

OPINIA RADY

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2009–2013 przedstawionego przez Finlandię

(2010/C 138/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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 26 kwietnia 2010 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Finlandię obejmujący lata 2009–2013.
- (2) Wprawdzie w chwili wybuchu światowego kryzysu w 2008 r. sytuacja Finlandii była stosunkowo dobra dzięki zgromadzeniu znacznej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących oraz w budżecie państwa, jednak kryzys ten dał się szczególnie we znaki mocno nastawionemu na eksport sektorowi przemysłu, a za sprawą nadwerężonego zaufania na rynku – także branżom krajowym. Finlandia pozwoliła na swobodne działanie automatycznych stabilizatorów i dodatkowo zorganizowała stosunkowo duży pakiet dyskrejonalnych budżetowych środków stymulacyjnych. W rezultacie w 2009 r. nastąpiło pogorszenie salda sektora instytucji rządowych i samorządowych o ponad 6,5 % PKB. Na przestrzeni tego samego roku zaufanie konsumentów szybko wróciło do poziomów przekraczających średnią długookresową oraz zanotowano umiarkowaną poprawę wskaźników zaufania podmiotów gospodarczych, natomiast w gospodarce realnej poprawa następowała bardziej stopniowo. Do tej pory rynek pracy reaguje na kryzys w sposób znacznie spokojniejszy niż można by oczekiwać na podstawie gwałtownego spadku produkcji.
- (3) Choć spadek realnego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to rzutował on także ujemnie na poziom produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytów i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Co więcej, skutki kryzysu gospodarczego potęgują negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych celem wsparcia wzrostu potencjalnego. Szczególnie ważne jest, aby Finlandia podjęła reformy prowadzące do zwiększenia podaży pracy w dłuższej perspektywie, celem przeciwdziałania negatywnemu wpływowi starzenia się społeczeństwa na rynek pracy.
- (4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że po gwałtownym spadku o 7,6 % w 2009 r. realny PKB powróci na ścieżkę wzrostu i w 2010 r. wyniesie 0,7 %, a następnie przyspieszy do 2,4 % w 2011 r. i do 3,5 % w roku 2012, aby w 2013 r. opaść do poziomu 3 %. Z dostępnych obecnie informacji⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten oparty jest na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu do 2011 r. oraz na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących lat późniejszych, gdyż przewidywane tempo wzrostu znacznie przekracza szacowany wzrost potencjalny w perspektywie średnioterminowej. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne w odniesieniu do całego okresu objętego programem.
- (5) W programie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r. ocenia się na 2,2 % PKB. Poważne pogorszenie salda tego sektora w porównaniu z rokiem 2008, w którym zanotowano nadwyżkę w wysokości 4,4 % PKB, wynika w znacznym stopniu z wpływu kryzysu na stan finansów publicznych oraz z przyjęcia przez rząd – zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej – środków stymulacyjnych odpowiadających niemal 2 % PKB. Do pogorszenia stanu finansów publicznych przyczyniły się przede wszystkim mniejsze dochody, w szczególności gwałtowny spadek wpływów z podatku dochodowego, zwłaszcza od osób prawnych. Zgodnie z programem w 2010 r. ma być kontynuowana polityka budżetowa o charakterze wspierającym, natomiast w późniejszych latach okresu objętego programem polityka ta ma stać się zasadniczo neutralna. Ponieważ znaczna część budżetowych środków stymulacyjnych ma charakter trwały, ich zrealizowanie nie doprowadzi automatycznie do konsolidacji budżetowej. Zgodnie z zalecaną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu przywrócenia stabilności finansów publicznych konieczne jest zaostrożenie kursu polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej. W programie stwierdzono, że decyzje w sprawie środków na rzecz konsolidacji budżetowej podjęte zostaną przez rząd w późniejszym terminie. Środki te mają zostać określone w przyszłym budżecie na 2011 r. i w kolejnej aktualizacji programu stabilności.
- (6) W programie przewiduje się, że w 2010 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększy się do 3,6 % PKB, czyli przejściowo przekroczy określony w pakcie stabilności i wzrostu próg wynoszący 3 % PKB. Prognozowany wzrost deficytu jest następstwem dalszych środków stymulacyjnych o wartości nieco ponad 1 % PKB.

