

## OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2009 przedstawionego przez Maltę

(2007/C 72/03)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 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 konwergencji przedstawiony przez Maltę i obejmujący lata 2006–2009.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że wzrost realnego PKB będzie przez okres objęty programem wynosił około 3 %. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w 2007 r. oraz bardzo optymistycznych założeniach na lata kolejne, zwłaszcza z uwagi na optymistyczne założenia dotyczące zmian w sektorze zagranicznym w ujęciu średniookresowym. Mniej korzystny eksport netto w perspektywie średnioterminowej mógłby doprowadzić do wzrostu odnotowywanej już w ubiegłych latach nierównowagi zewnętrznej. Prognozy dotyczące inflacji wydają się być trafne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) oszacowano na 2,9 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że osiągnie on 2,7 % PKB. Zakładany w najnowszej aktualizacji wynik za 2006 r. (2,6 % PKB) jest niższy niż szacowano w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. i w świetle najnowszych informacji na temat wzrostu PKB i danych na temat finansów publicznych w ujęciu kasowym wydaje się być prawdopodobny.
- (4) Strategia budżetowa przedstawiona w zaktualizowanej wersji programu ma na celu zmniejszenie deficytu w 2006 r. poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB oraz kontynuowanie konsolidacji fiskalnej w kolejnych latach. W aktualizacji przewiduje się stopniową redukcję deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, która pozwoli na zasadnicze zrównoważenie budżetu do 2009 r. Przy zakładanym spadku obciążenia odsetkami nadwyżka pierwotna ma do 2009 r. osiągnąć 3,25 % PKB. Korekta nastąpi poprzez obniżenie wskaźnika wydatków pierwotnych o prawie 5,75 punktu procentowego PKB, co z nawiązką skompensuje spadek wskaźnika dochodów o prawie 3,75 punktu procentowego PKB. Mimo sukcesów w zakresie ograniczania całości wydatków, w ubiegłych latach wydatki na opiekę zdrowotną miały tendencję wzrostową. Jednorazowe środki zmniejszające deficyt będą stosowane rzadziej niż w ostatnich latach. Program zasadniczo potwierdza nominalną korektę budżetową określoną w poprzedniej aktualizacji, przy czym zakłada znacznie bardziej korzystny scenariusz makroekonomiczny.
- (5) Przewiduje się poprawę deficytu strukturalnego (tj. deficytu dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, który z poziomu około 3 % PKB w 2006 r. zmniejszy się do poziomu 0,5 % PKB na koniec okresu objętego programem. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, przy czym w nowym programie nie zakłada się osiągnięcia tego celu w okresie nim objętym. Jako że cel średniookresowy jest bardziej ambitny niż minimalna wartość

<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 przytoczone 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).

odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,75 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. 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 budżetowym wydaje się zasadniczo zrównoważone na rok 2007, ale wyniki budżetowe po tym okresie mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. Wiąże się to z optymistycznymi założeniami dotyczącymi wzrostu PKB w 2007 r. oraz bardzo optymistycznym scenariuszem makroekonomicznym na lata 2008–2009, na którym oparto szacunki zawarte w zaktualizowanej wersji programu (choć prognozy podatkowe na te lata wydają się ostrożne). Ponadto brak szczegółowych informacji na temat strategii korekty budżetowej po roku 2007, co zwiększa ryzyko związane z planowaną konsolidacją fiskalną.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do roku 2006. Wydaje się ponadto, że począwszy od 2008 r. zapewni on, przy normalnych wahaniami makroekonomicznych, wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem prognozy deficytu wynoszącego 3 % PKB. W latach następujących po korekcie nadmiernego deficytu zakładane w programie tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia celu średniookresowego jest zasadniczo 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, przy czym dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast w okresach gorszej koniunktury może być mniejsze.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto osiągnął 68,25 % PKB, a więc przekroczył przewidzianą w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 %. Program przewiduje obniżenie wskaźnika zadłużenia o 8,75 punktu procentowego PKB w okresie objętym programem. Zmiany wskaźnika zadłużenia mogą kształtować się mniej korzystnie niż przewidziano w programie, zważywszy na wspomniane wyżej zagrożenia dotyczące osiągnięcia celów budżetowych. W świetle powyższej oceny ryzyka wydaje się, że w okresie objętym programem wskaźnik zadłużenia będzie się wystarczająco obniżał ku wartości odniesienia.
- (9) Malta przyjęła ostatnio reformę systemu emerytalnego, której celem jest podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego przy jednoczesnym podniesieniu poziomu emerytur. Z wartości podanych w programie wynika, że w związku z tym wzrosną wydatki emerytalne, co doprowadzi do większego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, do poziomu zbliżonego do średniej wartości w UE. Choć wzrost wydatków na opiekę zdrowotną nastąpi w tempie nieco mniejszym niż w przeszłości, według prognoz wyniesie on około 1,75 punktu procentowego PKB w perspektywie długoterminowej, przy założeniu, że bieżące tendencje się utrzymają. Obecna sytuacja budżetowa nie zapewni stałej redukcji zadłużenia do poziomu poniżej wartości odniesienia określonej w Traktacie. Dlatego zakładana w programie poprawa sytuacji budżetowej przyczyniłaby się do ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Malty kształtują się na średnim poziomie.
- (10) Program konwergencji nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu przedstawionego w październiku 2006 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim jednak systematyczne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych bezpośrednio uwzględniono skutki działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W obu programach zapowiedziano realizację reformy systemu emerytalnego; jednocześnie program konwergencji zawiera szczegóły reformy podatkowej, którą zapowiedziano w krajowym programie reform.
- (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, odnotowano, że w programie brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Brakuje w nim danych dotyczących sald sektorowych, zwłaszcza prognoz dotyczących kredytów i pożyczek netto udzielonych/zaciągniętych wobec reszty świata na lata 2006–2009 oraz dotyczących zatrudnienia i wydajności pracy wyrażonej w liczbie przepracowanych godzin.

