

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 10 marca 2009 r.

**w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2008–2015
przedstawionego przez Danię**

(2009/C 63/01)

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 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Danii na lata 2008–2015.
- (2) Po długim okresie dobrej koniunktury Dania doświadczyła w roku 2008 gwałtownego i wyraźnego spowolnienia gospodarczego, wywołanego głównie przez spadek aktywności na rynku mieszkaniowym i nasilające się zaburzenia na rynkach finansowych. Osłabienie popytu krajowego i zagranicznego doprowadzi do dalszego spowolnienia gospodarczego. W obliczu pogarszających się warunków zewnętrznych niełatwe będzie zapewnienie stabilności finansowej i uporządkowanej korekty na rynku mieszkaniowym. W perspektywie krótko- i średnioterminowej spowolnienie gospodarcze oraz prognozowane zmiany cen aktywów majątkowych i energii będą miały znaczne negatywne skutki dla finansów publicznych.

W szczególności można się spodziewać niższych dochodów z podatku od zysków funduszy emerytalnych i z podatków od przedsiębiorstw, a także na skutek przewidywanego zmniejszenia wydobycia ropy naftowej i gazu na Morzu Północnym. W uchwalonym na rok 2009 budżecie zakłada się — w oparciu o solidną sytuację wyjściową — uznaniową ekspansję budżetową o około 1 punkt procentowy PKB, przy uwzględnieniu trwałych obniżek podatku dochodowego wynoszących 0,5 % PKB. Presja na koronę duńską (DKK) i masowy odpływ rezerw walutowych zmusiły duński bank centralny do podwyższenia stóp procentowych w październiku 2008 r. Ponieważ jednocześnie Europejski Bank Centralny (EBC) obniżył stopy procentowe, doprowadziło to do zwiększenia różnicy wysokości stóp procentowych w stosunku do euro. Pod koniec roku 2008 i na początku roku 2009, po obniżkach stóp procentowych przez EBC, bank centralny Danii obniżył stopy procentowe zakładane przez politykę i wprowadził dodatkowe obniżki, dzięki czemu wspomniana różnica uległa stopniowemu zmniejszeniu. Utrzymuje się ona jednak nadal na wysokim poziomie wynoszącym 1 punkt procentowy, w porównaniu z 0,35 punktu procentowego przed kryzysem.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

