

OPINIA RADY
z dnia 14 marca 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Włoch na lata 2005-2009

(2006/C 82/06)

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) Dnia 14 marca 2006 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Włoch obejmujący okres 2005-2009.
- (2) W latach 1995–2004 PKB Włoch wzrastał średnio o 1½ % rocznie, a zatem był niższy niż stopa równa 2 % odnotowana w strefie euro. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Włochy doświadczyły znacznego spadku tempa wzrostu produktywności, postępującego pogorszenia konkurencyjności, które doprowadziły do utrzymującego się spadku udziału w rynkach eksportowych i począwszy od 2000 r. do znacznego ograniczenia działalności produkcyjnej. W latach dziewięćdziesiątych Włochy przeprowadziły znaczną konsolidację fiskalną, w skutek której deficyt zmniejszył się z prawie 12 % PKB w 1990 r. do poziomu poniżej 2 % pod koniec dziesięciolecia. Deficyt wzrósł jednak ponownie powyżej 3 % PKB w latach 2001, 2003 i 2004, utrzymywał się wokół tej wartości jedynie dzięki znacznym środkom jednorazowym⁽²⁾. Nadwyżka pierwotna spadła z 5 % PKB w 1999 r. do 1,8 % PKB w 2004 r., a spadek stosunku zadłużenia do PKB, który osiągnął w 1994 r. największą wartość równą 125 % uległ, znacznemu spowolnieniu. Pod koniec 2004 r. zadłużenie wyniosło 106½ % PKB.
- (3) W opinii z 17 lutego 2005 r. dotyczącej poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności Rada zwróciła się do Włoch o: zagwarantowanie, że docelowa wartość deficytu za rok 2005 zostanie osiągnięta, osiągnięcie pozycji budżetowej bliskiej równowadze do roku 2008 oraz o zapewnienie szybszej redukcji stosunku zadłużenia do PKB, zwracając przy tym szczególną uwagę na czynniki zwiększające zadłużenie inne niż pożyczki netto. Dnia 28 lipca 2005 r. Rada stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu we Włoszech. Zgodnie z zaleceniem Rady wydanym w tym samym dniu na mocy art. 104 ust. 7 nadmierny deficyt należy skorygować do 2007 r. Dnia 22 lutego Komisja przyjęła komunikat stwierdzający, że jeżeli działania podjęte przez Włochy do ustalonego przez Radę terminu 12 stycznia 2006 r. zostaną w pełni wdrożone, będą zgodne ze ścieżką konsolidacji zawartą w zaleceniu Rady.
- (4) Szacuje się, że deficyt w 2005 r. wyniósł 4,3 % PKB w porównaniu z wartością docelową równą 2,7 % PKB ustaloną w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu. Wartości nie osiągnięto z powodu: (i) niedoboru wzrostu PKB; (ii) odchyłeń w wydatkach pierwotnych i sprzedaży nieruchomości, nie w pełni zrekomensowanych wyższymi przychodami i niższymi wydatkami na spłatę odsetek; oraz (iii) skutków przeniesienia z 2004 r., spowodowanych głównie korektami statystycznymi.

⁽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 przywołane w niniejszym tekście dostępne są na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Wpływ jednorazowych środków na budżet wyniósł 0,6 % PKB w 2001 r., 1,9 % w 2003 r. i 1,4 % w 2004 r. W 2002 r. deficyt wyniósł do 2,7 % PKB, a środki jednorazowe wyniosły 1,3 % PKB.

