

OPINIA RADY
z dnia 4 marca 2008 r.
w sprawie programu stabilności na lata 2007–2010 przedstawionego przez Malte
(2008/C 74/07)

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. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała pierwszy program stabilności Malty obejmujący lata 2007–2010.
- (2) W dniu 1 stycznia 2008 r. Malta przystąpiła do strefy euro, a tempo wzrostu PKB w tym kraju zwiększa się od 2004 r. Słabe dokonania gospodarcze w pierwszych latach XXI w. były częściowo wynikiem czynników zewnętrznych, na które Malta jest wyjątkowo podatna jako niewielka, otwarta gospodarka, oparta na takich branżach jak turystyka i przemysł elektroniczny, które okazały się niestabilne.

Przyczyną spowolnionego wzrostu PKB była także strukturalna słabość gospodarki krajowej. Wydajność zmniejszała się rocznie średnio o 1 % w okresie pomiędzy 2001 r. a 2003 r. Dodatkowo wysoki wzrost wynagrodzeń doprowadził do gwałtownego podwyższenia jednostkowego kosztu pracy i w wyniku tego do obniżenia zewnętrznej konkurencyjności. Od 2004 r. wyniki gospodarcze poprawiły się głównie dzięki sprzyjającej koniunkturze gospodarczej, ale także z uwagi na politykę umiarkowanego wzrostu płac i wyższą wydajność. W dziedzinie polityki budżetowej wejście do strefy euro nastąpiło po okresie znacznej konsolidacji, w którym udział długu w stosunku do PKB malał od 2005 r., oraz po stopniowym obniżaniu inflacji. W nowej sytuacji zwiększenie możliwości podejmowania działań w zakresie polityki budżetowej, co można osiągnąć poprzez dalsze realizowanie konsolidacji budżetowej oraz reformę wydatków, zwłaszcza szybko rosnących wydatków na opiekę zdrowotną, stanowi wyzwanie dla zdolności dostosowania się Malty do asymetrycznych zakłóceń. Ponadto taka reforma w zakresie wydatków poprawiłaby stabilność finansów publicznych w długim okresie oraz pozwoliłaby na przekierowanie wydatków do kategorii pobudzających wzrost, a tym samym pomogła zwiększyć wydajność pracy. Wyższa wydajność oraz kontynuacja umiarkowanej polityki w zakresie wynagrodzeń przyczyniłyby się do poprawy konkurencyjności, co stanowi kolejne wyzwanie stojące przed gospodarką maltańską, szczególnie w kontekście strefy euro.

- (3) W scenariuszu makroekonomicznym będącym podstawą programu przewiduje się wzrost realnego PKB o 3,5 % w 2007 r., jego spowolnienie w 2008 r. i ponowne przyspieszenie do 3,4 % w końcowym okresie objętym programem. Biorąc pod uwagę dostępne obecnie informacje ⁽²⁾, wydaje się, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu. Założenia dotyczące wzrostu PKB w latach 2008–2010 wydają się korzystne, głównie z uwagi na znaczący wkład eksportu netto przewidywany w końcowym okresie objętym programem. Wynikająca z tego zakładana w programie poprawa bilansu zewnętrznego towarów i usług w wysokości 3,3 punktu procentowego PKB do 2010 r. wydaje się raczej optymistyczna.

⁽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 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 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

Prognozy programu w zakresie inflacji wydają się realistyczne i są zgodne z prognozą służb Komisji z jesieni 2007 r. Jednak możliwość dalszego wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym, co mogłoby doprowadzić do ogólnego wzrostu wynagrodzeń znacznie przewyższającego wzrost wydajności, może spowodować mniej korzystny rozwój konkurencyjności Malty niż założono w programie stabilności.