- (3) Uwzględniając scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje się, że wzrost realnego PKB obniży się z poziomu 0,2 % w roku 2008 do -0,2 % w roku 2009, a następnie zwiększy się do poziomu 0,7 % w roku 2010 i będzie osiągał średnią wartość 1,7 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Ożywienie koniunktury w latach 2011–2012 odzwierciedla techniczne założenie, że zgodnie z dokonanymi przy zastosowaniu krajowej metodyki obliczeniami władz Danii w roku 2012 dojdzie do zamknięcia luki produktowej i luki bezrobocia. Podstawę tych prognoz stanowi założenie, że stopień wykorzystania mocy produkcyjnych będzie stopniowo wracać do normalnego poziomu, do czego przyczyni się powolne ożywienie koniunktury za granicą i niskie stopy procentowe. Ocena przeprowadzona w świetle dostępnych obecnie informacji ⁽¹⁾ wydaje się sugerować, że scenariusz ten jest oparty na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. W kontekście ostatnich wydarzeń wydaje się, że przyjęto zbyt małą wartość spadku popytu krajowego na rok 2009. Począwszy od roku 2011 prognozowany wzrost wydaje się zawyżony, zważywszy na historyczne dane dotyczące wzrostu wydajności i szacowany potencjał wzrostu. Na rok 2009 przewiduje się znaczny spadek inflacji do 1,3 %, natomiast przez pozostały okres objęty programem — wahania stopy inflacji wokół poziomu nieco poniżej 2 %. Przyczyny tych wahań są niejasne, ale przewidywane zmiany deflatora PKB wydają się realistyczne.
- (4) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2008 została oszacowana na 3,1 % PKB, tj. bardzo blisko wartości 3,0 % PKB przyjętej jako docelowa w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji. W związku z faktem, że rynek pracy z opóźnieniem reaguje na pogorszenie koniunktury, zatrudnienie i wzrost płac utrzymały się na wysokim poziomie przez większość roku, co doprowadziło do wyższych dochodów z tytułu podatku dochodowego i niższych wydatków socjalnych niż przewidywano. Jednocześnie kryzys finansowy doprowadził do dużo niższych dochodów z tytułu podatku od zysków funduszy emerytalnych i podatków od przedsiębiorstw. Ponadto wydatki były wyższe niż przewidywano w związku z wyższymi wydatkami na spożycie pośrednie oraz jednorazowym transferem kapitałowym na rzecz gospodarstw domowych w ramach przeprowadzonej w roku 2007 reformy opodatkowania zysków funduszy emerytalnych.
- (5) W programie zakłada się, że w roku 2009 saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie zrównoważone, natomiast w śródkresowej prognozie służb Komisji przewiduje się deficyt na poziomie 0,3 % PKB, czyli spadek o 3 punkty procentowe PKB. Udział automatycznych stabilizatorów w ogólnym spadku wynosi około 1 punktu procentowego. Oczekuje się, że oprócz uznaniowej ekspansji budżetowej o około 1 punkt procentowy PKB, m.in. przez obniżki podatku dochodowego sięgające 0,5 punktu procentowego PKB, spadek cen energii i aktywów majątkowych może prowadzić do spadku szczególnie niestabilnych dochodów o około 1,5 punktu procentowego PKB w porównaniu z tendencją. Mimo prognozowanej nadwyżki strukturalnej, szacuje się, że saldo strukturalne — obliczane na podstawie salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne przeliczonego przez służby Komisji przy użyciu powszechnie przyjętych metod oraz na podstawie stosowanej przez służby Komisji definicji działań jednorazowych i innych działań tymczasowych — zmieni się o około 2,5 punktu procentowego PKB, co potwierdza wyraźnie ekspansywny kurs polityki budżetowej ⁽²⁾, choć podlegający znacznemu wpływowi spadku dochodów niestabilnych.
- (6) W roku 2010 przewiduje się dalsze pogorszenie salda nominalnego, częściowo w wyniku działania automatycznych stabilizatorów, ale w głównej mierze na skutek kolejnego zaplanowanego jednorazowego transferu kapitałowego na rzecz gospodarstw domowych w ramach dokonanej w roku 2007 reformy opodatkowania zysków funduszy emerytalnych. W programie założono, że do roku 2010 w dalszym ciągu będzie osiągany cel średniookresowy, jakim jest to, aby nadwyżka strukturalna, tj. po zastosowaniu ujęcia uwzględniającego zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe, mieściła się w przedziale 0,75 % — 1,75 % PKB. Po roku 2010 Dania zamierza skorygować w dół swój cel średniookresowy do poziomu co najmniej salda strukturalnego; poziom ten zamierza utrzymać do roku 2015. Wyznaczony cel średniookresowy odpowiada minimalnej wartości odniesienia deficytu w wysokości około 0,5 % PKB i należyce uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni potencjalny wzrost w perspektywie długoterminowej. Uznaje się zatem, że nowy cel jest właściwy i zgodny z paktem stabilności i wzrostu. W programie zakłada się, że w roku 2011 saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych ponownie osiągnie niewielką nadwyżkę. Wynika to głównie z technicznego założenia, że w roku 2012 dojdzie do zamknięcia luki produktowej i luki bezrobocia, co doprowadzi do uwarunkowanego cyklicznie wzrostu dochodów. Wyznaczone cele opierają się na scenariuszu, który wymaga przeprowadzenia niesprecyzowanych dotychczas reform strukturalnych prowadzących do trwałej poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych o 0,7 % PKB do roku 2015, tak by zgodnie z krajową metodyką zapewnić długoterminową stabilność finansów publicznych. W okresie objętym programem nadwyżka strukturalna obliczona zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką powinna zmniejszyć się o około 3,5 punktu procentowego

⁽¹⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 r., ale również inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

⁽²⁾ Ze względu na różnice w definicji środków jednorazowych i tymczasowych szacunki dotyczące salda strukturalnego nie są bezpośrednio porównywalne z prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r.

