

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 2 grudnia 2009 r.

w sprawie uzupełnienia do zaktualizowanego programu stabilności na lata 2008–2012 przedstawionego przez Belgię

(2010/C 47/01)

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 (2 grudnia 2009 r.) Rada zbadała uzupełnienie do aktualizacji programu stabilności Belgii z kwietnia 2009 roku (zwane dalej „uzupełnieniem”) na lata 2008–2012⁽²⁾, przedstawione przez władze belgijskie w odpowiedzi na wezwanie Rady zawarte w jej opinii z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie programu z kwietnia 2009 roku. Niniejsza opinia aktualizuje opinię z lipca, uwzględniając informacje zawarte w uzupełnieniu do programu z kwietnia 2009 roku.
- (2) Załamanie się światowej wymiany handlowej, a także spadek zaufania i zamożności społeczeństwa oraz zaostrzenie warunków udzielania kredytów doprowadziły do gwałtownego skurczenia się gospodarki w ostatnim kwartale 2008 roku i w pierwszym kwartale roku 2009. W drugim kwartale gospodarka kurczyła się w mniejszym stopniu, a w drugim półroczu, w związku z poprawą otoczenia międzynarodowego, przewidywany jest nieznacznie dodatni kwartalny wzrost. Zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2009 roku przewidywany jest spadek rocznego PKB o ok. 3 % w 2009 roku, a następnie powrót do dodatniego wzrostu (0,6 %) w 2010 roku. W 2011 roku przewidywane jest zwiększenie się wzrostu do 1,5 %, który tym samym nieco wyprzedzi wzrost potencjalny, ograniczony na skutek spadku inwestycji i wzrostu stopy bezrobocia w związku z kryzysem. Pogorszenie koniunktury będzie miało również poważny negatywny wpływ na stan finansów publicznych; zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2009 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma się pogorszyć z 1,2 % PKB w 2008 roku do ok. 6 % PKB w 2009 roku. W latach 2010 i 2011 przewidywane jest ustabilizowanie się deficytu w związku z: (i) utrzymaniem się wpływu na budżet środków stymulacyjnych przyjętych pod koniec 2008 roku w odpowiedzi na Europejski plan naprawy gospodarczej, odpowiadającemu w 2010 roku 0,5 % PKB, co wynika z faktu, że pakiet zawiera środki o charakterze trwałym oraz (ii) środkami konsolidacyjnymi przyjętymi przez poszczególne szczeble administracji w kontekście ich budżetów na 2010 rok (0,75 % PKB) i na 2011 rok (0,25 % PKB). Przewiduje się jednak, że niekorzystna struktura wzrostu gospodarczego w 2010 roku w połączeniu z dalszym wysokim wzrostem bezrobocia, wyższymi wydatkami z tytułu odsetek oraz wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa (odzwierciedlających również podjęte w ostatnich latach działania zwiększające świadczenia społeczne, w tym świadczenia emerytalne), całkowicie zniwelują wpływ działań konsolidacyjnych na saldo nominalne.

