

**OPINIA RADY****z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2010 przedstawionego przez Słowenię**

(2008/C 74/02)

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. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Słowenię na lata 2007–2010.
- (2) Ogólny wysoki wzrost PKB Słowenii w czasie ostatniej dekady osiągnął maksimum w pierwszym roku członkostwa w strefie euro. Jednak w 2007 roku zanotowano także znaczny wzrost inflacji spowodowany głównie podwyżką cen towarów w połączeniu z brakiem konkurencji w niektórych sektorach, z ryzykiem przeniesienia tego efektu na płace w 2008 roku.

W warunkach znacznego wzrostu gospodarczego w okresie poprzedzającym przystąpienie do UE i wejście do strefy euro dokonano znacznego postępu w konsolidacji finansów publicznych. W przyszłości konieczne będą: zwiększenie wydajności pracy, dostosowanie płac do wydajności oraz dalsze działania na rzecz konsolidacji budżetowej, co pozwoli wzmocnić stabilność makroekonomiczną, w tym obniżyć inflację. Zahamowanie notowanego ostatnio wzrostu inflacji w Słowenii pomogłoby w zachowaniu konkurencyjności tej nastawionej na eksport gospodarki. Wyzwaniem pozostaje także stabilność finansów publicznych w długim okresie w związku ze spodziewanym znacznym wpływem starzenia się społeczeństwa na budżet w razie braku dalszych reform systemu emerytalnego. W celu wsparcia procesu nadrobienia zaległości gospodarczych istotne będzie dalsze wprowadzanie reform strukturalnych, szczególnie na rynku pracy i rynku towarowym. W tym samym kontekście korzystne będzie także dalsze przeznaczanie wydatków publicznych na dziedziny pobudzające wzrost gospodarczy oraz zajęcie się problemem braku elastyczności budżetu i poprawienie efektywności wydatków.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zmniejszy się z 5,8 % w 2007 roku do 4,6 % w 2008 roku i 4,1 % w roku 2009, a następnie ulegnie poprawie do 4,5 % pod koniec okresu objętego programem. W świetle dostępnych obecnie informacji <sup>(2)</sup> scenariusz ten wydaje się być oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu, mimo że ryzyko na 2008 rok związane z czynnikami zewnętrznymi zwiększyło się od czasu przyjęcia programu stabilności. Po niespodziewanym wzroście inflacji w 2007 roku przewidywany poziom inflacji jest znacznie wyższy niż poziom określony w scenariuszu z zeszłego roku. Mimo to założenia te wydają się wciąż zaniżone na rok 2008 z uwagi na niedawny wzrost cen żywności i energii. Wtórne efekty znacznego wzrostu inflacji w 2007 roku oraz podwyżki płac w sektorze publicznym mające wpływ na sektor prywatny mogą prowadzić do zwiększenia się różnic w poziomie inflacji w porównaniu do pozostałych państw strefy euro. Jeśli będzie to proces długotrwały, pociągnie za sobą skutki w dziedzinie konkurencji, które będą mniej korzystne niż przewidziano w programie.

<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://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> W ocenie uwzględniono w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 roku sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

- (4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 roku oszacowano na 0,7 % PKB, podczas gdy w programie z 2006 roku zakładano, że osiągnie on 1,5 % PKB. Różnica ta wynika głównie z korzystnej sytuacji wyjściowej związanej z wynikiem za 2006 rok i z wyższym niż przewidywano wzrostem nominalnego PKB w 2007 roku. Jednocześnie, również w odniesieniu do aktualizacji programu z 2007 roku, wyższy od planowanego wzrost dochodów został częściowo zniwelowany wzrostem wydatków wyższym niż przewidywano w programie z roku 2006. Jednak bardziej aktualne dane w ujęciu kasowym wskazują na lepszy wynik w 2007 roku, z możliwością wystąpienia niewielkiej nadwyżki. Ogólnie rzecz biorąc, wykonanie budżetu w 2007 roku było zgodne z opinią Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie programu stabilności z 2006 roku <sup>(1)</sup>, w której Rada wezwała Słowenię do wykorzystania koniunktury gospodarczej, w tym lepszych niż prognozowano wyników budżetowych w roku 2006, i przyspieszenia dążeń do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Rada odnotowuje, że wykonanie budżetu w roku 2007 było też zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku.
- (5) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej zawartej w aktualizacji jest przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny (tj. wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) w wysokości 1 % PKB z coraz większym marginesem bezpieczeństwa w okresie objętym programem, mimo że w roku 2008 planowane jest pewne pogorszenie sytuacji. Ta zmiana w stosunku do założeń z poprzedniego programu, w którym przewidywano osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2009 roku, wynika z wyżej wspomnianego lepszego od oczekiwań wyniku w 2006 roku (odzwierciedlającego głównie wyższy wzrost nominalnego PKB), który oznacza, że średniookresowy cel budżetowy został już zasadniczo osiągnięty w 2006 roku. W porównaniu do programu z 2006 roku deficyt nominalny zaplanowany w aktualizacji z 2007 roku jest o ok. 0,5 punktu procentowego PKB niższy w okresie objętym programem, wobec lepszej sytuacji wyjściowej.