PKB, ale nie zamieni się w deficyt strukturalny. Oprócz środków służących stabilizacji sektora finansowego, które uchwalono jesienią roku 2008 i przedstawiono w zaktualizowanej wersji programu konwergencji, pakiet kredytowy przyjęty w dniu 18 stycznia 2009 r. obejmuje tymczasowe dokapitalizowanie hybrydowymi instrumentami kapitałowymi w wysokości do 100 mld DKK (5,5 % PKB) począwszy od połowy roku 2009, które wpłynie bezpośrednio na zmiany wskaźnika zadłużenia w zaktualizowanym programie, a może mieć również wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie objętym programem.

- (7) Wyniki budżetowe mogą być, ze względu na różne zagrożenia, gorsze niż przewidziano w programie. Ryzyko pogorszenia sytuacji budżetowej, związane z optymistycznymi założeniami co do wzrostu oraz niepewnością co do środków realizacji wymaganych reform strukturalnych, nie jest równoważone — mimo dobrych wyników budżetowych osiągniętych w przeszłości — możliwością osiągnięcia wyższych dochodów w przypadku wzrostu cen energii i spadku stóp procentowych. Do znacznego zwiększenia zagrożeń prowadzą ponadto środki przyjęte w celu stabilizacji finansowej.
- (8) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest niższy od średniej w UE, zwłaszcza dzięki przeprowadzonej ostatnio reformie systemu emerytalnego. Ponadto sytuacja budżetowa w roku 2008, cechująca się zgodnie z przewidywaniami programu wysoką nadwyżką strukturalną, przyczynia się do zmniejszenia zadłużenia brutto. Utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które obecnie kształtują się na niskim poziomie.
- (9) Dania odnosiła korzyści ze stosunkowo silnych ram budżetowych, w szczególności ich szerokiego zakresu oraz przejrzystości i widoczności zasad budżetowych, o czym świadczą osiągnięte w przeszłości wyniki budżetowe. Spożycie sektora instytucji rządowych i samorządowych cechowała jednak skłonność do przekraczania założonych poziomów wydatków. Najnowsze inicjatywy, które obejmują sankcje ekonomiczne, mogłyby w większym stopniu zachęcić władze samorządowe do przestrzegania uzgodnionych celów. Podjęto również pewne działania mające na celu zwrócenie większej uwagi na racjonalne wydawanie środków publicznych. Konieczne będą jednak dodatkowe działania, aby ograniczyć wzrost wydatków stosownie do celów rządu.
- (10) Aby wesprzeć stabilizację finansową władze Danii przyjęły szereg środków obejmujących zmiany ram regulujących funkcjonowanie sektora ubezpieczeń emerytalnych i ubezpieczeń na życie, ustawę o stabilizacji finansowej z października 2008 r. oraz wspomniany wyżej pakiet kredytowy. Ustawa o stabilizacji finansowej faktycznie obejmuje do dnia 30 września 2010 r. nieograniczoną gwarancją rządową niezabezpieczonych wierzycieli, przy czym banki uczestniczące w tym programie pokrywają roszczenia do łącznej kwoty 35 mld DKK (2 % PKB), zaś ewentualne roszczenia powyżej tej kwoty mają być pokryte przez państwo. Z dniem 1 października 2010 r. przewidziano podwyższenie kwoty objętej systemem gwarancji depozytów do 750 000 DKK. Pakiet kredytowy ma przeciwdziałać rosnącej presji na wypłacalność banków i instytucji przyznających kredyty hipoteczne, co ma się przyczynić do normalizacji polityki kredytowej.
- (11) Zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej, zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską, wraz z przyjęciem budżetu na rok 2009 Dania rozpoczęła realizację uznaniowej ekspansji budżetowej o około 1 punktu procentowego PKB, obejmującej również środki o charakterze trwałym zwiększające zachęty do podejmowania zatrudnienia (obniżki podatku dochodowego) oraz zwiększające potencjał wzrostu (inwestycje w badania i rozwój). Częściowo ekspansja ta jest spowodowana znaczną podwyżką wynagrodzeń w sektorze publicznym. Przyjęty w dniu 29 stycznia 2009 r. plan na rzecz ekologicznej infrastruktury transportu ma stanowić dodatkowe budżetowe środki stymulacyjne w wysokości 5 mld DKK (0,25 % PKB), rozłożony na lata 2009–2010. Środki te związane są z średniookresowym programem reform w kontekście strategii lizbońskiej, którego przeglądu Komisja dokonała w dniu 28 stycznia 2009 r.
- (12) Zgodnie z informacjami zawartymi w zaktualizowanym programie, przewiduje się pogorszenie salda strukturalnego o 2,5 punktu procentowego w roku 2009 oraz o kolejny punkt procentowy w pozostałym okresie objętym programem. To pogłębienie deficytu strukturalnego odzwierciedla częściowo niższe dochody ze źródeł szczególnie niestabilnych i tymczasowych. W obliczu stabilnej sytuacji wyjściowej finansów publicznych oraz silnego działania automatycznych stabilizatorów, planowany ekspansywny kurs polityki budżetowej wydaje się stanowić właściwą reakcję na spowolnienie gospodarcze. Prognozy budżetowe wskazują, że przez cały okres objęty programem sytuacja budżetowa Danii w pełni odpowiada wymogom paktu stabilności i wzrostu.
- (13) W zaktualizowanym programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dane dotyczące łącznych dochodów i łącznych wydatków oraz niektórych składników nie odpowiadają zharmonizowanym definicjom, co utrudnia ocenę. Wśród danych opcjonalnych brak ponadto danych szczegółowych dotyczących dostosowań stan-przepływy.