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

(2) Aktualizacja programu stabilności z kwietnia 2009 roku obejmowała lata 2008–2013.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą uzupełnienia przewiduje, że po wzroście o 1,1 % w 2008 roku realny PKB spadnie o 3,1 % w roku 2009, a następnie powróci na ścieżkę wzrostu w 2010 roku (0,4 %). Przewiduje się, że wzrost PKB wyniesie następnie 1,9 % w 2011 roku i 2,4 % w 2012 roku. W porównaniu z aktualizacją programu z kwietnia 2009 roku wzrost został skorygowany w dół, zwłaszcza w odniesieniu do 2009 roku. W oparciu o ocenę dokonaną na podstawie dostępnych obecnie informacji ⁽¹⁾ ten nowy scenariusz wydaje się być zasadniczo wiarygodny – może być cokolwiek ostrożny w odniesieniu do lat 2009–2010, ale także nieco optymistyczny w odniesieniu do końcowych lat, w zestawieniu z najnowszymi szacunkami dotyczącymi produktu potencjalnego. Chociaż prognoza służb Komisji z jesieni 2009 roku również przewiduje stopniowe domykanie luki produktowej po ustąpieniu pogorszenia koniunktury, to jednak tempo domykania luki prognozowane w uzupełnieniu wydaje się dosyć optymistyczne. Struktura wzrostu jest zasadniczo prawdopodobna w całym okresie objętym uzupełnieniem. Prognozę dotyczącą inflacji zawartą w uzupełnieniu można uznać za realistyczną. Z drugiej strony, przewidywany wzrost wynagrodzeń wydaje się zawyżony w przypadku całego okresu, ponieważ mniejszy wzrost kosztów pracy za granicą może wywierać większą presję na spadek wynagrodzeń w Belgii w kontekście wysokiego bezrobocia w tym kraju. Prognozowany w uzupełnieniu wzrost zatrudnienia w 2011 roku może być również nieco optymistyczny.
- (4) W uzupełnieniu przyjęto docelową wartość deficytu w 2009 roku na poziomie 5,9 % PKB (zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2009 roku). Wzrost deficytu w 2009 roku w porównaniu z 1,2 % PKB w 2008 roku odzwierciedla głównie wpływ automatycznych stabilizatorów. Wpływ ten jest znacznie większy niż wynikałoby z zastosowania standardowych elastyczności i obejmuje w szczególności ostry spadek dochodów z tytułu podatku od przedsiębiorstw. Środki o charakterze ekspansywnym zawarte w budżecie na 2009 rok (0,5 % PKB) i pakiety budżetowych środków stymulacyjnych przyjęte przez rząd federalny i rządy regionalne (0,5 % PKB) były stosunkowo ograniczone w związku z zawężonym polem manewru wynikającym z wysokiego poziomu zadłużenia. Pogorszenie sytuacji budżetowej jest ponadto związane z działaniami jednorazowymi mającymi ujemny wpływ na budżet, odpowiadającymi ok. 0,5 % PKB, wynikającymi głównie z dwóch wyroków sądowych ⁽²⁾. Na skutek tych działań jednorazowych i większego niż przewidywanego wpływu automatycznych stabilizatorów obecny docelowy deficyt na 2009 rok jest o 2,5 % PKB wyższy niż deficyt zawarty w aktualizacji programu stabilności z kwietnia 2009 roku, chociaż nie zostały podjęte żadne dodatkowe środki o charakterze ekspansywnym. Na podstawie informacji przedstawionych w uzupełnieniu oraz ponownych obliczeń wykonanych przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką przewiduje się, że deficyt strukturalny (tj. saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) wzrośnie do 4,7 % PKB w 2009 roku z 2,3 % PKB w roku 2008. W prognozie służb Komisji z jesieni 2009 roku przewidywany jest nieco mniejszy wzrost deficytu strukturalnego w 2009 roku (o 2 punkty procentowe, a nie o 2,4 punktu procentowego), głównie dlatego, że w uzupełnieniu nie uwzględniono w 2009 roku wpływu decyzji sądowych odpowiadających 0,5 % PKB jako działań jednorazowych.
- (5) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej zawartej w uzupełnieniu jest zapewnienie stopniowego powrotu do zrównoważonego budżetu do 2015 roku. W uzupełnieniu nie jest wyraźnie wskazany średniookresowy cel budżetowy, ani nie jest uwzględniony pierwotny średniookresowy cel budżetowy Belgii (tj. nadwyżka w wysokości 0,5 % PKB w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe), który należałoby osiągnąć w okresie objętym uzupełnieniem. Deficyt nominalny ma ustabilizować się w 2010 roku na poziomie ok. 6 % PKB dzięki środkom korygującym odpowiadającym 0,5 % PKB, a następnie stopniowo zmniejszać się, osiągając 4,4 % PKB do 2012 roku (za sprawą działań konsolidacyjnych odpowiadających 1 % PKB w 2011 roku i 1,25 % w 2012 roku). W uzupełnieniu wskazany jest rok 2013 jako termin docelowy sprowadzenia deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, ale brakuje w nim szczegółowo opracowanego scenariusza odnoszącego się do tego roku ⁽³⁾. Wskazany w uzupełnieniu deficyt strukturalny, ponownie obliczony zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, ma poprawić się o ok. 0,25 punktu procentowego zarówno w 2010 roku, jak i w 2011 roku oraz o 0,5 punktu procentowego w 2012 roku. Ponieważ w uzupełnieniu nie uwzględniono w 2009 roku wpływu decyzji sądowych odpowiadających 0,5 % PKB jako działań jednorazowych, saldo strukturalne w 2010 roku pogorszy się w rzeczywistości o 0,25 % PKB (z –4,2 % PKB w 2009 roku do –4,4 % PKB w 2010 roku). Dostosowania strukturalne przewidziane w uzupełnieniu są znacznie mniejsze niż wysokość planowanych

⁽¹⁾ Ocena ta uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 roku.