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

⁽²⁾ Ocena uwzględnia zwłaszcza prognozę służb Komisji z jesieni 2009 r., lecz także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

Środki te obejmują przede wszystkim cięcia podatkowe, lecz także większe wypłaty z tytułu świadczeń socjalnych, głównie ze względu na oczekiwany wzrost bezrobocia. Saldo strukturalne, tj. saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe, przeliczone zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, ma w 2010 r. obniżyć się o ponad 1 % w porównaniu z rokiem poprzednim, co z grubsza odpowiada wartości środków stymulacyjnych wchodzących w życie w 2010 r.

(7) Głównym celem zawartej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest wspieranie aktywności gospodarczej i rynku pracy w czasach kryzysu gospodarczego, przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń budżetowych wynikających z konieczności zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. W programie podkreśla się wprawdzie znaczenie ustabilizowania sytuacji budżetowej, lecz jednocześnie stwierdza się, że aktualne prognozy budżetowe oparte na obecnie realizowanej polityce nie prowadzą do realizacji tego celu. W programie przewiduje się stopniowe zmniejszanie deficytu nominalnego i pierwotnego począwszy od 2011 r. W roku 2013 deficyt nominalny ma wynieść około 2 % PKB. Odpowiadając temu ścieżka kształtowania się salda strukturalnego sugeruje, że kurs polityki budżetowej stanie się neutralny począwszy od 2011 r. Jest to zgodne z zawartym w programie scenariuszem, który oparty jest na założeniu niezmiennego kursu polityki. Ponadto rząd nie ogłosił jeszcze żadnych znaczących środków konsolidacyjnych w perspektywie średniookresowej. W aktualizacji programu wyznaczono średniookresowy cel budżetowy, którym jest nadwyżka strukturalna w wysokości 0,5 % PKB. Biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziom zadłużenia, wydaje się, że cel ten jest zgodny z celami paktu stabilności i wzrostu. Jednak w przypadku prowadzenia dotychczasowej polityki aktualizacja programu stabilności nie przewiduje osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem.

(8) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż założono w programie. Zagrożenia dla prognoz dotyczących wzrostu w najbliższej przyszłości są ograniczone, gdyż najnowsze wskaźniki wyprzedzające potwierdzają stosunkowo silny i trwały powrót zaufania konsumentów, a także – choć w mniejszym stopniu – przedsiębiorców, natomiast w późniejszych latach okresu objętego programem wyniki budżetowe mogą być gorsze od przewidywanych ze względu na wyraźnie optymistyczne założenia dotyczące wzrostu, na których oparto prognozy budżetowe. Pewną przeciwwagę dla tych zagrożeń stanowi zobowiązanie ze strony rządu do określenia środków wyjścia w budżecie na 2011 r. i w kolejnej aktualizacji programu stabilności.

(9) Szacuje się, że w 2009 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 41,8 % PKB z poziomu 34,2 %, na jakim znajdował się rok wcześniej. Głównymi przyczynami są szybki wzrost deficytu i gwałtowny spadek PKB. Przewiduje się, że w okresie objętym programem wskaźnik zadłużenia wzrósł o dalsze 14,6 punktu procentowego, do poziomu 56,4 % PKB w roku 2013, głównie za sprawą utrzymującego się wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W świetle zagrożeń dla realizacji celów

budżetowych wskaźnik zadłużenia może wzrosnąć jeszcze bardziej niż przewidziano w programie. Z przeprowadzonej w programie analizy wrażliwości wynika, że wskaźnik zadłużenia nie przekroczy pułapu 60 % PKB zapisanego w pakcie stabilności i wzrostu. Podobnie jak w poprzednich latach, fundusze ubezpieczeń społecznych nadal gromadzą aktywa finansowe, które w 2008 r. wynosiły około 52,4 % PKB, czyli obecnie więcej niż zadłużenie publiczne brutto.

(10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu, w których zakłada się stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem i przywrócenie obciążeń podatkowych do poziomu przedkryzysowego oraz uwzględnia się przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – jeśli będzie realizowana w obecnej formie i bez zmian polityki – nie wystarczy do ustabilizowania relacji długu do PKB w terminie do roku 2020.

