

OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2009 przedstawionego przez Grecję

(2007/C 70/03)

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 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Grecję i obejmujący lata 2006–2009⁽²⁾ ⁽³⁾.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB utrzyma się zasadniczo na stałym poziomie wynoszącym około 4 % rocznie. Z obecnie dostępnych informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w 2006 i 2007 r., natomiast dla kolejnych lat założenia wydają się optymistyczne, a przewidywane tempo wzrostu zawyżone. Przyjęte prognozy dotyczące inflacji wydają się zaniżone w przypadku ostatnich lat objętych programem.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. oraz w nowej zaktualizowanej wersji programu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 2,6 % PKB, co jest całkowicie zgodne z celem ustanowionym w poprzedniej aktualizacji programu stabilności. Całkowite wydatki osiągnęły poziom docelowy ustalony w budżecie na 2006 r. Główne kategorie wydatków zasadniczo kształtowały się na docelowych poziomach, a obniżenie świadczeń socjalnych innych niż świadczenia w naturze całkowicie zrównoważyło przekroczenie o 0,5 % PKB wydatków na inwestycje publiczne. Całkowite dochody są nieznacznie wyższe, niż przewidywano. Środki jednorazowe zostały częściowo zastąpione środkami o charakterze stałym wprowadzonymi w połowie roku, tzn. podwyższeniem akcyzy na paliwa i papierosy oraz podwyższonym podatkiem od usług telekomunikacyjnych w sieciach komórkowych. Dochody z tytułu wymienionych środków o charakterze stałym zrównoważyły spadek dochodów jednorazowych z wyznaczonego w budżecie na 2006 r. poziomu 0,6 % PKB do 0,4 % PKB.
- (4) Przedstawiona w programie strategia budżetowa ma na celu przeprowadzenie korekty nadmiernego deficytu w 2006 r. Następnie planuje się dalsze stopniowe ograniczanie deficytu budżetowego przez cały okres objęty programem do poziomu 1,2 % PKB w 2009 r. Obniżenie deficytu o 1,5 punktu procentowego w latach 2006–2009 ma wynikać prawie w równej mierze ze wzrostu dochodów oraz z redukcji wydatków. Po stronie dochodów przewiduje się, że ich całkowity poziom wzrośnie o 0,75 punktu procentowego PKB, głównie za sprawą podatków pośrednich i składek na zabezpieczenia społeczne. Po stronie wydatków szacuje się, że ich całkowita wartość obniży się o około 0,75 punktu procentowego PKB w tym samym okresie, z czego 0,5 punktu procentowego wynika z niższych płatności z tytułu odsetek. W konsekwencji przewiduje się obniżenie wydatków pierwotnych o jedynie 0,25 punktu procentowego. Szacuje się, że wydatki socjalne wzrosną o 0,5 punktu procentowego, co zostanie z nadwyżką zrekomensowane przez wynoszące 0,75 punktu procentowego ograniczenia w innych kategoriach wydatków, głównie w dziedzinie spożycia zbiorowego. Nadwyżka pierwotna poprawi się o około 1 punkt procentowy w okresie objętym programem i osiągnie poziom około 3 % PKB do 2009 r. Mimo że w porównaniu z poprzednią wersją programu cele ustanowione na lata

⁽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://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

⁽²⁾ Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona dwa tygodnie po upływie terminu przewidzianego w kodeksie postępowania, przypadającego na dzień 1 grudnia.

⁽³⁾ Władze Grecji przekazały do Eurostatu nowe dane dotyczące PKB w latach 1995–2005, które świadczą o znacznej korekcie w górę wartości PKB. Korekta ta została wprowadzona w ramach regularnej oceny zgodności z procedurami obliczeń statystycznych Eurostatu. Eurostat analizuje właśnie te dane. Zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Grecję i jego ocena opierają się na niesprawdzonych danych dotyczących PKB. Eurostat wycofał zastrzeżenia co do historycznych danych budżetowych Grecji.

2006–2008 pozostają zasadniczo niezmienione przy takim samym scenariuszu makroekonomicznym, bieżąca korekta wprowadzona w 2006 r. jest znaczniejsza, ponieważ poziom deficytu w 2005 r. (5,2 % PKB) okazał się wyższy niż przewidywano w aktualizacji z grudnia 2005 r. (4,3 % PKB).

- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) — obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką — z poziomu deficytu wynoszącego około 3,5 % PKB w 2006 r. do 1,75 % na koniec okresu objętego programem (w 2009 r.). Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności, średniookresowym celem budżetowym przedstawionym w programie jest zrównoważenie budżetu lub nadwyżka strukturalna, przy czym nie zakłada się osiągnięcia tego celu w okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt strukturalny wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy 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, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone do 2007 r., ale wyniki budżetowe po tym okresie mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. W szczególności w odniesieniu do lat 2008 i 2009 w programie nie przedstawiono wystarczających informacji na temat przewidywanych środków, a sam program opiera się na optymistycznym scenariuszu makroekonomicznym. Jak wynika z wcześniejszych doświadczeń, mimo że w ciągu ostatnich dwóch lat nie odnotowano odchyień, nie można wykluczyć ryzyka przekroczenia wydatków w okresie objętym programem, a dochody mogą być niższe od oczekiwanych, w przypadku gdyby zapowiadane środki zwalczające uchylanie się od zobowiązań podatkowych okazały się nieskuteczne.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka kurs polityki budżetowej przyjęty w programie wydaje się zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do 2006 r. Kurs polityki budżetowej przedstawiony w programie nie wydaje się jednak zapewniać dostatecznego marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu, przy założeniu, że w okresie objętym programem występować będą normalne wahania makroekonomiczne. Przewiduje się, że w latach następujących po korekcie nadmiernego deficytu Grecja nadal będzie korzystać z okresu dobrej koniunktury. W świetle powyższej oceny tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego powinno zostać zwiększone, zwłaszcza po 2007 r., tak by było ono 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 punkt 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.
- (8) Szacuje się, że dług publiczny brutto osiągnął w 2006 r. 104 % PKB, czyli znacznie powyżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. W programie założono stopniowe obniżanie wskaźnika zadłużenia o niemal 13 punktów procentowych PKB w okresie objętym programem, natomiast korekty przepływu kapitału będą się gwałtownie zmniejszać począwszy od 2007 r. Ze względu na optymistyczne prognozy dotyczące wzrostu oraz wspomniane wyżej zagrożenia dla realizacji celów budżetowych zmiany wskaźnika zadłużenia po 2007 r. mogą być mniej korzystne, niż zakłada program. Niemniej jednak w kontekście niniejszej oceny ryzyka wydaje się, że tempo obniżania się wskaźnika zadłużenia do wartości odniesienia będzie w okresie objętym programem wystarczające.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Grecji trudny do określenia, jako że nie są dostępne długoterminowe prognozy dotyczące poziomu wydatków na świadczenia emerytalne; jednak prawdopodobnie wpływ ten kształtuje się znacznie powyżej średniej w UE, zaś na podstawie najnowszych dostępnych informacji zawartych w aktualizacji programu stabilności przedstawionego przez Grecję w 2002 r. przewiduje się znaczny długoterminowy wzrost udziału w PKB wydatków na świadczenia emerytalne. Mimo poprawy w stosunku do 2005 r. wyjściowa sytuacja budżetowa stanowi znaczne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu na budżet związanego ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto znacznie przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia i jego zmniejszenie wymaga osiągnięcia przez dłuższy czas wysokich nadwyżek pierwotnych. Realizacja zaplanowanej konsolidacji finansów publicznych oraz pilnych reform mających na celu powstrzymanie prawdopodobnie znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa doprowadziłaby do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Grecji kształtują się na wysokim poziomie. Ocena długoterminowej stabilności budżetowej byłaby łatwiejsza, gdyby dostępne były długoterminowe prognozy dotyczące wydatków na świadczenia emerytalne.

