

OPINIA RADY

z dnia 10 marca 2009 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2008–2011 przedstawionego przez Szwecję

(2009/C 68/05)

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. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji na lata 2008–2011 przedstawiony przez Szwecję.
- (2) Po wielu latach stosunkowo silnego wzrostu gospodarczego gospodarka szwedzka znacząco wyhamowała w 2008 r. w wyniku światowego spowolnienia gospodarczego będącego przyczyną osłabienia popytu zewnętrznego. Popyt krajowy utrzymywał się na dość dobrym poziomie do lata, kiedy to uległ znacznemu osłabieniu w świetle spadków głównych indeksów giełdowych, które doprowadziły do erozji zaufania konsumentów i podmiotów gospodarczych. Wydaje się, że w ostatnich miesiącach 2008 r. spowolnienie gospodarcze pogłębiło się, a bezrobocie zaczęło wzrastać. Częściowo ze względu na ogólnie dobre ramy makroekonomiczne Szwecja weszła w okres spowolnienia gospodarczego ze stosunkowo stabilnymi finansami publicznymi i dzięki temu może zapewnić pole działania automatycznym stabilizatorom, a także podejmować uznaniowe środki stymulacyjne bez uszczerbku dla stabilności finansów w perspektywie długoterminowej. Ponieważ szwedzkie finanse publiczne były w przeszłości stosunkowo wrażliwe na zmiany koniunkturalne i zmiany na rynku pracy, głównym wyzwaniem w nadchodzących latach jest zapewnienie powrotu do pełnego zatrudnienia tak, aby zagwarantować, że oczekiwany nagły wzrost bezrobocia nie będzie miał trwałego niekorzystnego wpływu na finanse publiczne. Po trwającej do września 2008 r. serii podwyżek stóp procentowych, o których zdecydowano z powodu niepokojów związanych z inflacją, Riksbank złagodził politykę pieniężną, kilkakrotnie obniżając stopy procentowe (z poziomu 4,75 % do 1,00 % obecnie). Nominalny efektywny kurs korony spadł w 2008 roku o ok. 10 %.
- (3) Program zawiera trzy różne scenariusze prognoz makroekonomicznych i budżetowych: „scenariusz podstawowy” oraz dwa „scenariusze alternatywne”, w których rozwój sytuacji makroekonomicznej i budżetowej przedstawiono z większą dozą ostrożności. Za scenariusz referencyjny w ocenie prognoz budżetowych przyjęto scenariusz podstawowy, ponieważ jest jedynym w pełni opracowanym scenariuszem zawierającym prognozy budżetowe o wystarczającym stopniu szczegółowości. W scenariuszu referencyjnym, uwzględniającym większość planowanych środków stymulacyjnych na rok 2009, przewidziano, że wzrost realnego PKB obniży się z poziomu 1,5 % w 2008 r. do 1,3 % w 2009 r., a następnie będzie się umacniał do poziomu wynoszącego średnio 3,3 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Wobec szybkiego pogarszania się perspektyw makroekonomicznych w ostatnich miesiącach ⁽²⁾ wydaje się, że ten sfinalizowany we wrześniu scenariusz oparty jest na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, zwłaszcza w odniesieniu do lat 2009–2010. Znajduje to również odzwierciedlenie w wyraźnie optymistycznych prognozach dotyczących bezrobocia. Struktura wzrostu jest bardziej prawdopodobna niż ogólne perspektywy wzrostu PKB, natomiast zawarte w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne. Oczekiwany spadek inflacji znacznie poniżej wyznaczonego przez Riksbank docelowego poziomu 2 % w 2009 roku ma być wynikiem spadku cen surowców i powiększenia luki produktowej osłabiającej presję cenową ze strony popytu.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty, do których odniesienie znajduje się w niniejszym tekście, są dostępne na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