Wniosek ogólny jest następujący: w chwili obecnej i przy uwzględnieniu dobrej sytuacji budżetowej zasadniczy kurs polityki budżetowej należy uznać za odpowiedni, zważywszy na uznaniową ekspansję budżetową o około 1 punktu procentowego PKB w roku 2009 i obecność względnie silnych stabilizatorów automatycznych. Program przewiduje zmniejszenie nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych o około 3 punktów procentowych PKB w roku 2009 i o dalsze 1,25 punktu procentowego w roku 2010. Zawarte w programie założenia dotyczące wzrostu są optymistyczne. Polityka budżetowa w dalszym ciągu dąży do osiągnięcia celu średnioterminowego, a jednocześnie w okresie realizacji programu jest spójna z celem stabilności finansów publicznych w długim okresie, dzięki czemu utrzymywany jest wystarczający margines w stosunku do wartości referencyjnej. Po okresie wysokich nadwyżek budżetowych, których osiągnięcie ułatwiały stosunkowo silne ramy budżetowe, zadłużenie brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych spadło do niskiego poziomu.

W świetle powyższej oceny wzywa się Danię do:

- (i) wdrożenia planów budżetowych na rok 2009, wraz ze środkami stymulującymi, zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej i w ramach paktu stabilności i wzrostu;
- (ii) określenia niezbędnych środków w ramach reform strukturalnych, w szczególności służących zwiększeniu podaży siły roboczej, aby osiągnąć cele budżetowe w końcowych latach programu.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2008	1,6	0,2	- 0,2	0,7	1,9	1,7	1,6
	KOM styczeń 2009	1,6	- 0,6	- 1,0	0,6	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	2,0	1,3	1,1	0,5	bd.	bd.	bd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2008	1,7	3,6	1,3	2,1	1,4	1,8	1,8
	KOM styczeń 2009	1,7	3,6	1,6	1,9	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	1,7	2,4	1,6	1,9	bd.	bd.	bd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2008	1,4	0,0	- 1,4	- 1,8	- 1,2	- 0,8	- 0,5
	KOM styczeń 2009 ⁽²⁾	1,8	- 0,1	- 2,1	- 2,4	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	1,0	0,3	- 0,4	- 1,5	bd.	bd.	bd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK grudzień 2008	0,7	1,7	1,8	2,3	2,6	2,6	1,8
	KOM styczeń 2009	0,7	1,7	1,5	1,5	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	1,7	1,3	1,9	2,2	bd.	bd.	bd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽⁴⁾ ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	54,5	53,2	51,2	51,5	52,1	51,8	51,5
	KOM styczeń 2009	55,4	54,8	52,8	53,4	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	53,4	52,9	52,0	51,7	bd.	bd.	bd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽⁴⁾ ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	49,9	50,2	51,2	52,8	51,8	51,7	51,6