(11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest wprawdzie nieco większy niż średnia UE, lecz dzięki uchwalonym reformom systemu emerytalnego przewidywany wzrost wydatków na emerytury będzie w nadchodzących dziesięcioleciach ograniczony. Ponadto znaczne aktywa zgromadzone w publicznych funduszach emerytalnych pomogą częściowo sfinansować wzrost wydatków na świadczenia emerytalne w przyszłości. Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie sytuacja budżetowa w 2009 r. potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa na lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 r. na temat stabilności finansów publicznych w długim okresie⁽¹⁾ oceniono jako niskie, przyczyniłyby się: utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej oraz realizacja odpowiednich reform strukturalnych.

(12) Głównym narzędziem kontroli wydatków podsektora centralnego pozostają wieloletnie pułapy wydatków, które nie obejmują pozycji wydatków uzależnionych od cyklu koniunkturalnego, dzięki czemu pozwalają na swobodne działanie automatycznych stabilizatorów. Takie rozwiązanie z jednej strony wspiera aktywność gospodarczą i spójność społeczną w czasach kryzysu, ale z drugiej prowadzi do stosunkowo gwałtownego pogorszenia stanu finansów publicznych. Ponieważ pułapy wydatków sprawdziły się w przeszłości, można oczekiwać, że pozostaną skutecznym narzędziem ograniczania wydatków podsektora centralnego niezależnych od cyklu koniunkturalnego. W programie uznaje się konieczność położenia nacisku na pokryzysową strategię wyjścia oraz opracowanie zasad polityki budżetowej, które zapewnią

(¹) W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

długoterminową stabilność finansów publicznych. Administracja centralna podejmuje również starania na rzecz podniesienia wydajności usług świadczonych przez gminy, co mogłoby zmniejszyć presję na wzrost wydatków. W tym celu parlament uchwalił w 2007 r. ustawę ramową.

- (13) Rząd nie wprowadził znaczących zmian w realizowanej strategii reform dotyczących reorganizacji świadczenia usług na poziomie administracji centralnej i lokalnej. Na obu tych poziomach postępy realizowane są zgodnie z planem. Jednak oczekiwana poprawa wydajności na poziomie gmin uwidoczni się prawdopodobnie dopiero w perspektywie średnio- lub długoterminowej.
- (14) Biorąc pod uwagę wspomniane powyżej zagrożenia związane z realizacją celów budżetowych, można uznać, że strategia kontynuowania wspierającej polityki budżetowej również w 2010 r. jest zgodna z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Przewiduje się, że w następstwie skutków kryzysu gospodarczego deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r. przejściowo przekroczy próg wynoszący 3 % PKB, a w kolejnych latach stopniowo zmniejszy się poniżej wartości referencyjnej. Jednak wobec zagrożeń, jakimi obarczone są prognozy wzrostu w późniejszych latach okresu objętego programem, może się zdarzyć, że nie uda się osiągnąć nawet zaplanowanego umiarkowanego zmniejszenia deficytu. Przewidywany kurs polityki budżetowej, mierzony zmianą salda strukturalnego, nie wskazuje, by w perspektywie średnioterminowej nastąpić miała konsolidacja budżetowa, a w objętym programem okresie nie przewiduje się postępów na drodze do realizacji średniookresowego celu budżetowego. W programie stwierdza się wprawdzie, że planowana jest strategia konsolidacji budżetowej, jednak bez wskazania jej konkretnych celów ani głównych elementów. Aby uzyskać zgodność strategii budżetowej z wymogami paktu stabilności i wzrostu,

konieczne byłoby wdrożenie w porę kompleksowej strategii realizacji strukturalnej konsolidacji budżetowej.

- (15) Co do wymagań w zakresie danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych (!).