- (5) Zaktualizowany program zasadniczo zgodny jest z wzorem, ale odbiega w niektórych istotnych punktach od wymagań w zakresie przekazywania danych dotyczących programów stabilności i konwergencji określonych w nowym kodeksie postępowania ⁽¹⁾. Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona trzy tygodnie po upływie terminu 1 grudnia przewidzianego w nowym kodeksie postępowania, gdyż władze chciały w niej uwzględnić ostateczną wersję budżetu na 2006 r.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że wzrost realnego PKB poprawi się od zera w 2005 r. do średnio nieco powyżej 1½ % w pozostałym okresie objętym programem. W oparciu o obecnie dostępne informacje scenariusz ten wydaje się być wiarygodny. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (7) Strategia budżetowa przedstawiona w programie ma na celu zmniejszenie deficytu poniżej 3 % PKB do 2007 r. i kontynuację konsolidacji fiskalnej w kierunku zrównoważonego budżetu w kolejnych latach. Saldo pierwotne ma wzrosnąć z 0,6 % PKB w 2005 r. do 3,2 % w 2009 r. Korekta budżetowa w 2006 r. w znacznym stopniu wynika z wydatków. W odniesieniu do lat 2007-2009 informacje ograniczają się jedynie do wielkości korekty koniecznej do osiągnięcia docelowych wartości budżetowych w stosunku do deficytu przy niezmiennych przepisach. W porównaniu z poprzednim programem jego najnowsza zaktualizowana wersja przyspiesza planowaną korektę, przy czym zakłada mniej korzystny scenariusz makroekonomiczny. Nowa docelowa wartość deficytu na rok 2008 jest jednak o 1,2 % PKB gorsza niż w poprzedniej wersji programu, ponieważ przyspieszenie dostosowania nie rekompensuje całkowicie znacznie słabszej pozycji wyjściowej w 2005 r.
- (8) W okresie trwania programu przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowywanego cyklicznie, bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie uzgodnioną metodologią, o średnio ¾ % PKB rocznie. Cel średniookresowy określony w programie dla pozycji budżetowej zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu zakłada zrównoważenie budżetu, przy czym jego osiągnięcie nie jest zakładane w okresie objętym programem. Jako że cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna pośrednia wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1½ % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Jednak minimalna pośrednia wartość odniesienia ma zostać osiągnięta dopiero w 2009 r. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest na właściwym poziomie, ponieważ mieści się w określonym w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz kodeksie postępowania zakresie dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewiduje program. Wykonanie budżetu na 2006 r. obarczone jest znaczną niepewnością, zwłaszcza w odniesieniu do istotnych oszczędności po stronie wydatków. Brakuje informacji na temat środków, które mają być podjęte po roku 2006, a wielkość koniecznego dostosowania fiskalnego może być niedoszacowana.
- (10) Biorąc pod uwagę wszystkie zagrożenia wymagana przez Radę korekta nadmiernego deficytu do 2008 r. uzależniona jest od efektywnego wdrożenia wszystkich środków określonych w programie na rok 2006 oraz od wprowadzenia istotnych środków naprawczych w 2007 r. i w kolejnych latach ⁽²⁾. Osiągnięcie marginesu bezpieczeństwa w 2009 r. jest uzależnione od tych zagrożeń oraz od określenia i wprowadzenia środków naprawczych w latach po 2007 r. W latach następujących po skorygowaniu nadmiernego deficytu tempo dostosowania do zawartego w programie celu średniookresowego jest 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 wartości odniesienia powinna wynieść 0,5 % PKB, oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast w okresach gorszej koniunktury może być mniejsze.

⁽¹⁾ Program nie obejmuje w szczególności nieobowiązkowego rozdziału poświęconego „instytucjonalnym cechom finansów publicznych”; nie zawiera wszystkich danych obowiązkowych i nie zapewnia wszystkich danych nieobowiązkowych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania (brakuje zwłaszcza podziału budżetu zgodnego z docelowymi wartościami deficytu na lata 2007-2009).

⁽²⁾ Amnestia dotycząca nieuiszczonych składek na ubezpieczenie społeczne w rolnictwie jest obecnie przedmiotem debaty we włoskim parlamencie. Jeżeli zostanie uchwalona i poddana weryfikacji statystycznej, może pociągnąć za sobą ograniczoną korektę w górę deficytu lub wskaźnika deficytu.

- (11) Szacuje się, że wskaźnik zadłużenia w 2005 r. osiągnął 108½ % PKB znacznie przekraczając przewidzianą w traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i osiągnął jedną z najwyższych wartości w UE. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika zadłużenia o 7 punktów procentowych w okresie objętym programem. Ewolucja wskaźnika zadłużenia może być mniej korzystna niż przewidywano, zważywszy na wspomniane wyżej zagrożenia dotyczące osiągnięcia celów budżetowych oraz niepewność związaną z korektą przepływów kapitału. Mając na uwadze powyższą analizę ryzyka dalsza poprawa sytuacji budżetowej byłaby konieczna w celu zagwarantowania odpowiedniego zmniejszenia wskaźnika zadłużenia do poziomu wartości referencyjnej.
- (12) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych w przypadku Włoch odnotowuje się średni poziom zagrożenia ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Przeprowadzone w przeszłości reformy przyczyniły się do ograniczenia przyszłych wzrostów wydatków publicznych, a ich pełne wdrożenie, zwłaszcza reformy systemu emerytalnego z 2004 r., będzie miało zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia spodziewanych wyników. Wysoki obecnie poziom zadłużenia brutto oraz słaba sytuacja budżetowa wskazują na konieczność rygorystycznej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej w celu zmniejszenia zagrożenia dla trwałości finansów publicznych⁽¹⁾.
- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. W szczególności Włochy podejmują działania w celu korekty nadmiernego deficytu i są zobowiązane do zapewnienia średniego rocznego dostosowania strukturalnego, bez uwzględnienia środków jednorazowych, zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Jednak byłoby odpowiednie zaplanowanie szybszego tempa redukcji zadłużenia.
- (14) Krajowy program reform Włoch przedstawiony dnia 14 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia określa pięć wyzwań: rozszerzenie zakresu wolnego wyboru przysługującego obywatelom i przedsiębiorstwom (poprzez otwarcie rynków energii i usług); przyznanie zachęt na badania naukowe i innowacje techniczne; wspieranie oświaty i kształcenia; unowocześnienie infrastruktury; oraz ochrona środowiska. Dokument planowania gospodarczego i finansowego (DPGF) z lipca 2005 r. zajmuje się (w odniesieniu do finansów publicznych) tematem szóstego priorytetu, którym jest długoterminowa stabilność finansów publicznych. Środki dotyczące finansów publicznych przewidziane w KPR oraz DPGF są zasadniczo zgodne z działaniami przewidzianymi w programie stabilności. Zaktualizowana wersja programu stabilności opisuje środki, które pozwalają na zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne, zachęcają do prywatnego gromadzenia oszczędności emerytalnych oraz obniżają deficyt w służbie zdrowia.