	KOM styczeń 2009	50,9	51,6	53,1	54,9	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	49,6	49,8	50,0	50,5	bd.	bd.	bd.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	4,5	3,0	0,0	- 1,2	0,3	0,1	- 0,1
	KOM styczeń 2009	4,5	3,1	- 0,3	- 1,5	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	3,8	3,0	2,0	1,2	bd.	bd.	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2008	6,1	4,2	1,5	0,2	1,6	1,3	0,7
	KOM styczeń 2009	6,1	4,5	1,2	0,0	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	5,2	4,2	3,0	2,1	bd.	bd.	bd.
Saldo ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	3,6	3,0	0,9	0,0	1,1	0,6	0,2
	KOM styczeń 2009	3,3	3,2	1,0	0,1	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	3,1	2,8	2,3	2,2	bd.	bd.	bd.
Saldo strukturalne ⁽³⁾ ⁽⁵⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	3,7	4,0	2,6	1,7	1,3	0,6	0,2
	KOM styczeń 2009	3,3	3,8	1,1	0,9	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	3,5	3,4	2,5	2,5	bd.	bd.	bd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	26,3	30,3	27,9	26,3	25,4	24,6	22,6
	KOM styczeń 2009	26,3	30,3	28,4	27,0	bd.	bd.	bd.
	PK grudzień 2007	25,6	21,6	19,2	18,6	bd.	bd.	bd.

Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 1,8 %, 1,4 %, 1,0 % i 0,9 % w latach 2007–2010.
- (3) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem środki jednorazowe i tymczasowe wynoszą -1,0 % PKB w roku 2008, -1,7 % PKB w latach 2009 i 2010 i -0,2 % PKB w roku 2011.; wszystkie te środki zmniejszają deficyt/zwiększają nadwyżkę. Według śródkresowej prognozy gospodarczej służb Komisji ze stycznia 2009 r. środki te wynoszą -0,5 % PKB w roku 2008, -0,2 % PKB w roku 2009 i -0,8 % PKB w roku 2010; wszystkie te środki zmniejszają deficyt/zwiększają nadwyżkę.
- (4) Zawarte w programie dane dotyczące dochodów i wydatków różnią się od danych przekazanych do Eurostatu zgodnie ze zharmonizowaną metodyką (zob. rozporządzenie Komisji nr 1500/2000), na których opiera się prognoza Komisji. Różnice dotyczą głównie ujęcia sprzedaży towarów i usług przez sektor publiczny oraz odpisów amortyzacyjnych. Różnice te nie mają jednak wpływu na wysokość salda.
- (5) Biorąc za podstawę salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne przeliczone na podstawie informacji zawartych w programie oraz definicję działań jednorazowych i innych działań tymczasowych stosowaną przez służby Komisji, saldo strukturalne wyniosłoby 3,6 % PKB w roku 2008, 1,1 % PKB w roku 2009 i 0,9 % PKB w roku 2010.
- (6) Dla roku 2007 dane te różnią się od przekazanych do Eurostatu w październiku 2008 r. w ramach procedury nadmiernego deficytu. Zastosowane dane liczbowe odzwierciedlają nowsze, skorygowane dane opublikowane przez duński urząd statystyczny, które nie zostały jeszcze potwierdzone przez Eurostat.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.