- (4) Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. oszacowano na 1,8 % PKB, a w programie stabilności na 1,6 %, podczas gdy w ostatniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że osiągnie on 2,3 % PKB. Po skorygowaniu o transakcje jednorazowe (obejmujące głównie sprzedaż gruntów, która jest zazwyczaj księgowana jako wydatek ujemny) wynik deficytu w 2007 r. jest jednak zasadniczo zgodny z celem zakładanym w programie konwergencji z 2006 r., pomimo korzystnej sytuacji wyjściowej na zakończenie 2006 r. Udział dochodów w PKB jest znacznie poniżej oczekiwań głównie z uwagi na niższe niż zakładano wykorzystanie funduszy UE. W konsekwencji wskaźnik wydatków w 2007 r. jest także niższy niż planowano w programie konwergencji z 2006 r. Ponieważ, jak się wydaje, dostosowanie strukturalne w 2007 r. wyniesie poniżej 0,5 punktu procentowego PKB wobec 1 punktu procentowego planowanego w ostatniej aktualizacji programu konwergencji, wykonanie budżetu nie jest zgodne z wezwaniem zawartym w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniego programu ⁽¹⁾ do „osiągania odpowiednich postępów w realizacji celu średniookresowego, tak jak to założono w programie”.
- (5) Tak jak w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, głównym celem budżetowym określonym w programie stabilności jest realizacja dalszej konsolidacji budżetowej w okresie objętym programem, z nadrzędnym założeniem osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, czyli zrównoważonej pozycji w ujęciu strukturalnym (tj. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) do 2010 r. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych ma ulec poprawie z deficytu w wysokości 1,6 % PKB w 2007 r. do nadwyżki w wysokości 0,9 % PKB do 2010 r. Dzięki prognozowanemu zmniejszeniu obciążenia odsetkami, nadwyżka pierwotna ma wzrosnąć do 3,8 % PKB do 2010 r. Wynik strukturalny ma się poprawić o 2 punkty procentowe PKB w latach 2007–2010. Korekta nominalna ma zostać osiągnięta przez obniżenie wskaźnika wydatków pierwotnych o ponad 3,5 punktu procentowego PKB, co zrównoważy z nadwyżką spadek wskaźnika dochodów o 1,5 punktu procentowego PKB. Rzadziej niż w ostatnich latach mają być stosowane jednorazowe działania zmniejszające deficyt. Ograniczenie wydatków jest relatywnie szerokie, a szczególny nacisk położono na wynagrodzenia pracownicze. Wyraźne obniżenie podatków pośrednich jako udziału w PKB w końcowych latach programu nie zostało w nim wyjaśnione, natomiast koszty wprowadzonych w 2008 r. zmian w systemie reformy podatków od osób fizycznych mają zostać pokryte z nadwyżką przez wyższe dochody z innych podatków bezpośrednich. W kontekście zasadniczo niezmiennego scenariusza makroekonomicznego cele budżetowe na lata 2008 i 2009 zawarte w programie stabilności są o około 0,25 punktu procentowego PKB mniej ambitne niż zapisano w aktualizacji z 2006 r., co odzwierciedla mniejszy zakres działań dostosowawczych w 2008 r. Przewiduje się, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych, który ma spaść do około 63 % PKB w 2007 r., czyli ciągle powyżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB, obniży się jeszcze bardziej — o prawie 10 punktów procentowych w okresie objętym programem.
- (6) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewiduje program. Ryzykowne jest założenie, że zmiany w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych w 2008 r. zostaną zrównoważone innymi, zazwyczaj niestabilnymi źródłami dochodów, takimi jak podatek od zysków kapitałowych i podatki od zysku przedsiębiorstw. Mogą wystąpić także przekroczenia wydatków związane np. z podjęciem decyzji o dotowaniu cen usług komunalnych bez działań wyrównawczych.

Ponadto znaczne podwyżki wynagrodzeń przyznane pracownikom sektora opieki zdrowotnej mogą prowadzić do podobnych żądań ze strony pozostałej części sektora publicznego. W latach 2009 i 2010 wyniki mogą być gorsze od planowanych z uwagi na optymistyczny scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę prognoz zawartych w programie (mimo że prognozy podatkowe na ten okres wydają się ostrożne, zważywszy, że nie przewiduje się uznaniowych obniżek podatków), a także z powodu braku informacji o działaniach stanowiących podstawę procesu konsolidacji, w szczególności w odniesieniu do przewidywanego dalszego ograniczania wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym. W świetle powyższych zagrożeń dla realizacji celów budżetowych udział długu w PKB może kształtować się mniej korzystnie niż przewidziano w programie, zwłaszcza po roku 2008.

