z gospodarkami Stanów Zjednoczonych i Zjednoczonego Królestwa. Jeśli chodzi o czynniki wewnętrzne, spowolnienie wzrostu odzwierciedla powrót do bardziej stabilnego poziomu aktywności w sektorze budownictwa mieszkaniowego, spadek wartości składników majątkowych oraz rosnące bezrobocie. Taki rozwój sytuacji może okazać się problemem dla finansów publicznych — mimo ich ogólnie dobrej sytuacji — biorąc pod uwagę zakładany spadek dochodów z podatków oraz wywołane osiąganymi przez wiele lat nadwyżkami budżetowymi oczekiwania w zakresie zwiększenia wydatków na modernizację usług publicznych. Krótko- i średnioterminowe prognozy dla finansów publicznych wskazują również na pilną potrzebę uwzględnienia kwestii długoterminowej stabilności finansów publicznych w powiązaniu ze starzeniem się społeczeństwa.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi spadek wzrostu realnego PKB z 4,8 % w 2007 roku do średnio 3,5 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji ⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach. Odzwierciedla on głównie znaczną korektę w sektorze budownictwa mieszkaniowego, która jest w pewnym stopniu równoważona utrzymującym się ożywieniem eksportu netto. W obliczu obserwowanego ostatnio wzrostu cen żywności i energii przyjęte w programie założenia co do inflacji w 2008 roku wydają się nieco zaniżone, natomiast w kolejnych latach są realistyczne. Prognozy dotyczące inflacji oraz konkurencyjności w końcowych latach okresu objętego programem są uzasadnione w świetle wzrostu wydajności oraz osłabnięcia presji na płace w wyniku mniejszej dynamiki na rynku pracy. Program stabilności zakłada również spadek deficytu zewnętrznego, co odpowiada osłabieniu popytu wewnętrznego.

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

- (4) W programie stabilności z grudnia 2007 roku nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 roku oszacowano na 0,5 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności oraz w jesiennej prognozie służb Komisji zakładano, że wyniesie ona, odpowiednio, 1,2 % oraz 0,9 % PKB. Skorygowana w dół prognoza odzwierciedla wyższe od zakładanych wydatki oraz niższe dochody budżetowe, przy czym w przypadku obu pozycji skutki są częściowo łagodzone przez korzystną sytuację wyjściową wynikającą z dobrych wyników w 2006 roku. Podczas gdy wydatki podsektora centralnego były w ujęciu gotówkowym ogólnie zgodne z planami budżetowymi, wyższe od zaplanowanych były wydatki w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, zwłaszcza bieżące wydatki na towary i usługi oraz dotacje kapitałowe. Spadek dochodów odzwierciedlał zwłaszcza osłabienie na rynku nieruchomości. W swojej opinii na temat poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności ⁽¹⁾ Rada stwierdziła, że „sytuacja budżetowa w perspektywie średnioterminowej jest dobra (...). Właściwe byłoby mimo to zachowanie możliwości manewru na wypadek odwrócenia obecnej tendencji wzrostowej, wytyczanej przez dynamiczny rozwój sektora nieruchomości”. Wynik budżetu w roku 2007, który pociągnął za sobą znaczne zmniejszenie nadwyżki strukturalnej, ograniczył możliwości manewru w 2008 roku. Rada odnotowuje, że nawet jeśli wynik strukturalny utrzymał się powyżej średniookresowego celu budżetowego, z przekroczenia wydatków w 2007 roku wynika, że wykonanie budżetu być może nie odpowiada w pełni kierunkom polityki budżetowej przyjętym przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku.
- (5) Mimo pogorszenia pozycji budżetowej w 2007 roku średniookresowy cel budżetowy, którym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe), został osiągnięty z dużym marginesem bezpieczeństwa. Nakreślona w programie strategia prowadzi do pogorszenia wyniku strukturalnego w 2008 roku. Nadwyżka strukturalna w wysokości 0,5 % PKB w 2007 roku, obliczana zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, w 2008 roku zamieni się prawdopodobnie w deficyt wynoszący około 0,5 % PKB, który w kolejnych latach będzie stopniowo rosł aż do wysokości 0,75 % PKB w 2010 roku.