Planuje się, że deficyt wzrośnie do 0,9 % PKB w 2008 roku, a następnie stopniowo zmniejszy się, przy czym największe dostosowanie przewidywane jest w ostatnim roku. Taki sam scenariusz odnosi się do nadwyżki pierwotnej, która do 2010 roku ma wynieść nieco ponad 1 % PKB. Planowana konsolidacja wynika z ograniczenia wydatków przekraczającego, z wyjątkiem 2008 roku, stopniowy spadek wskaźnika dochodów. Prognozowany spadek wydatków pierwotnych w okresie objętym programem wynosi 2,25 punktu procentowego PKB. Ma on szeroką podstawę, odzwierciedla jednak szczególnie ograniczony wzrost wydatków na cele społeczne, stanowiący 1/3 całkowitej konsolidacji. Wywołany w znacznym stopniu trwającą reformą systemu podatkowego, stopniowy spadek wskaźnika dochodów o 1,75 punktu procentowego jest związany głównie z podatkami pośrednimi; w zakresie podatków bezpośrednich przewiduje się natomiast niewielki wzrost obciążeń.

- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się być zasadniczo zrównoważone w 2008 roku, ale wyniki budżetowe pod koniec okresu objętego programem mogą okazać się nieco gorsze od zakładanych w programie. W 2008 roku możliwość wystąpienia korzystnej sytuacji wyjściowej z uwagi na lepsze niż przewidywano wyniki budżetowe w 2007 roku równoważy ryzyko związane z obecnym pogorszeniem się warunków zewnętrznego. Po tym okresie istnieje pewne ryzyko dla realizacji strategii budżetowej, związane w szczególności z rozmiarem planowanego w końcowym okresie ograniczenia wydatków, przy czym nie określono szczegółowo wszystkich środków stanowiących podstawę tego ograniczenia. Do pewnego stopnia ryzyko to ograniczają dobre wyniki Słowenii w niedawnej przeszłości, które sugerują, że faktyczne wyniki mogą być lepsze od oczekiwanych.
- (7) W świetle tej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do utrzymania średniookresowego celu budżetowego przez okres objęty programem, jednak w końcowych latach tego okresu margines bezpieczeństwa może być mniejszy niż planowano. Niewielkie pogorszenie wyniku strukturalnego przewidywane na 2008 rok może okazać się procykliczne, choć zwiększy się ryzyko związane z warunkami zewnętrznymi. Byłoby to niezgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Ponadto z uwagi na obecną silną presję inflacyjną uzasadnione wydaje się przyjęcie w 2008 roku bardziej rygorystycznego kursu polityki budżetowej niż zakłada się to obecnie. Rada odnotowuje, że byłoby to także zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku; Eurogrupa wezwała wtedy do ostrożnego ustalania planów w zakresie polityki budżetowej na rok 2008 w celu uniknięcia wywołania nierównowagi makroekonomicznej. Po 2008 roku przewidziany w programie kurs polityki budżetowej jest zgodny z paktem.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 71 z 28.3.2007, str. 9.