⁽¹⁾ Dz.U. C 72 z 29.3.2007, str. 9.

Natomiast wynik dotyczący udziału wydatków w PKB był w poprzednich latach cały czas niższy niż planowano w kolejnych programach. Ponadto dotychczasowe osiągnięcia Malty w realizacji celów deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych są dobre, ponieważ wyniki były zazwyczaj lepsze od planowanych.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający, aby zapewnić przewidzianą w programie na rok 2010 realizację średniookresowego celu budżetowego. Jednak począwszy od 2008 r. zostanie zapewniony wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem progu deficytu na poziomie 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych. Planowana konsolidacja jest zgodna z paktem stabilności i wzrostu, który zakłada roczną poprawę wyniku strukturalnego o 0,5 % PKB będące wartością odniesienia oraz intensyfikację działań, pod warunkiem że na Malcie będzie nadal trwał okres dobrej koniunktury gospodarczej. Jednak z uwagi na powyższe zagrożenia, założone w programie tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego należy wesprzeć przyjęciem dodatkowych środków, szczególnie w latach 2009 i 2010. Ponadto, biorąc pod uwagę ryzyko związane ze wspomnianymi wyżej przewidywaniami odnośnie do długu publicznego, wydaje się, że tempo obniżania się wskaźnika długu do wartości odniesienia jest wystarczające w okresie objętym programem i wskaźnik ten spadnie poniżej wartości odniesienia w 2009 r.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Malty kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest znacząco niższy od średniej UE, a udział wydatków na emerytury w PKB ma w długim okresie maleć. Jednak reforma systemu emerytalnego z 2006 r., która zmierza do podniesienia wieku emerytalnego i zwiększenia wysokości emerytur, może w dłuższym okresie spowodować konieczność ponoszenia wyższych wydatków. Ponadto obecny poziom długu brutto nadal przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie, pozycja budżetowa w 2007 r., która jest lepsza niż wyjściowa pozycja z poprzedniego programu, przyczynia się do zrównoważenia przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się poprawienie pozycji budżetowej, w tym poprzez poprawę efektywności i elastyczności wydatków publicznych, takich jak szybko wzrastające wydatki na opiekę zdrowotną, na które także ma wpływ starzenie się społeczeństwa.
- (9) Program stabilności wydaje się być do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności zawarte w programie prognozy budżetowe uwzględniają skutki, jakie dla finansów publicznych będą miały działania przedstawione w krajowym programie reform. Zaplanowane w programie stabilności działania w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności najważniejsze działanie przedstawione w programie stabilności, tzn. dalsza zmiana systemu podatku dochodowego od osób fizycznych, jest zgodne z krajowym programem reform. Jednak reforma systemu opieki zdrowotnej, uznana w krajowym programie reform za kwestię o kluczowym znaczeniu dla finansów publicznych, nie została uwzględniona w programie stabilności. W programie nie przedstawiono także jasno sposobu przekierowania wydatków do kategorii pobudzających wzrost, szczególnie w końcowych latach programu.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych dla poszczególnych państw oraz z wytycznymi dla strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej. W programie nie przewiduje się m.in. dokonania znaczących postępów w reformie systemu opieki zdrowotnej, co sugerowała Rada w swoim zaleceniu.
- (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, w programie stabilności zakłada się dalszy postęp w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, co ma nastąpić do 2010 r. w wyniku ograniczenia wydatków przy stabilnym wzroście gospodarczym. Planuje się, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się zmniejszać w zadowalającym tempie i oczekuje się, że do 2009 r. spadnie poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Istnieją jednak zagrożenia dla realizacji celów budżetowych związane z opieraniem się na niepewnych źródłach dochodów podatkowych w 2008 r., przewidzianym poziomem ograniczenia wydatków, optymistyczną prognozą makroekonomiczną na okres po 2008 r. i brakiem informacji na temat

⁽¹⁾ Brakujące dane dotyczą udziału pracy, kapitału i łącznej wydajności czynników produkcji w potencjalnym wzroście PKB, podziału korekty przepływów kapitału w sektorze instytucji rządowych i samorządowych oraz pewnych pozycji w prognozach dotyczących stabilności finansów publicznych w długim okresie.

działań stanowiących podstawę osiągnięcia celów budżetowych, w szczególności w odniesieniu do planowanego dalszego ograniczenia wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym. Mogą one stanąć na przeszkodzie osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego do 2010 r. Ponadto konkurencyjność Malty w ramach strefy euro może być zagrożona w przypadku odejścia od polityki umiarkowanego wzrostu płac w sektorze publicznym, co może przenieść się na sektor prywatny. Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Malty w długim okresie kształtują się na średnim poziomie.