Przewiduje się spadek wyniku nominalnego z nadwyżki w wysokości 0,5 % PKB w 2007 roku do deficytu w wysokości około 1 % PKB w pozostałych latach okresu objętego programem. W świetle wyniku w 2007 roku, który był o 0,75 % PKB gorszy od zakładanego, a także mniej korzystnych warunków makroekonomicznych, zasadnicze cele budżetowe na lata 2008–2009 zostały w porównaniu z poprzednią aktualizacją wyraźnie skorygowane w dół (o 1,75 % PKB). Na rok 2008 w programie założono dalszy spadek wskaźnika dochodów związany z faktem, że do wzrostu gospodarczego w mniejszym stopniu przyczynią się składniki prowadzące do wysokich wpływów podatkowych, podczas gdy po stronie wydatków należy liczyć się ze wzrostem będącym skutkiem decyzji podjętych w roku 2007 i w latach poprzednich, a także decyzji zapowiedzianych w budżecie na rok 2008. Prognozy budżetowe na lata 2009 i 2010 wyraźnie przewidują rezerwy na nieprzewidziane wydatki w wysokości — odpowiednio — 0,4 % i 0,8 % PKB. W latach 2009 i 2010 oczekuje się dalszego — choć nie tak szybkiego — spadku wskaźnika dochodów, podczas gdy wskaźnik wydatków powinien się ustabilizować w roku 2009, a następnie zmniejszyć w 2010 roku. Mimo pogorszenia warunków makroekonomicznych i budżetowych w okresie objętym programem oczekiwany jest wzrost wydatków inwestycyjnych wyrażonych jako odsetek PKB, co powinno korzystnie wpłynąć na długoterminowy potencjał produkcyjny gospodarki.

- (6) W 2008 roku ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. W przypadku kolejnych lat brak jednak informacji o ogólnych działaniach, które mają zostać podjęte celem ograniczenia obecnego wzrostu wydatków i utrzymania go poniżej nominalnego wzrostu PKB, w szczególności w odniesieniu do wynagrodzeń w sektorze publicznym i płatności z tytułu transferów socjalnych, w których to kategoriach odnotowano w ostatnich latach znaczący wzrost, liczony jako udział w PKB. W związku z zaciągniętymi w przeszłości zobowiązaniami do obniżenia podatków i składek na ubezpieczenie społeczne istnieje również ryzyko po stronie dochodów. Fakt uwzględnienia w prognozach budżetowych rezerw na nieprzewidziane wydatki mógłby wprawdzie wskazywać na ostrożne planowanie, nie można jednak wykluczyć, że mogą one być w przyszłości wykorzystane w ramach różnych działań służących ograniczeniu dochodów lub zwiększeniu wydatków. Powyższym zagrożeniom należy przeciwstawić dotychczasowe dobre wyniki budżetowe Irlandii, której w przeszłości zasadniczo udawało się osiągać wynik budżetu lepszy od prognozowanego w ostatnich programach stabilności.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający do utrzymania średniookresowego celu budżetowego po roku 2008. Wprawdzie w 2008 roku średniookresowy cel budżetowy zostałby zasadniczo osiągnięty, jednak kurs polityki budżetowej w kolejnych latach mógłby oznaczać oddalanie się wyniku strukturalnego od średniookresowego celu budżetowego, co byłoby niezgodne z paktem stabilności i wzrostu — Rada natomiast odnotowuje, że nie byłoby to również zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku — chyba że przewidziane w programie marginesy

⁽¹⁾ Dz.U. C 70 z 27.3.2007, str. 1.

bezpieczeństwa w postaci rezerw na nieprzewidziane wydatki pozostałyby niewykorzystane, co musiałoby z kolei oznaczać dużo wyższe niż wskazano w programie wpływy podatkowe lub ograniczenie wydatków. W takim przypadku należałoby wzmocnić wysiłki na rzecz strukturalnego dostosowania budżetowego, tak by uniknąć odejścia od średniookresowego celu budżetowego i zapewnić zgodność z paktem.

- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Irlandii kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest dużo wyższy od średniej w UE, co wynika głównie ze stosunkowo wysokiego prognozowanego wzrostu wydatków na emerytury w nadchodzących dekadach, na co częściowo wpływa również fakt, że wypłacanych będzie coraz więcej emerytur. W 2007 roku wskaźnik zadłużenia brutto wyniósł jednak znacznie poniżej 60 % PKB, a w celu wcześniejszego sfinansowania części przyszłych zobowiązań z tytułu emerytur gromadzone są aktywa w ramach krajowego funduszu rezerw emerytalnych (*National Pension Reserve Fund*). Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie pozycja budżetowa w 2007 roku jest wprawdzie gorsza niż w poprzednim programie, jednak w dalszym ciągu przyczynia się do skompensowania przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Nie wystarczy to jednak, aby w pełni zapobiec przyszłej presji wydatkowej. Ponadto prognozowane w programie zmiany wyniku strukturalnego do roku 2010 mogą zwiększyć zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Do zmniejszenia ryzyka przyczyniłoby się więc utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej oraz wdrożenie kolejnych środków służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Program stabilności wydaje się spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. Program stabilności nie zawiera szczegółowych informacji o sposobie uwzględnienia wpływu, jaki na budżet mają działania przewidziane w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform. Jednak w obu dokumentach wskazuje się na kluczową rolę paktu stabilności i wzrostu jako podstawy zrównoważonej polityki budżetowej w Irlandii, a realizacja krajowego planu rozwoju (*National Development Plan*) na lata 2007–2013 (obejmującego inwestycje, w szczególności w infrastrukturę) jest wymieniana jako rządowy priorytet.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Irlandii, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, można stwierdzić, że Irlandia — znajdując się w fazie przejścia do okresu niższego wzrostu gospodarczego, uwarunkowanego głównie spadkiem aktywności w sektorze budownictwa do bardziej stabilnego poziomu — stoi przed kilkoma problemami makroekonomicznymi. Osłabieniu popytu krajowego towarzyszy w ostatnich latach utrata udziałów w światowym eksporcie, która wskazuje na problemy związane z konkurencyjnością cenową. W porównaniu ze znaczną nadwyżką osiągniętą w 2006 roku, w latach 2007–2008 oczekiwane jest istotne pogorszenie pozycji budżetowej. Wprawdzie w 2007 roku Irlandia prawdopodobnie po raz kolejny osiągnie nadwyżkę budżetową, jednak zgodnie z programem wynik strukturalny w roku 2008 wykaże deficyt, który w kolejnych latach będzie się nieco zwiększał. Ryzyko związane z prognozami budżetowymi jest zasadniczo zrównoważone w roku 2008, ale przy braku odpowiedniego ograniczenia wydatków począwszy od roku 2009 wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. Wprawdzie średniookresowy cel budżetowy zostałby zasadniczo osiągnięty w 2008 roku, jednak jego utrzymanie w kolejnych latach powinno być możliwe, jeśli przewidziane w programie w postaci rezerw na nieprzewidziane wydatki marginesy bezpieczeństwa pozostałyby niewykorzystane. Ponadto, ze względu na przewidywany wpływ starzenia się społeczeństwa na poziom wydatków na emerytury, zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Irlandii kształtują się na średnim poziomie mimo niskiego długu publicznego. Wyzwaniem dla władz Irlandii jest ograniczenie zagrożeń makroekonomicznych przy jednoczesnym uniknięciu pogorszenia sytuacji budżetowej.

W świetle powyższej oceny wzywa się Irlandię do:

- (i) utrzymania średniookresowego celu budżetowego w roku 2008 i w kolejnych latach poprzez zachowanie ścisłej kontroli nad wydatkami;
- (ii) poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez wdrożenie dalszych reform systemu emerytalnego w świetle prognozowanego znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

⁽¹⁾ W przypadku danych obowiązkowych brak jedynie danych dotyczących krótkoterminowych stóp procentowych. W przypadku danych opcjonalnych brakuje między innymi danych dotyczących wyników poszczególnych sektorów oraz wydatków publicznych w układzie kalkulacyjnym.