W świetle powyższej oceny program można uznać za zgodny z korektą nadmiernego deficytu do 2007 r. pod warunkiem pełnego i skutecznego wykonania budżetu na 2006 r. oraz określenia i uchwalenia dalszych istotnych środków na rok 2007. W świetle zaleceń dokonanych przez Radę zgodnie z art. 104 ust. 7 traktatu z dnia 28 lipca 2005 r. oraz w celu wzmocnienia stabilności finansów publicznych Rada zwraca się do Włoch o:

- i) osiągnięcie wysiłku strukturalnego planowanego w programie na lata 2006 i 2007 w celu zapewnienia wiarygodnej i trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2007 r.;
- ii) sprecyzowanie ogólnych środków w ramach ścieżki dostosowawczej na 2007 r. i końcowe lata objęte programem i zapewnienie, że dostosowanie prowadzące do osiągnięcia celu średniookresowego pozostaje zgodne z wymogami Paktu na rzecz stabilności i wzrostu;
- iii) zapewnienie redukcji stosunku zadłużenia do PKB w szybszym tempie, tak aby osiągnąć przewidzianą w traktacie wartość odniesienia równą 60 % PKB przy jednoczesnym zwracaniu uwagi na czynniki inne niż pożyczki netto, które przyczyniają się do zmiany poziomów zadłużenia; oraz
- iv) poprawę procesu wykonywania budżetu, zwiększając przejrzystość oraz skutecznie wdrażając stare i nowe mechanizmy monitorowania, kontroli i sprawozdawczości wydatków.

⁽¹⁾ Szczegółowe informacje 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).

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych (*)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2005 r.	1,2	0,0	1,5	1,5	1,7	1,8
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁵⁾	1,2	0,2	1,5	1,4	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r.	1,2	2,1	2,2	2,3	2,3	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2005 r.	2,3	2,3	2,3	2,2	2,0	2,0
	KOM listopad 2005 r.	2,3	2,2	2,1	1,9	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r.	2,2	1,6	1,5	1,4	1,4	n.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 0,4	- 1,5	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,6
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁶⁾	- 0,5	- 1,5	- 1,2	- 1,2	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r. ⁽¹⁾	- 1,6	- 1,2	- 0,8	- 0,3	0,0	n.d.
Saldo sektora general government (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	- 3,2	- 4,3	- 3,5	- 2,8	- 2,1	- 1,5
	KOM listopad 2005 r.	- 3,2	- 4,3	- 4,2	- 4,6	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r.	- 2,9	- 2,7	- 2,0	- 1,4	- 0,9	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	1,8	0,6	1,3	1,9	2,6	3,2
	KOM listopad 2005 r.	1,8	0,6	0,6	0,3	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r.	2,4	2,4	3,3	4,0	4,7	n.d.
Saldo dostosowywane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 3,0	- 3,5	- 2,9	- 2,3	- 1,7	- 1,2
	KOM listopad 2005 r.	- 3,0	- 3,5	- 3,6	- 4,0	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r. ⁽¹⁾	- 2,1	- 2,1	- 1,6	- 1,2	- 1,0	n.d.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽³⁾	- 4,4	- 4,1	- 3,2	- 2,3	- 1,7	- 1,2
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁴⁾	- 4,4	- 4,0	- 4,0	- 4,0	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	106,5	108,5	108,0	106,1	104,4	101,7
	KOM listopad 2005 r.	106,5	108,6	108,3	107,9	n.d.	n.d.
	PS listopad 2004 r.	106,0	104,1	101,9	99,2	98,0	n.d.

Uwagi:

(*) Prognozę służb Komisji z jesieni 2005 r. oparto na informacjach dostępnych przed terminem końcowym przypadającym na 7 listopada 2005 r. Tym samym oparto je na projekcie budżetu na rok 2006.

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji oparte na informacjach zawartych w programie

⁽²⁾ Saldo dostosowywane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe obliczone przez służby Komisji (1,4 % PKB w 2004 r., 0,6 % w 2005 r. oraz 0,3 % PKB w 2006 r.; wszystkie obniżają deficyt).

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. (1,4 % PKB w 2004 r., 0,5 % w 2005 r. oraz 0,4 % w 2006 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).

⁽⁵⁾ Śródkresowa prognoza służb Komisji z 21 lutego 2006 r. szacuje wskaźnik wzrostu na rok 2006 na 1,3 %.

⁽⁶⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 1,4 %, 1,2 %, 1,3 % odpowiednio w okresie 2004-2007.

Źródło:

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