- (10) Program stabilności nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu sprawozdania przedstawionego w październiku 2006 r. z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Nie podano także żadnych systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych (z wyjątkiem 2007 r.) nie uwzględniono bezpośrednio skutków działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Niemniej jednak przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności wydaje się, że większość środków i działań zaplanowanych w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform na 2007 r. została uwzględniona w ustawie budżetowej na 2007 r., nawet jeżeli brak dokładnego opisu tych środków i sposób ich realizacji wzbudza pewne wątpliwości co do ich wpływu na budżet.
- (11) Strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania odnośnie do danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych ⁽¹⁾.

Rada uważa, że po przeprowadzeniu istotnej konsolidacji fiskalnej oraz w kontekście perspektyw silnego wzrostu program jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu do 2006 r. i przewiduje postępy w realizacji celu średniookresowego. Cel ten nie zostanie jednak osiągnięty w okresie objętym programem. Konsolidacja, która opiera się między innymi na znacznym ograniczeniu obciążenia odsetkami, narażona jest na pewne ryzyko, jako że określono jedynie niektóre środki na okres po 2007 r.

W świetle powyższej oceny wzywa się Grecję do:

- i) wzmocnienia — po korekcie nadmiernego deficytu — przewidzianych działań dostosowawczych prowadzących do osiągnięcia celu średniookresowego i zapewnienia odpowiedniej redukcji wskaźnika zadłużenia względem PKB, z uwagi na okres dobrej koniunktury;
- ii) dalszej poprawy procesu budżetowego poprzez dalsze zwiększanie jego przejrzystości, szczegółowe przedstawienie strategii budżetowej w dłuższej perspektywie oraz skuteczne wdrażanie mechanizmów monitorowania i kontroli wydatków pierwotnych;
- iii) poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez osiągnięcie celu średniookresowego, kontrolę wydatków na publiczne świadczenia emerytalne i opiekę zdrowotną oraz konsekwentne wdrażanie ambitnych reform, a także do jak najszybszego przedstawienia długoterminowych prognoz dotyczących wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa — w związku z bardzo wysokim poziomem zadłużenia oraz z przewidywanym wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2006	3,7	4,0	3,9	4,0	4,1
	KOM listopad 2006	3,7	3,8	3,7	3,7	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	3,6	3,8	3,8	4,0	nd.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2006	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
	KOM listopad 2006	3,5	3,3	3,3	3,3	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	3,5	3,2	3,0	2,7	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	0,9	1,0	0,9	1,1	1,5
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	1,5	1,5	1,5	1,8	nd.
	<i>PS grudzień 2005 ⁽¹⁾</i>	1,1	1,1	1,1	1,5	nd.

⁽¹⁾ W szczególności brakuje danych dotyczących wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozbiu na funkcje, długoterminowej stabilności i czynników wzrostu potencjalnego PKB.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2006	- 5,2	- 2,6	- 2,4	- 1,8	- 1,2
	KOM listopad 2006	- 5,2	- 2,6	- 2,6	- 2,4	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	- 4,3	- 2,6	- 2,3	- 1,7	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2006	- 0,4	2,0	2,0	2,4	2,9
	KOM listopad 2006	- 0,4	2,0	1,8	1,7	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	0,9	2,3	2,4	2,8	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 5,6	- 3,0	- 2,8	- 2,3	- 1,8
	KOM listopad 2006	- 5,9	- 3,3	- 3,3	- 3,1	nd.
	<i>PS grudzień 2005 ⁽¹⁾</i>	- 4,8	- 3,1	- 2,8	- 2,4	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽³⁾	- 5,6	- 3,4	- 2,8	- 2,3	- 1,8
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 5,9	- 3,7	- 3,3	- 3,1	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	- 4,8	- 3,7	- 2,8	- 2,4	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2006	107,5	104,1	100,1	95,9	91,3
	KOM listopad 2006	107,5	104,8	101,0	96,4	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	107,9	104,8	101,1	96,8	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 (0,4 % PKB w 2006 r.).

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozami służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,4 % PKB w 2006 r.)

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości, odpowiednio, 3,7 %, 3,8 %, 3,6 % i 3,5 % w latach 2005–2008.

Źródło:

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