Rada odnotowuje również, że działania te byłyby zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2007	5,7	4,8	3,0	3,5	4,1
	COM listopad 2007	5,7	4,9	3,5	3,8	n.d.
	PS grudzień 2006	5,4	5,3	4,6	4,1	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2007	2,7	2,8	2,4	2,0	1,8
	COM listopad 2007	2,7	2,8	2,2	2,0	n.d.
	PS grudzień 2006	2,7	2,6	2,0	1,7	n.d.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (procent potencjalnego PKB)	PS grudzień 2007	- 0,2	- 0,5	- 1,3	- 1,5	- 0,7
	COM listopad 2007 ⁽²⁾	- 0,5	- 0,7	- 1,2	- 1,3	n.d.
	PS grudzień 2006	- 1,2	- 1,6	- 2,2	- 2,5	n.d.
Zadłużenie/wierzytel- ności netto wobec reszty świata (% PKB)	PS grudzień 2007	- 4,2	- 4,4	- 3,9	- 3,5	- 3,1
	COM listopad 2007	- 4,0	- 4,5	- 4,3	- 4,2	n.d.
	PS grudzień 2006	- 3,4	- 4,3	- 4,0	- 3,5	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB)	PS grudzień 2007	2,9	0,5	- 0,9	- 1,1	- 1,0
	COM listopad 2007	2,9	0,9	- 0,2	- 0,6	n.d.
	PS grudzień 2006	2,3	1,2	0,9	0,6	n.d.
Wynik pierwotny (% PKB)	PS grudzień 2007	3,9	1,4	0,0	- 0,1	0,0
	COM listopad 2007	3,9	1,8	0,7	0,4	n.d.
	PS grudzień 2006	3,3	2,3	1,8	1,6	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględ- niającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS grudzień 2007	3,0	0,7	- 0,4	- 0,5	- 0,7
	COM listopad 2007	3,1	1,2	0,3	0,0	n.d.
	PS grudzień 2006	2,8	1,8	1,8	1,6	n.d.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik strukturalny ⁽³⁾ (% PKB)	PS grudzień 2007	2,9	0,5	- 0,4	- 0,5	- 0,7
	COM listopad 2007	3,1	1,2	0,3	0,0	n.d.
	PS grudzień 2006	2,7	1,8	1,8	1,6	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2007	25,1	25,1	25,9	27,6	28,7
	COM listopad 2007	25,1	25,2	26,9	28,5	n.d.
	PS grudzień 2006	25,1	23,0	22,4	21,9	n.d.

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 w wysokości — odpowiednio — 5,9 %, 5,2 %, 4,1 % i 3,8 % w latach 2006–2009.
- (³) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą według przedstawionego ostatnio programu 0,1 % PKB w 2006 roku i 0,2 % PKB w 2007 roku (obydwie wartości zwiększają nadwyżkę budżetową), natomiast według jesiennej prognozy służb Komisji wynoszą one 0,0 % PKB w 2006 i w 2007 roku. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez władze Irlandii, odzwierciedlają one wpływ (i) dodatkowych dochodów uzyskanych dzięki specjalnym dochodzeniom prowadzonym przez organy skarbowe; oraz (ii) płatności podatku („exit tax”) związanego z likwidacją specjalnych rachunków oszczędnościowych (SSIA). Powyższe działania jednorazowe nie zostały uwzględnione w jesiennej prognozie Komisji w związku z brakiem szczegółowych informacji. W odniesieniu do okresu 2008–2010 program nie zawiera żadnych informacji na temat działań jednorazowych.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (COM), które sporządzono przed przyjęciem irlandzkiego budżetu; obliczenia służb Komisji (oparte na szacunkach przed przyjęciem budżetu).