Podsumowując, należy stwierdzić, że poważny kryzys gospodarczy doprowadził do znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych, w tym ich długoterminowej stabilności. Planowana na 2010 r. ekspansywna polityka budżetowa jest zgodna z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Jednak z zawartych w programie przewidywań, które oparte są na obecnie prowadzonej polityce, wynika, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r. przekroczy wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Ponadto przewidywana powolna ścieżka konsolidacji budżetowej w średnim okresie nie zapewnia postępów na drodze do realizacji średniookresowego celu budżetowego zawartego w programie. Biorąc pod uwagę związane z tymi przewidywaniami zagrożenia, bardzo wskazane byłoby, aby rząd w porę podjął działania celem określenia kompleksowej i konkretnej średniookresowej strategii budżetowej, która zapewniłaby konsolidację począwszy od 2011 r. W świetle powyższej oceny wzywa się Finlandię do:

- (i) realizowania w 2010 r. zaplanowanej polityki budżetowej zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej, pilnując przy tym, aby planowane przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB było ograniczone i miało charakter przejściowy;
- (ii) podjęcia w porę działań zmierzających do określenia kompleksowej i konkretnej średniookresowej strategii budżetowej, która zapewniłaby konsolidację począwszy od 2011 r., również z zamiarem osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego i przywrócenia długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realny PKB (zmiana w %)	PS luty 2010	1,0	- 7,6	0,7	2,4	3,5	3,0
	KOM listopad 2009	1,0	- 6,9	0,9	1,6	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	2,6	0,6	1,8	2,4	2,2	nd.
Inflacja HICP (%)	PS luty 2010	3,9	1,7	1,8	1,7	2,0	2,0
	KOM listopad 2009	3,9	1,8	1,6	1,5	nd.	nd.
	PS październik 2008	4,0	2,3	1,9	2,0	2,0	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS luty 2010	3,7	- 5,0	- 5,0	- 4,0	- 2,2	- 1,2
	KOM listopad 2009 ⁽²⁾	3,5	- 4,5	- 4,3	- 3,8	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	1,3	- 0,6	- 1,0	- 1,2	nd.	nd.

⁽¹⁾ W szczególności nie podano zewnętrznych założeń dla końcowych lat okresu objętego programem.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS luty 2010	2,7	0,8	1,2	1,5	1,8	2,0
	KOM listopad 2009	3,0	1,1	1,2	1,3	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	4,0	3,6	3,7	3,9	3,9	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	53,4	53,1	52,6	53,4	53,2	52,8
	KOM listopad 2009	53,4	51,5	50,5	50,6	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	51,4	50,3	49,7	49,4	49,4	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	49,0	55,3	56,2	56,4	55,5	54,7
	KOM listopad 2009	48,9	54,3	55,0	55,0	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	47,0	48,2	48,6	48,4	48,5	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	4,4	- 2,2	- 3,6	- 3,0	- 2,3	- 1,9
	KOM listopad 2009	4,5	- 2,8	- 4,5	- 4,3	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	4,4	2,1	1,1	1,0	0,9	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS luty 2010	5,9	- 0,8	- 2,3	- 1,2	- 0,2	0,4
	KOM listopad 2009	5,9	- 1,4	- 3,1	- 2,9	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	5,4	4,0	3,3	2,8	2,4	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS luty 2010	2,6	0,3	- 1,1	- 1,0	- 1,2	- 1,3
	KOM listopad 2009	2,7	- 0,5	- 2,3	- 2,4	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	3,7	2,4	1,7	1,6	nd.	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS luty 2010	2,6	0,3	- 0,9	- 1,0	- 1,2	- 1,3
	KOM listopad 2009	2,7	- 0,5	- 2,2	- 2,4	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	3,7	2,4	1,7	1,6	nd.	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS luty 2010	34,2	41,8	48,3	52,2	54,4	56,4
	KOM listopad 2009	34,1	41,3	47,4	52,7	nd.	nd.
	PS grudzień 2008	32,4	33,0	33,7	34,1	34,6	nd.

Uwagi:

(1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

(2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości – odpowiednio – 2,1 %, 1,0 %, 0,7 % i 1,1 % w latach 2008–2011.

(3) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem i z prognozą służb Komisji z jesieni 2009 r. działania jednorazowe i tymczasowe dotyczą tylko roku 2010, w którym zwiększają deficyt o 0,2 % PKB.

Źródło:

program stabilności (PS); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.