W świetle powyższej oceny wzywa się Maltę do:

- (i) kontynuowania konsolidacji budżetowej zgodnie z programem, w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2010 r. i doprowadzenia do odpowiedniej redukcji udziału długu w PKB, poprzez określenie środków wspierających planowaną konsolidację, szczególnie po stronie wydatków;
- (ii) poprawy efektywności i elastyczności wydatków publicznych, w tym poprzez przyspieszenie planowania i realizacji kompleksowej reformy systemu opieki zdrowotnej.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS listopad 2007	3,2	3,5	3,1	3,2	3,4
	KOM listopad 2007	3,2	3,1	2,8	2,9	nd.
	PK grudzień 2006	2,9	3,0	3,1	3,1	nd.
Inflacja HICP (%)	PS listopad 2007	2,6	0,9	2,5	2,3	2,1
	KOM listopad 2007	2,6	0,8	2,5	2,2	nd.
	PK grudzień 2006	3,1	2,2	2,1	2,0	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS listopad 2007	- 1,9	- 0,8	- 0,1	0,5	1,9
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	- 1,5	- 0,6	- 0,1	0,5	nd.
	PK grudzień 2006	- 2,1	- 1,3	- 0,3	0,9	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS listopad 2007	- 3,7	- 0,5	0,2	3,2	5,5
	KOM listopad 2007	- 3,7	- 0,9	- 0,6	0,0	nd.
	PK grudzień 2006	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	- 2,5	- 1,6	- 1,2	- 0,1	0,9
	KOM listopad 2007	- 2,5	- 1,8	- 1,6	- 1,0	nd.
	PK grudzień 2006	- 2,6	- 2,3	- 0,9	0,1	nd.
Wynik pierwotny (% PKB)	PS listopad 2007	1,0	1,7	2,0	2,9	3,8
	KOM listopad 2007	1,0	1,5	1,6	2,1	nd.
	PK grudzień 2006	1,1	1,1	2,5	3,2	nd.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	- 1,8	- 1,3	- 1,2	- 0,3	0,3
	KOM listopad 2007	- 2,0	- 1,6	- 1,5	- 1,2	nd.
	PK grudzień 2006	- 1,8	- 1,8	- 0,8	- 0,2	nd.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	- 2,5	- 2,1	- 1,4	- 0,5	0,1
	KOM listopad 2007	- 2,7	- 2,3	- 1,7	- 1,2	nd.
	PK grudzień 2006	- 2,9	- 2,0	- 1,0	- 0,4	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	64,7	62,9	60,0	57,2	53,3
	KOM listopad 2007	64,7	63,1	61,3	59,2	nd.
	PK grudzień 2006	68,3	66,7	63,2	59,4	nd.

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) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 2,3 %, 2,2 %, 2,3 % i 2,3 % — odpowiednio — w latach 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą, zgodnie z programem stabilności z 2007 r., 0,7 % PKB w 2006 r., 0,8 % PKB w 2007 r., 0,2 % PKB w 2008 r., 0,2 % PKB w 2009 r. oraz 0,1 % PKB w 2010 r. (we wszystkich przypadkach działania te przyczyniają się do zmniejszenia deficytu), zaś zgodnie z jesienną prognozą służb Komisji działania te wynoszą 0,7 % PKB w 2006 r., 0,8 % PKB w 2007 r., 0,2 % PKB w 2008 r. oraz 0 % PKB w 2009 r. (we wszystkich przypadkach działania te przyczyniają się do zmniejszenia deficytu).

Źródło:

Program stabilności (SP); programy konwergencji (CP); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.