

OPINIA RADY

z dnia 14 marca 2006 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Królestwa Niderlandów na lata 2005-2008

(2006/C 82/07)

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 14 marca 2006 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Królestwa Niderlandów obejmujący okres od roku 2005 do 2008.
- (2) Po okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego w drugiej połowie lat 90., kiedy to wzrost PKB wynosił średnio 3¼ % rocznie, rynek nieruchomości przeżywał ożywienie, a ceny akcji rosły, w gospodarce nastąpił zastój w latach 2002, 2003 i ponownie na początku roku 2005. Po nadwyżce salda sektora *general government*, mającej miejsce w 2000 r., nastąpiło jego gwałtowne pogorszenie, prowadzące do deficytu w latach 2001 i 2002 i do przekroczenia prognozy 3 % PKB w 2003 r. Dnia 2 czerwca 2004 r. Rada stwierdziła wystąpienie nadmiernego deficytu w Królestwie Niderlandów i zaleciła jego korektę do 2005 r. Już w 2004 r. osiągnięto znaczną konsolidację budżetową, co doprowadziło do zmniejszenia deficytu do poziomu 2,1 % PKB w 2004 r. Dnia 7 czerwca 2005 r. Rada zdecydowała, że w 2004 r. nastąpiła korekta nadmiernego deficytu w Królestwie Niderlandów i w związku z tym uchyliła decyzję o nadmiernym deficycie.
- (3) W swojej opinii z dnia 18 stycznia 2005 r. dotyczącej poprzedniego zaktualizowanego programu stabilności obejmującego lata 2004-2007, Rada zwróciła się do Królestwa Niderlandów o zapewnienie zmniejszenia deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do 2005 r. a także, w związku z ryzykiem procykliczności i problemami starzenia się społeczeństwa, o podjęcie kroków koniecznych do osiągnięcia równowagi w sytuacji budżetowej w późniejszym okresie.
- (4) W odniesieniu do wykonania budżetu w 2005 r. zaktualizowany program z 2005 r. zakłada spadek deficytu sektora *general government* do 1,2 % PKB w porównaniu do celu określonego w zaktualizowanym programie stabilności z listopada 2004 r. na 2,6 % PKB i w porównaniu do przewidywanego w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 r. deficytu w wysokości 1,8 % PKB. Wynik ten wiąże się głównie z wyższymi niż zakładano dochodami, przede wszystkim związanymi z wyższymi cenami gazu oraz wyższymi dywidendami, oraz dochodami z tytułu podatku VAT i podatków od osób prawnych. Zgodnie z najnowszymi szacunkami rządu przedstawionymi Parlamentowi poziom deficytu w 2005 r. może zbliżyć się nawet do ¾ % PKB, czyli może być dużo niższy niż przewidziano w zaktualizowanym programie.
- (5) Zaktualizowany program stabilności Królestwa Niderlandów, obejmujący okres od roku 2005 do 2008, przedstawiono Radzie i Komisji dnia 22 grudnia 2005 r., a więc trzy tygodnie po upływie terminu przypadającego, zgodnie z kodeksem postępowania, na dzień 1 grudnia. Według władz opóźnienie było spowodowane chęcią ujęcia w programie nowych przewidywań gospodarczych oraz ewentualnych dodatkowych obszarów polityki. Program jest zasadniczo zgodny ze wzorem programów stabilności i konwergencji określonym w nowym kodeksie postępowania⁽²⁾.

⁽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://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Niektórych rozdziałów brak (ogólne ramy polityczne), a inne są niekompletne (jakość finansów publicznych, reformy strukturalne). W programie brak było obowiązkowych danych dotyczących podstawowych założeń, które zostały jednak później uzupełnione przez władze holenderskie. Brakuje nadal dużej części danych opcjonalnych, których podanie zaleca nowy kodeks postępowania.

- (6) Program przewiduje, że wzrost realnego PKB zwiększy się z planowanego na 2005 r. poziomu $\frac{3}{4}$ % do $2\frac{1}{2}$ % w latach 2006 i 2007, a następnie zmniejszy się do $2\frac{1}{4}$ % w 2008 r. Przewidywania poprawy wzrostu PKB opierają się na ożywieniu zarówno popytu krajowego, jak i wywozu. Przewidywania dotyczące wzrostu gospodarczego i sugerowane stopniowe zmniejszanie się luki podażowej są prawdopodobne; potwierdzają je również ostatnie, pozytywne dane ekonomiczne. Przewiduje się, że inflacja ustabilizuje się na poziomie 1,5 % w 2006 r., po czym w 2007 r. spadnie do poziomu nieco powyżej 1 %, co wydaje się dość optymistycznym założeniem, również w porównaniu z prognozą służb Komisji z jesieni 2005 r.
- (7) Głównym celem strategicznym władz są stabilne finanse publiczne wspierające zrównoważony rozwój gospodarczy i umożliwiające pokrycie kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Po znaczącej konsolidacji, jaką osiągnięto w latach 2004 i 2005, zaktualizowany program stabilności z 2005 r. przewiduje, że deficyt sektora *general government* wzrośnie do poziomu 1,5 % w 2006 r., a następnie ustabilizuje się na poziomie ok. 1,1 % PKB; podobny scenariusz przewiduje się dla nadwyżki pierwotnej. W porównaniu z poprzednim programem, przewidującym ciągłą redukcję deficytu, zaktualizowany program uwzględnia lepszą od przewidywanej wartość deficytu z 2005 r. równą 1,2 % PKB i przewiduje jej stabilizację na tym poziomie w kontekście porównywalnego scenariusza makroekonomicznego na okres po 2006 r. (z wyjątkiem pogorszenia w 2006 r.).
- (8) W oparciu o obliczenia służb Komisji sporządzone na podstawie programu i zgodne ze wspólnie uzgodnioną metodologią saldo strukturalne — po znacznej poprawie z poziomu $2\frac{1}{4}$ % PKB w 2003 r., roku nadmiernego deficytu, do osiągnięcia stanu zrównoważonego w 2005 r. (odzwierciedlając duży wysiłek mający na celu korektę, zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu) — ulegnie pogorszeniu do poziomu prawie $\frac{3}{4}$ % PKB w 2006 r. przy zmniejszającej się, ale wciąż istniejącej luce podażowej. Takie pogorszenie salda strukturalnego zostało w połowie spowodowane przez fakt wniesienia przez przedsiębiorstwa w 2005 r. większych niż przewidywano zaliczek podatkowych w celu skorzystania z korzystniejszych od rynkowych stóp procentowych oferowanych przez rząd, co prawdopodobnie zaowocuje sytuacją odwrotną w roku 2006. Następnie deficyt strukturalny ustabilizuje się na poziomie nieco powyżej pół punktu procentowego PKB. Program określa cel średniookresowy dla sytuacji budżetowej jako zrównoważone saldo strukturalne (tj. dostosowane cyklicznie, nieuwzględniające środków jednorazowych i tymczasowych) w wysokości między — 0,5 % a -1 % PKB. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest na właściwym poziomie, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego. Mimo spodziewanego w 2006 r. pogorszenia sytuacji budżetowej przewiduje się, że deficyt strukturalny nie przekroczy ram wyznaczonych w programie dla celu średniookresowego.
- (9) Ryzyko w zakresie strategii budżetowej wydaje się być w dużym stopniu zrównoważone, a wynik budżetowy może okazać się nawet lepszy od przewidywanego na okres po 2006 r. Z jednej strony wskaźniki pokazują duży wzrost aktywności gospodarczej, a poziom deficytu w 2005 r. może okazać się dużo niższy; jednocześnie w okresie po 2006 r. może się okazać, że przewidywania budżetowe zawarte w programie są zaniżone, w związku z możliwym wyższym niż zakładano wzrostem cen ropy naftowej w porównaniu z szacunkami przedstawionymi w programie, ponieważ wyższe wpływy ze sprzedaży gazu byłyby korzystne dla budżetu, a prognoza wzrostu już uwzględnia taką wyższą cenę ropy. Z drugiej strony nie można wykluczyć, że część tego lepszego wyniku z 2005 r. będzie miała negatywny wpływ na wynik w kolejnych latach. Ponadto spodziewane oszczędności związane z reformami systemów ubezpieczeń zdrowotnych i ubezpieczeń społecznych, wprowadzonymi na początku 2006 r., nie są jeszcze pewne, ponieważ wciąż nie można dokładnie ocenić rzeczywistych skutków tych reform.
- (10) Uwzględniając wspomnianą powyżej ocenę ryzyka, strategia budżetowa zaprezentowana w programie wydaje się być wystarczająca w celu zapewnienia, że przewidywany w programie cel średniookresowy będzie utrzymany przez cały okres programu. Przewidywane saldo strukturalne co roku mieści się w ramach wyznaczonych w programie przez cel średniookresowy, a jego poziom przewyższa minimalną pośrednią wartość odniesienia deficytu strukturalnego, wynoszącą ok. 1 % PKB, co gwarantuje wystarczający margines na wypadek przekroczenia progu 3 % PKB przy niekorzystnym cyklicznym rozwoju sytuacji. Pomimo silnego ożywienia gospodarczego saldo strukturalne w 2006 r. uległo jednak pogorszeniu o $\frac{3}{4}$ % PKB, chociaż częściowo zawiniły tu czynniki zewnętrzne. Jeśli potwierdzą się informacje dotyczące pozytywnego wyniku za 2005 r., wówczas pogorszenie sytuacji budżetowej oszacowane w ramach celu na 2006 r. może okazać się jeszcze poważniejsze, chyba że władze podejmą odpowiednie kroki zaradcze.

- (11) Program przewiduje, że dług publiczny zasadniczo ustabilizuje się w 2006 r. na poziomie 54,5 % PKB, by następnie stopniowo obniżyć się do około 53 % w 2008 r. Przewidywania te są bardzo zbliżone do prognoz służb Komisji. Pewne ryzyko dotyczące prognoz zadłużenia wynika głównie z zagrożeń związanych z przewidywaniami dotyczącymi deficytu, które — jak stwierdzono wcześniej — wydają się być ogólnie zrównoważone.
- (12) W odniesieniu do stabilności finansów publicznych odnotowuje się średni poziom zagrożenia dla Królestwa Niderlandów ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Aktualny poziom zadłużenia jest niższy od wartości określonej w traktacie, wynoszącej 60 % PKB, a niedawna poprawa sytuacji budżetowej Królestwa Niderlandów przyczyniła się do zminimalizowania zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. Wdrożenie reform systemu rent inwalidzkich również przyczyni się do ograniczenia długoterminowych wydatków publicznych. Jednak nawet całkowity przewidywany wzrost przychodów (głównie związany z opóźnionym opodatkowaniem emerytur) nie zrekompensuje wzrostu wydatków publicznych w perspektywie długoterminowej. Aby w pełni zrównoważyć efekt starzenia się społeczeństwa konieczna może być zatem dalsza konsolidacja budżetowa.
- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. W szczególności są one zgodne ze zintegrowanymi wytycznymi dotyczącymi zapewnienia stabilności gospodarczej poprzez utrzymanie średniookresowego celu budżetowego w ramach cyklu gospodarczego. Program jest również zgodny ze zintegrowanymi wytycznymi w sprawie zabezpieczenia stabilności finansów w związku z przewidywanymi kosztami starzenia się społeczeństwa.
- (14) Krajowy program reform Królestwa Niderlandów, przedstawiony dnia 14 października 2005 r. w kontekście zaktualizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, obejmuje takie kwestie, jak: poprawa podaży siły roboczej, szybszy wzrost wydajności pracy poprzez wzmocnienie sektora badań i rozwoju oraz innowacji, a także poprawa konkurencyjności cen poprzez obniżanie kosztów pracy. Spośród wymienionych elementów największy wpływ na finanse publiczne powinno mieć wzmocnienie sektora badań i rozwoju oraz innowacji. Jednak z uwagi na niepełne informacje, szczególnie w zakresie harmonogramu wdrażania reform strukturalnych w wymienionych obszarach, trudno jest ocenić, czy działania określone w Krajowym programie reform znajdują pełne odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie stabilności. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie stabilności wydają się zasadniczo pokrywać z działaniami przewidzianymi w Krajowym programie reform.