⁽²⁾ W pierwszym wyroku Trybunał Sprawiedliwości orzekł o zwrocie podatków od przedsiębiorstw, ponieważ belgijski system odliczania otrzymanych dywidend był niezgodny z dyrektywą Rady 90/435/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich. W drugim wyroku belgijski trybunał konstytucyjny orzekł, że aby zagwarantować równość traktowania, należy zwrócić osobom bezrobotnym żyjącym w konkubinacie i w małżeństwach nienależnie zapłacone podatki od dochodów osób fizycznych.

⁽³⁾ W programie wskazano wartości deficytu nominalnego na lata 2013–2015 (2,8 % PKB w 2013 roku, 1,3 % PKB w 2014 roku i 0 % PKB w 2015 roku), ale nie wskazano danych w dalszym rozbiciu ani scenariusza makroekonomicznego na poparcie tych celów.

środków, o których mowa powyżej. Jest to odzwierciedleniem faktu, że przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki saldo strukturalne pogorszy się automatycznie średnio o 0,5 % PKB rocznie w wyniku niekorzystnej struktury wzrostu gospodarczego w 2010 roku, wyższych wydatków z tytułu odsetek oraz wyższych wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa (odzwierciedlających również podjęte w ostatnich latach działania zwiększające świadczenia społeczne, w tym świadczenia emerytalne). Zgodnie z uzupełnieniem, planowane działania konsolidacyjne opierają się w równym stopniu na wzroście dochodów podatkowych (w szczególności podatków dochodowych i majątkowych) oraz na ograniczeniu wydatków (w szczególności na spożycie pośrednie, wynagrodzenia pracowników i rzeczowe transfery socjalne). W uzupełnieniu oszacowano dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na 89,6 % PKB w 2008 roku, w porównaniu z 84 % PKB w 2007 roku; wzrost ten jest spowodowany głównie znacznym dostosowaniem stan-przepływy wynikającym z operacji ratowania banków (6 % PKB). W uzupełnieniu przewiduje się, że dług w relacji do PKB dalej wzrośnie do poziomu ok. 104 % w 2011 roku, na którym to poziomie zasadniczo ustabilizuje się. Wartość ta jest znacznie wyższa niż w aktualizacji z kwietnia (głównie z powodu wyższych deficytów). W prognozie służb Komisji z jesieni 2009 roku przewiduje się porównywalny wzrost wskaźnika zadłużenia.

- (6) Istnieją zagrożenia dla realizacji celów budżetowych, głównie po 2011 roku. Po pierwsze, otoczenie makroekonomiczne jest niepewne i nie można wykluczyć, że wyniki w latach 2011 i 2012 będą gorsze niż przewidziano w uzupełnieniu. Po drugie, wymienione w uzupełnieniu działania konsolidacyjne, które mają wesprzeć te cele, nie są w dostatecznym stopniu sprecyzowane. W przypadku roku 2010 z projektów budżetu poszczególnych szczebli administracji na 2010 rok uzgodnionych po przedłożeniu uzupełnienia wynika, że wartość środków korygujących przekracza 0,5 % PKB przewidziane w uzupełnieniu, ponieważ środki, które zostały w dostatecznym stopniu opisane, odpowiadają obecnie ok. 0,75 % PKB, natomiast w odniesieniu do lat późniejszych dostępnych jest niewiele informacji na temat charakteru planowanych działań. Rząd zaofertował także duże gwarancje dla sektora bankowego, które w przypadku ich wykorzystania mogą przyczynić się w przyszłości do wzrostu deficytu i długu, chociaż część kosztów wsparcia rządowego na rzecz sektora finansowego mogłaby także zostać odzyskana w przyszłości. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę większy niż przewidywano spadek dochodów w 2009 roku, nie można wykluczyć, że dochody podatkowe mogą zmieniać się bardziej dynamicznie niż wynikałoby to z elastyczności standardowych. W świetle zagrożeń dla realizacji celów budżetowych wskaźnik zadłużenia może również kształtować się mniej korzystnie niż przewidziano w uzupełnieniu.
- (7) Na podstawie ponownie obliczonej zmiany salda strukturalnego wskazanej w uzupełnieniu i biorąc pod uwagę powyższe zagrożenia, kurs polityki budżetowej w 2009 roku ma charakter ekspansywny – zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej – i zasadniczo neutralny w pozostałych latach okresu objętego programem. Biorąc pod uwagę zagrożenia związane z długookresową stabilnością finansów publicznych, w tym wysoki poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który w dodatku nie obniża się w wystarczającym tempie do wartości referencyjnej w okresie objętym programem, oraz znaczne zobowiązania warunkowe związane ze środkami na rzecz stabilizacji systemu finansowego, od 2011 roku należy wyraźnie wzmocnić ścieżkę konsolidacyjną.
- (8) Jeżeli chodzi o wymagania w zakresie danych określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, chociaż w uzupełnieniu poprawiono zgodność z wymogami kodeksu postępowania, to jednak odnotowano dalszy brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, ekspansywny kurs polityki budżetowej w 2009 roku jest zgodny z Europejskim planem naprawy gospodarczej. W połączeniu z działaniem automatycznych stabilizatorów uznaniowe środki wspierające spowodują wzrost deficytu nominalnego do prawie 6 % PKB. Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB, który wzrósł w 2008 roku w następstwie podjęcia środków na rzecz stabilizacji systemu finansowego, będzie nadal wykazywać tendencję zwyżkową, osiągając w 2012 roku poziom 104 %. Ma to miejsce po jego imponującym obniżeniu z poziomu 134 % w 1993 roku do 84 % w roku 2007, które nastąpiło dzięki osiągnięciu zrównoważonych budżetów. Celem ścieżki konsolidacyjnej wskazanej w uzupełnieniu jest stopniowe ograniczenie deficytu nominalnego do 4,4 % w 2012 roku, po czym budżet dalej zmniejszałby się do 2,8 % PKB w 2013 roku, a w 2015 roku osiągnięty zostałby zrównoważony budżet. Od 2011 roku istnieją zagrożenia dla realizacji ścieżki, wynikające z faktu niedostatecznego sprecyzowania związanych z nią środków oraz z dość optymistycznych założeń makroekonomicznych. W świetle dynamiki zadłużenia i z uwagi na długoterminową stabilność finansów publicznych, począwszy od 2011 roku planowana konsolidacja powinna zostać w znacznym stopniu wzmocniona, aby zdecydowanie sprowadzić deficyt poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB.