Rada uważa, że program jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu do 2006 r. i w kontekście korzystnych perspektyw wzrostu gospodarczego przewiduje stosowne postępy w realizacji celu średniookresowego w późniejszym okresie. Wydaje się, że prognozowany w programie wskaźnik zadłużenia będzie obniżał się w zadowalającym tempie i zbliży się do wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Jednak osiągnięcie celów budżetowych po roku 2007 obarczone jest ryzykiem. Istotne jest utrzymanie dobrej sytuacji budżetowej odpornej na ewentualne odwrócenie zakładanej tendencji intensywnego wzrostu, zwłaszcza w świetle niedawnego zwiększenia się nierównowagi zewnętrznej. W związku z powyższą oceną Rada wzywa Maltę do:

- i) osiągania odpowiednich postępów w realizacji celu średniookresowego, tak jak to założono w programie, oraz zapewnienia odpowiedniej redukcji wskaźnika zadłużenia względem PKB przy jednoczesnym określeniu długoterminowej strategii budżetowej, zwłaszcza w zakresie wydatków;
- ii) poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez osiągnięcie celu średniookresowego oraz dalsze postępy w opracowywaniu i realizacji reformy systemu opieki zdrowotnej — z uwagi na poziom zadłużenia oraz przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>2,2</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>
	KOM listopad 2006	2,2	2,3	2,1	2,2	nd.
	PK styczeń 2006	0,9	1,1	1,2	2,0	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>2,5</b>	<b>3,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>
	KOM listopad 2006	2,5	3,0	2,6	2,4	nd.
	PK styczeń 2006 <sup>(6)</sup>	2,8	3,1	2,5	1,9	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	<b>PK grudzień 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,9</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(5)</sup>	- 2,1	- 1,4	- 1,1	- 0,5	nd.
	PK styczeń 2006 <sup>(1)</sup>	- 2,9	- 3,7	- 4,2	- 4,4	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 0,9</b>	<b>0,1</b>
	KOM listopad 2006	- 3,2	- 2,9	- 2,7	- 2,9	nd.
	PK styczeń 2006	- 3,9	- 2,7	- 2,3	- 1,2	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>2,5</b>	<b>3,2</b>
	KOM listopad 2006	0,8	0,9	0,7	0,6	nd.
	PK styczeń 2006	0,3	1,4	1,5	2,4	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	<b>PK grudzień 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,2</b>
	KOM listopad 2006	- 2,4	- 2,3	- 2,3	- 2,7	nd.
	PK styczeń 2006 <sup>(1)</sup>	- 2,8	- 1,3	- 0,7	0,4	nd.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PK grudzień 2006 <sup>(3)</sup></b>	<b>- 3,8</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 0,4</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(4)</sup>	- 4,0	- 3,5	- 2,5	- 2,7	nd.
	PK styczeń 2006	- 3,8	- 2,3	- 1,4	0,3	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>74,2</b>	<b>68,3</b>	<b>66,7</b>	<b>63,2</b>	<b>59,4</b>
	KOM listopad 2006	74,2	69,6	69,0	68,6	nd.
	PK styczeń 2006	76,7	70,8	68,9	67,3	nd.

Uwagi:

(<sup>1</sup>) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

(<sup>2</sup>) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

(<sup>3</sup>) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu (1,6 % PKB w 2005 r.; 1,1 % PKB w 2006 r.; 0,2 % PKB w 2007 r.; 0,2 % PKB w 2008 r. oraz 0,2 % PKB w 2009 r. — wszystkie te środki obniżają deficyt).

(<sup>4</sup>) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. (1,6 % PKB w 2005 r.; 1,1 % PKB w 2006 r.; 0,2 % PKB w 2007 r. oraz 0 % PKB w 2008 r. — wszystkie te środki obniżają deficyt).

(<sup>5</sup>) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości, odpowiednio, 2,2 %, 1,7 %, 1,7 % i 1,6 % w latach 2005–2008.

(<sup>6</sup>) Wielkości przedstawione w PK ze stycznia 2006 r. odpowiadają wskaźnikowi cen detalicznych.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji