

OPINIA RADY
z dnia 14 marca 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Malty na lata 2005-2008

(2006/C 82/11)

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⁾, a w szczególności jego art. 9 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 konwergencji Malty obejmujący okres od roku 2005 do 2008.
- (2) W latach 1995-2005 realny wzrost PKB Malty wyniósł średnio 2,75 % na rok. Jednakże od 2001 r. tempo wzrostu gospodarczego zmalało, w następstwie niekorzystnych warunków zewnętrznych oraz wewnętrznych słabości strukturalnych. Połączenie tych dwóch czynników przyniosło w rezultacie spadek konkurencyjności, a wyniki eksportowe uległy pogorszeniu, co spowodowało dodatkowe zwiększenie presji na zewnętrzny deficyt. W ostatnich latach deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił średnio ok. 6 % PKB, osiągając rekordowy poziom 10,3 % PKB w 2003 r., po czym obniżył się do 5,1 % PKB w 2004 r.
- (3) Dnia 5 lipca 2004 r. Rada uznała, że na Malcie występuje nadmierny deficyt. Zgodnie z zaleceniem Rady wydanym na podstawie art. 104 ust. 7 tego samego dnia deficyt ten należało skorygować do 2006 r. W opinii Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, obejmującej lata 2004-2007, Rada zaleciła Malcie podjęcie niezbędnych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu w 2006 r., zapewnienia obniżania w zadowalającym tempie wskaźnika zadłużenia do przewidzianej w traktacie wartości odniesienia na poziomie 60 % PKB oraz dokonania dalszego postępu w opracowywaniu i realizacji reform systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego.
- (4) W zaktualizowanym programie deficyt za rok 2005 przewidziano na poziomie blisko 4 % PKB, podczas gdy w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 r. szacowano go na poziomie 4,25 % PKB, a w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano docelowo 3,75 % PKB. Różnica między przewidywaniami zawartymi w aktualizacji programu a prognozą służb Komisji z jesieni 2005 r. wynika z uwzględnienia najnowszych danych dotyczących niższych od przewidywanych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (5) Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona 5 tygodni po upływie terminu przewidzianego w nowym kodeksie postępowania, przypadającego na dzień 1 grudnia. Niniejszy program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczące programów stabilności i konwergencji określone 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⁾ W programie brakuje niektórych danych obowiązkowych i opcjonalnych, których podanie wymagane jest przez nowy kodeks postępowania. W szczególności dane cenowe nie są spójne z ujednoliconą definicją, a wskaźniki zatrudnienia i bezrobocia nie są oparte na badaniach sondażowych siły roboczej, lecz na rejestrze osób bezrobotnych; pominięto z kolei prognozy dotyczące wszystkich pozycji zawartych w saldach poszczególnych sektorów oraz danych FISIM. W programie brakuje głównie danych opcjonalnych dotyczących: zatrudnienia i wydajności pracy oraz pracopracowanych godzin; a także prognoz odnośnie do sald poszczególnych sektorów oraz podziału transferów socjalnych.

- (6) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że realny wzrost PKB zwiększy się z 0,9 % w 2005 r. do średnio 1,4 % w pozostałym okresie objętym programem, odzwierciedlając wzrost popytu zewnętrznego. W oparciu o obecnie dostępne informacje scenariusz ten wydaje się być oparty na realnych założeniach z wyjątkiem prognoz na rok 2006. Niniejsza zaktualizowana wersja programu w szczególności zakłada stosunkowo szybkie ożywienie gospodarcze napędzane przez dynamiczny udział sektora zagranicznego, oparty w dużej mierze na ożywieniu sektora elektronicznego oraz na trwałej działalności inwestycyjnej. Należy wziąć pod uwagę, że długo oczekiwany wzrost w przemyśle może nie urzeczywistnić się w 2006 r., co stanowi zagrożenie dla wzrostu PKB.
- (7) Celem strategii budżetowej określonej w zaktualizowanym programie jest sprowadzenie deficytu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB w 2006 r. oraz kontynuowanie konsolidacji fiskalnej celem osiągnięcia deficytu na poziomie 1,25 % w 2008 r. Docelowe wartości deficytu określone w aktualizacji programu obejmują jednorazowe przychody w wysokości od 0,75 % do 1 % PKB na rok do 2007 r. Harmonogram zmian dotyczących nadwyżki pierwotnej jest podobny; wzrost z poziomu 0,25 % w 2005 r. do 2,5 % na koniec okresu. Konsolidacja jest głównie oparta na wydatkach, przy założeniu, że do końca trwania programu wydatki spadną o 7,5 % PKB, z czego połowę będą stanowić inwestycje. W porównaniu z poprzednim programem przedstawiona w aktualizacji korekta wydaje się mniej ambitna w świetle zasadniczo mniej korzystnego scenariusza makroekonomicznego.
- (8) W okresie trwania programu w oparciu o obliczenia służb Komisji według wspólnie uzgodnionej metodologii, przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie, bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych) o średnio 1 % PKB rocznie. W omawianym programie jasno określono cel średniookresowy, jakim jest osiągnięcie równowagi budżetowej, przy czym jego realizacja powinna nastąpić przed zakończeniem okresu objętego programem. Jako że cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,75 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest na właściwym poziomie, ponieważ mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewiduje program, zwłaszcza biorąc pod uwagę przewidziany na rok 2006 korzystny scenariusz makroekonomiczny. Mimo iż przedstawione w zaktualizowanej wersji programu założenia odnośnie do podatków pośrednich w 2006 r. są wyższe od zawartych w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 r., przewidywania dotyczące całkowitych dochodów na rok 2006 r. są porównywalne. Podczas gdy informacje zawarte w programie dotyczące środków przewidzianych na rok 2006 nie wydają się w pełni uzasadniać takiego rozwoju sytuacji, brak informacji dotyczących środków stanowiących podstawę procesu konsolidacji na 2007 i 2008 r. utrudnia przeprowadzenie ogólnej oceny sytuacji.
- (10) Pod warunkiem, że budżet na rok 2006 zostanie w pełni zrealizowany oraz przy należyтым uwzględnieniu zagrożeń makroekonomicznych, przyjęta w programie sytuacja budżetowa wydaje się zgodna z korektą nadmiernego deficytu w terminie wyznaczonym przez Radę Program wydaje się zapewniać dostateczny margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych po planowanej korekcie nadmiernego deficytu. Strategia budżetowa określona w programie wydaje się wystarczająca do zapewnienia, że przewidywany w programie cel średniookresowy zostanie zasadniczo zrealizowany w 2008 r. W latach następujących po skorygowaniu nadmiernego deficytu roczna korekta strukturalna dostosowana do zawartego w programie celu średnioterminowego kształtuje się na poziomie znacznie powyżej 0,5 % PKB, a zatem jest zasadniczo zgodna z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu.
- (11) Szacuje się, że wzrost długu publicznego brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. osiągnął 76,75 % PKB, przekraczając przewidzianą w traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB. Przewiduje się stopniowy spadek wskaźnika zadłużenia począwszy od 2006 r., aż do osiągnięcia poziomu 67,25 % PKB pod koniec trwania programu. Ewolucja wskaźnika zadłużenia może być mniej optymistyczna niż się przewiduje w programie, zważywszy na ryzyko dotyczące realizacji planów związanych z prywatyzacją, biorąc pod uwagę zasadniczą rolę, jaką prywatyzacja odgrywa w zakresie zmniejszania wskaźnika zadłużenia w 2006 r. Niewyjaśnione operacje nieprzewidziane w budżecie częściowo równoważą wpływy z prywatyzacji w 2006 r. Biorąc pod uwagę ocenę ryzyka wskaźnik zadłużenia wydaje się zbliżać do wartości odniesienia w wystarczającym tempie.

- (12) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych w przypadku Malty odnotowuje się średni poziom zagrożenia biorąc pod uwagę przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Poziom zadłużenia brutto jest obecnie powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % i wysoki obecnie deficyt strukturalny, jeśli pozostanie niezmienny, zapobiegnie koniecznej długoterminowej redukcji wskaźnika zadłużenia brutto poniżej ustalonej w traktacie wartości odniesienia. Rygorystyczne przeprowadzenie planowanej konsolidacji budżetowej w okresie trwania programu tym samym przyczyniłoby się do sprowadzenia poziomu zadłużenia poniżej wartości odniesienia, co mogłoby zmniejszyć zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Władze Malty przewidują zmiany w systemie emerytalnym w celu utrzymania adekwatności i stabilności systemu emerytalnego. Przeprowadzenie reformy systemu emerytalnego stałoby się czynnikiem kluczowym dla zapewnienia finansowej stabilności państwowego systemu emerytalnego ⁽¹⁾.
- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Mimo iż aktualizacja programu przewiduje skorygowanie nadmiernego deficytu i zmniejszanie wskaźnika zadłużenia w zadowalającym tempie zgodnie z zaleceniami Rady, a także przewiduje osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w okresie trwania programu, nie zapowiada jednak środków wdrożeniowych ukierunkowanych na problem długookresowej stabilności.
- (14) Krajowy program reform Malty przedstawiony w dniu 21 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: stabilność finansów publicznych, konkurencyjność, środowisko naturalne, zatrudnienie oraz edukacja i szkolenia. Mimo iż nie jest to powiedziane wprost zaktualizowany program bierze pod uwagę skutki budżetowe krajowego programu reform. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie konwergencji w dużym stopniu pokrywają się z działaniami przewidywanymi w krajowym programie reform. W szczególności zaktualizowany program konwergencji potwierdza wolę kontynuowania reform mających na celu podniesienie efektywności sektora publicznego, poprawę przestrzegania przepisów podatkowych, kontynuację prywatyzacji oraz zapewnienie wsparcia dla szkoleń pracowników.

W świetle powyższej oceny Rada stwierdza, że zasadniczo program jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu przewidzianą na koniec 2006 r. Biorąc pod uwagę zalecenia sformułowane na podstawie art. 104 ust. 7, Rada wzywa Maltę do:

- i) rygorystycznego wdrożenia środków zawartych w budżecie na rok 2006 oraz zagwarantowania korekty nadmiernego deficytu w tym roku w zgodzie ze zaktualizowanym programem konwergencji oraz zapewnienia, że konsolidacja budżetowa zmierzająca w kierunku zdefiniowanego w programie celu średniookresowego zostanie utrzymana po korekcie nadmiernego deficytu
- ii) zapewnienia, począwszy od 2006 r., zadowalającego tempa zmniejszania wskaźnika zadłużenia w celu osiągnięcia przewidzianej w traktacie wartości odniesienia, wynoszącej 60 % PKB;
- iii) poprawienia długookresowej stabilności finansów publicznych poprzez osiągnięcie dalszego postępu w opracowywaniu i realizacji systemu emerytalnego.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (% zmiana)	PK styczeń 2006 r.	0,2	0,9	1,1	1,2	2,0
	KOM listopad 2005 r.	0,4	0,8	0,7	1,1	n.d.
	PK grudzień 2004	0,6	1,5	1,8	2,2	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK styczeń 2006 r. ⁽¹⁾	2,8	2,8	3,1	2,5	1,9
	KOM listopad 2005 r.	2,7	3,1	2,6	2,2	n.d.
	PK grudzień 2004 r. ⁽¹⁾	2,9	2,4	1,9	1,9	n.d.

⁽¹⁾ Szczegółowe informacje dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie merytorycznej programu sporządzonej przez służby Komisji (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

		2004	2005	2006	2007	2008
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK styczeń 2006 r. ⁽²⁾	- 1,8	- 2,9	- 3,7	- 4,2	- 4,4
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁶⁾	- 2,0	- 3,1	- 4,3	- 5,1	n.d.
	PK grudzień 2004 r. ⁽²⁾	- 2,1	- 2,4	- 2,3	- 1,6	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK styczeń 2006 r.	- 5,1	- 3,9	- 2,7	- 2,3	- 1,2
	KOM listopad 2005 r.	- 5,1	- 4,2	- 3,0	- 2,5	n.d.
	PK grudzień 2004	- 5,2	- 3,7	- 2,3	- 1,4	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK styczeń 2006 r.	- 1,0	0,3	1,4	1,5	2,4
	KOM listopad 2005 r.	- 1,0	0,2	1,3	1,9	n.d.
	PK grudzień 2004	- 1,4	0,3	1,6	2,4	n.d.
Saldo dostosowane cyklicznie ⁽³⁾ (% PKB)	PK styczeń 2006 r. ⁽²⁾	- 4,4	- 2,8	- 1,3	- 0,7	0,4
	KOM listopad 2005 r.	- 4,3	- 3,0	- 1,4	- 0,5	n.d.
	PK grudzień 2004 r. ⁽²⁾	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK styczeń 2006 r. ⁽⁴⁾	- 5,1	- 3,8	- 2,3	- 1,4	0,3
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁵⁾	- 5,0	- 4,0	- 2,4	- 1,2	n.d.
	PK grudzień 2004	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK styczeń 2006 r.	76,7	76,7	70,8	68,9	67,3
	KOM listopad 2005 r.	75,9	77,2	77,4	77,1	n.d.
	PK grudzień 2004	73,2	72,0	70,5	70,4	n.d.

Uwagi:

⁽¹⁾ Wielkości PK odpowiadają wskaźnikowi cen detalicznych.

⁽²⁾ Obliczenia służb Komisji oparte na informacjach zawartych w programie.

⁽³⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem: 0,7 % w 2004 r., 1,0 % PKB w 2005 r., 1,0 % w 2006 r., 0,7 % w 2007 r. oraz 0,1 w 2008 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt.

⁽⁵⁾ Prognoza służb Komisji zawiera te same środki jednorazowe co omawiany program.

⁽⁶⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o odpowiednio 1,3 %, 2,0 %, 2,0 % i 2,0 % w latach 2004-2007.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.