W świetle powyższej oceny oraz jako uzupełnienie wcześniejszych wezwań wystosowanych w opinii Rady z dnia 7 lipca 2009 r. dotyczących poprawy jakości i długookresowej stabilności finansów publicznych, wzywa się ponadto Belgię do zrealizowania w 2010 roku środków konsolidacyjnych w takiej wysokości, jak przewidziano w projekcie budżetu na 2010 rok, oraz do znacznego wzmocnienia działań dostosowawczych od 2011 roku za pomocą wskazanych środków strukturalnych, w celu zdecydowanego sprowadzenia deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB.

⁽¹⁾ Nie dostarczono w szczególności tabeli ze zmianami cyklicznymi.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	PS wrzesień 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	KOM jesień 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	nd.
	PS kwiecień 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
Inflacja HICP (%)	PS wrzesień 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	KOM jesień 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	nd.
	PS kwiecień 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS wrzesień 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	KOM jesień 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	nd.
	PS kwiecień 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS wrzesień 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	nd.
	KOM jesień 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	nd.
	PS kwiecień 2009	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS wrzesień 2009	nd.	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	KOM jesień 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	nd.
	PS kwiecień 2009	48,1	48,6	48,2	nd.	nd.	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS wrzesień 2009	nd.	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	KOM jesień 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	nd.
	PS kwiecień 2009	48,3	49,8	51,6	nd.	nd.	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS wrzesień 2009	nd.	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	KOM jesień 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	nd.
	PS kwiecień 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Saldo pierwotne (% PKB)	PS wrzesień 2009	nd.	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	KOM jesień 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	nd.
	PS kwiecień 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽²⁾ (% PKB)	PS wrzesień 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM jesień 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	nd.
	PS kwiecień 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PS wrzesień 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM jesień 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	nd.
	PS kwiecień 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS wrzesień 2009	nd.	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	KOM jesień 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	nd.
	PS kwiecień 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

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 uzupełnieniu.

(²) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości – odpowiednio – 1,9 %, 1,7 %, 1,1 %, 1,0 % i 1,2 % w latach 2007–2011.

(³) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z uzupełnieniem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0 w całym okresie. Zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2009 roku działania jednorazowe zmniejszają deficyt zarówno w 2008 roku, jak i w 2010 roku (0,1 % PKB), natomiast w 2009 roku zwiększają deficyt (0,5 % PKB).

Źródło:

Uzupełnienie z września 2009 roku do aktualizacji programu stabilności (PS) z kwietnia 2009 roku; prognozy służb Komisji z jesieni 2009 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.