W świetle powyższej oceny Rada z zadowoleniem przyjmuje wysiłki, jakie poczynił rząd holenderski w 2005 r. na rzecz dalszego obniżenia deficytu poniżej poziomu pośredniej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, co było kolejnym krokiem po szybkiej korekcie nadmiernego deficytu, a także plany władz dotyczące przestrzegania celu średniookresowego w całym okresie objętym programem. Rada zwraca się do Królestwa Niderlandów, również w świetle lepszych niż przewidywano wyników za rok 2005, o utrzymanie dobrej sytuacji budżetowej w roku 2006 i kolejnych latach.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (% zmiana)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	1,7	0,75	2,5	2,5	2,25
	KOM listopad 2005 r.	1,7	0,5	2,0	2,4	n.d.
	PS listopad 2004	1,25	1,5	2,5	2,5	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2005 r.	1,4	1,5	1,5	1,1	n.d.
	KOM listopad 2005 r.	1,4	1,7	2,0	1,9	n.d.
	PS listopad 2004	1,25	1,25	1,5	1,5	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽²⁾	- 1,5	- 2,3	- 1,5	- 1,1	- 0,9
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁴⁾	- 1,3	- 2,2	- 1,9	- 1,4	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	- 2,1	- 2,2	- 1,5	- 0,9	<i>n.d.</i>
Saldo sektora general government (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	- 2,1	- 1,2	- 1,5	- 1,2	- 1,1
	KOM listopad 2005 r.	- 2,1	- 1,8	- 1,9	- 1,5	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	- 3,0	- 2,6	- 2,1	- 1,9	<i>n.d.</i>
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	0,6	1,4	1,1	1,4	1,5
	KOM listopad 2005 r.	0,5	0,7	0,6	1,0	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	- 0,1	0,3	0,7	0,8	<i>n.d.</i>
Saldo dostosowane cyklicznie = saldo struk- turalne ⁽³⁾ (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽²⁾	- 1,3	0,0	- 0,7	- 0,6	- 0,6
	KOM listopad 2005 r.	- 1,4	- 0,6	- 0,8	- 0,7	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	- 1,6	- 1,2	- 1,2	- 1,3	<i>n.d.</i>
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	53,1	54,4	54,5	53,9	53,1
	KOM listopad 2005 r.	53,1	54,0	54,2	53,8	n.d.
	<i>PS listopad 2004</i>	56,3	58,1	58,6	58,3	<i>n.d.</i>

Uwagi:

⁽¹⁾ Do dalszych obliczeń zastosowano odpowiednie wartości punktowe zamiast przybliżeń.

⁽²⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie informacji zawartych w programie (do 2007 r.)

⁽³⁾ Ponieważ program nie zawiera informacji na temat środków jednorazowych i innych środków tymczasowych, saldo dostosowane cyklicznie jest takie samo jak saldo strukturalne.

⁽⁴⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 1,5 %, 1,6 %, 1,7 % i 1,8 % odpowiednio w okresie 2004-2007.

Źródło:

Program stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.