- (8) Stabilność finansów publicznych Słowenii w długim okresie wydaje się poważnie zagrożona. Zgodnie z oceną zawartą w programie pozycja budżetowa w 2007 roku pozostała prawie niezmienną w porównaniu z rokiem 2006 i jest wystarczająca jedynie do ustabilizowania relacji długu do PKB w długim okresie, bez uwzględnienia skutków budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Skutki te są jednak znacznie większe niż średnia UE i odzwierciedlają głównie szybszy wzrost wydatków na emerytury. Do zmniejszenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych w długim okresie przyczyniłoby się osiągnięcie wysokiej nadwyżki pierwotnej w perspektywie średniookresowej oraz, w szczególności, przyjęcie kolejnych środków służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Program stabilności wydaje się być spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności oba dokumenty zawierają informacje na temat realizowanych obecnie najważniejszych reform, takich jak kompleksowa reforma systemu podatkowego, inwestycje w infrastrukturę oraz zmiana systemu transferów społecznych. Program stabilności nie zawiera szczegółowej jakościowej oceny ogólnego wpływu krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. W programie podano jednak informacje na temat bezpośredniego wpływu głównych planowanych reform na budżet i uwzględniono ten wpływ w prognozach budżetowych, choć nie uczyniono tego w sposób systematyczny.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Słowenii, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej. W szczególności strategia ta nie przewiduje znacznych dalszych środków wzmocnienia reform systemu emerytalnego w celu zapewnienia stabilności w długim okresie.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania określone są w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych (<sup>1</sup>).

Podsumowując, należy stwierdzić, że Słowenia osiągnęła swój średniookresowy cel budżetowy w 2007 roku, dwa lata wcześniej niż to poprzednio planowano, oraz że w programie dąży się do utrzymania średniookresowego celu budżetowego, przy wzroście marginesu bezpieczeństwa w okresie objętym programem. Z najnowszych dostępnych informacji za 2007 rok wynika, że wynik budżetowy jest lepszy niż planowano, z prawdopodobieństwem wystąpienia niewielkiej nadwyżki. Jednak w 2008 roku przewiduje się nieznaczne pogorszenie wyniku strukturalnego pomimo utrzymujących się znacznych perspektyw wzrostu. Ryzyko związane z prognozami budżetowymi w 2008 roku jest w dużym stopniu zrównoważone. W końcowych latach objętych programem wyniki budżetowe mogą być nieco gorsze niż zakładane, głównie z powodu ryzyka związanego z przewidywanym uzależnieniem od ograniczania wydatków. Kurs polityki budżetowej w 2008 roku może okazać się procykliczny. Również z uwagi na obecną silną presję inflacyjną uzasadnione wydaje się przyjęcie w 2008 roku bardziej rygorystycznego kursu polityki budżetowej niż zakłada się to obecnie. Ze względu na inflację niepokój budzi także przewidywany wysoki wzrost płac w sektorze publicznym. Pomimo obecnie niskiego poziomu długu ryzyko dla stabilności finansów publicznych Słowenii w długim okresie ocenia się jakie wysokie ze względu na istotne skutki budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa.

W świetle powyższej oceny wzywa się Słowenię do:

- (i) wykorzystania prawdopodobnie lepszych niż zakładano wyników z 2007 roku i dążenia do osiągnięcia w 2008 roku i w latach następnych pozycji budżetowej, która będzie lepsza niż planowano w programie, co pozwoli uniknąć procyklicznej polityki;
- (ii) gotowości do przyjęcia dalszych środków w celu zahamowania presji inflacyjnej poprzez uzupełnienie zalecanego kursu polityki budżetowej odpowiednią polityką w dziedzinie płac, rynku pracy i konkurencji;
- (iii) poprawy stabilności finansów publicznych w długim okresie, w szczególności poprzez dalsze reformowanie systemu emerytalnego, w świetle prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Rada zauważa, że działania te byłyby zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku.

(<sup>1</sup>) W szczególności brakuje danych na temat niektórych założeń zewnętrznych („Wzrost PKB na świecie, z wyłączeniem UE”, „Wielkość importu na świecie, z wyłączeniem UE”) i pewnych pozycji dotyczących salda poszczególnych sektorów oraz struktury „korekty przepływów kapitału” w odniesieniu do zadłużenia.

## Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

|   |                                  | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|---|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Realny PKB<br>(zmiana w %)  | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>5,7</b>   | <b>5,8</b>   | <b>4,6</b>   | <b>4,1</b>   | <b>4,5</b>   |
|   | KOM listopad 2007                | 5,7          | 6,0          | 4,6          | 4,0          | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | 4,7          | 4,3          | 4,2          | 4,1          | n.d.         |
| Inflacja HICP<br>(%)  | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>2,5</b>   | <b>3,4</b>   | <b>3,5</b>   | <b>2,8</b>   | <b>2,6</b>   |
|   | KOM listopad 2007                | 2,5          | 3,5          | 3,7          | 2,9          | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | 2,7          | 2,7          | 2,5          | 2,2          | n.d.         |
| Luka produktowa <sup>(1)</sup><br>(% potencjalnego PKB)                           | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>- 0,2</b> | <b>0,7</b>   | <b>0,5</b>   | <b>0,1</b>   | <b>0,2</b>   |
|   | KOM listopad 2007 <sup>(2)</sup> | - 0,2        | 0,9          | 0,8          | 0,3          | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | - 0,5        | - 0,2        | 0,0          | 0,3          | n.d.         |
| Wierzytelności/zadłu-<br>żenie netto wobec reszty<br>świata<br>(% PKB)            | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>- 2,8</b> | <b>- 3,5</b> | <b>- 3,1</b> | <b>- 2,0</b> | <b>- 1,6</b> |
|   | KOM listopad 2007                | - 2,6        | - 3,3        | - 2,6        | - 1,9        | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | n.d.         | n.d.         | n.d.         | n.d.         | n.d.         |
| Wynik sektora instytucji<br>rządowych i samorządo-<br>wych<br>(% PKB)             | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>- 1,2</b> | <b>- 0,6</b> | <b>- 0,9</b> | <b>- 0,6</b> | <b>0,0</b>   |
|   | KOM listopad 2007                | - 1,2        | - 0,7        | - 1,0        | - 0,8        | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | - 1,6        | - 1,5        | - 1,6        | - 1,0        | n.d.         |
| Wynik pierwotny<br>(% PKB)  | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>0,2</b>   | <b>0,7</b>   | <b>0,2</b>   | <b>0,6</b>   | <b>1,1</b>   |
|   | KOM listopad 2007                | 0,2          | 0,7          | 0,3          | 0,4          | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | 0,1          | - 0,1        | - 0,3        | 0,3          | n.d.         |
| Wynik w ujęciu uwzględ-<br>niającym zmiany<br>cykliczne <sup>(1)</sup><br>(% PKB) | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>- 1,1</b> | <b>- 0,9</b> | <b>- 1,1</b> | <b>- 0,7</b> | <b>- 0,1</b> |
|   | KOM listopad 2007                | - 1,1        | - 1,1        | - 1,4        | - 1,0        | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | - 1,4        | - 1,4        | - 1,6        | - 1,1        | n.d.         |
| Wynik strukturalny <sup>(3)</sup><br>(% PKB)                                      | <b>PS listopad 2007</b>          | <b>- 1,1</b> | <b>- 0,8</b> | <b>- 1,0</b> | <b>- 0,7</b> | <b>- 0,1</b> |
|   | KOM listopad 2007                | - 1,1        | - 1,1        | - 1,4        | - 1,0        | n.d.         |
|   | PS grudzień 2006                 | - 1,4        | - 1,4        | - 1,6        | - 1,1        | n.d.         |

|   |                         | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        |
|---|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) | <b>PS listopad 2007</b> | <b>27,1</b> | <b>25,6</b> | <b>24,7</b> | <b>23,8</b> | <b>22,5</b> |
|   | KOM listopad 2007       | 27,1        | 25,6        | 24,5        | 23,8        | n.d.        |
|   | PS grudzień 2006        | 28,5        | 28,2        | 28,3        | 27,7        | n.d.        |

*Uwagi:*

- (<sup>1</sup>) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programach.
- (<sup>2</sup>) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 4,2 %, 4,9 %, 4,7 % i 4,5 % w latach 2006–2009.
- (<sup>3</sup>) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Zgodnie z najnowszym programem środki jednorazowe i inne środki tymczasowe wyniosły 0,1 % PKB w 2007 r. i wyniosą 0,1 % w 2008 r. (w obu przypadkach przyczyniając się do zwiększenia deficytu). Służby Komisji nie uznają tych środków za środki jednorazowe, a zatem środki jednorazowe nie występują w prognozie służb Komisji.

*Źródło:*

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.