- (4) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 r. oszacowano na 2,3 % PKB, podczas gdy w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji zakładano, że wyniesie ona 2,8 % PKB. Pomimo korzystnej sytuacji wyjściowej (w postaci lepszego wyniku za 2007 r. niż zakładano w poprzednim programie), gorszy od zakładanego wynik za 2008 r. jest w dużej mierze skutkiem niższych niż oczekiwano dochodów z podatków konsumpcyjnych oraz podatków od dochodów kapitałowych, które skutecznie niwelują pozytywny wpływ niższego niż oczekiwano wzrostu wydatków. Jest to odzwierciedleniem wolniejszego tempa wzrostu spożycia i inwestycji, a także znacznych spadków indeksów giełdowych w drugiej połowie 2008 r.
- (5) W zaktualizowanym programie zakłada się, że w 2009 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się o 1,7 punktu procentowego do poziomu 1,1 % PKB, natomiast w śródkresowej prognozie służb Komisji przewiduje się deficyt na poziomie 1,3 % PKB. Podana w aktualizacji programu docelowa wartość nadwyżki na 2009 r. uwzględnia już budżetowe środki stymulacyjne o wartości około 1 % PKB, określone w projekcie ustawy budżetowej na ten rok — głównie w postaci obniżenia podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne. Szacuje się, że wpływ automatycznych stabilizatorów na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych polegać będzie na zmniejszeniu nadwyżki o 0,6 % PKB. Przewiduje się, że w 2009 r. kurs polityki budżetowej stanie się ekspansywny, a saldo strukturalne obniży się o ok. 1 punkt procentowy PKB. Prognozowane przez Komisję stosunkowo wyraźne — a wynoszące około 2 punktów procentowych PKB — pogorszenie salda strukturalnego jest konsekwencją przede wszystkim środków, których zastosowanie zostało ogłoszone po przyjęciu programu konwergencji oraz utraty dochodów pochodzących z podatków.
- (6) Głównym celem nakreślonej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest osiągnięcie średniej nadwyżki budżetowej na poziomie 1 % PKB na przestrzeni cyklu koniunkturalnego, czemu towarzyszyć ma ustalenie wieloletnich pułapów wydatków podsektora centralnego oraz zobowiązanie samorządów lokalnych do utrzymywania równowagi budżetowej na szczeblu lokalnym. Powyższa docelowa nadwyżka jest zgodna ze średniookresowym celem budżetowym Szwecji, jakim jest osiągnięcie nadwyżki strukturalnej na poziomie 1 % PKB. Pomimo znacznego pogorszenia się salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r., w programie przewidziano osiągnięcie z dużym zapasem średniookresowego celu budżetowego na przestrzeni całego okresu objętego programem, w oparciu o założenie niezmiennego kursu polityki w latach 2010–2011. W programie przewiduje się również poprawę salda nominalnego i pierwotnego począwszy od roku 2010, przy wzroście nadwyżki nominalnej do poziomu odpowiednio 1,6 % PKB w roku 2010 i 2,5 % PKB w roku 2011.
- (7) Wyniki budżetowe mogą być gorsze od przewidywanych. Główne zagrożenie dla prognoz budżetowych przedstawionych w programie wynika ze scenariusza makroekonomicznego. Uznając to zagrożenie, w programie przedstawiono dwa alternatywne scenariusze oparte na mniej optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego dla sytuacji, w której międzynarodowy kryzys finansowy okazał się być głębszy i bardziej długotrwały niż zakładano w scenariuszu referencyjnym. W świetle dostępnych informacji wydaje się jednak, że nawet w mniej optymistycznym z dwóch alternatywnych scenariuszy nie doszacowano wpływu spowolnienia gospodarczego przewidzianego w tym scenariuszu na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych. Potwierdza to, że obecnie istnieje znaczna niepewność co do stopnia wrażliwości salda sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmiany aktywności gospodarczej. Wprawdzie niepewność dotyczy zarówno strony dochodów, jak i wydatków, jednak prawdopodobnie jest wyższa po stronie dochodów, uwzględniając zanotowaną w ostatnim czasie niestabilność niektórych składników dochodów, w szczególności wpływów z podatków od dochodów kapitałowych. Po stronie wydatków niepewność dotyczy wpływu ostatnich reform systemu ubezpieczeń zdrowotnych i systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia na wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także ewentualnego wpływu wyraźnych i dorozumianych gwarancji dla sektora finansowego na finanse publiczne.
- (8) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest niższy niż średnia UE. Przedstawiona w programie sytuacja budżetowa w 2008 r., charakteryzująca się dużą nadwyżką pierwotną, przyczynia się do ograniczenia zadłużenia brutto, a znaczne środki zgromadzone w publicznych programach emerytalnych pomogą częściowo sfinansować wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. Jeżeli jednak za punkt wyjścia przyjąć sytuację budżetową przewidzianą na 2009 r. w śródkresowej prognozie służb Komisji, wystąpiłoby niewielkie zaburzenie równowagi. Utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które obecnie kształtują się na niskim poziomie.

- (9) Szwedzkie ramy budżetowe, które przyczyniły się do znacznej redukcji zadłużenia odnotowanej po ich wprowadzeniu, można zasadniczo uznać za stabilne. W trosce o zwiększenie przejrzystości w ostatnich latach rząd podjął szereg działań zmierzających do dopracowania tych ram i zobowiązał się do dalszego dokonywania przeglądów ich funkcjonowania w celu uwzględnienia nadal istniejących słabych punktów. W ramach ostatniego przeglądu powołano radę budżetową, której zadaniem jest ocena tego, w jakim stopniu rządowi udało się osiągnąć cele polityki budżetowej. Rada przedstawiła swoje pierwsze roczne sprawozdanie w 2008 r. Utrzymujące się słabe punkty związane są z zagrożeniem w postaci niewydolności tych ram w zakresie zapobiegania ekspansywnej polityce w okresie dobrej koniunktury, gdy nie ma zastosowania obowiązek dążenia do nadwyżki lub zrównoważenia budżetu na szczeblu lokalnym. Może to ograniczać pole manewru w czasie spowolnienia gospodarczego. Ostatnio rząd wzmocnił również zasady dotyczące pułapów wydatków i wyraźnie dąży do stopniowego zmniejszenia obciążeń podatkowych dla gospodarki.
- (10) W celu stabilizacji sektora finansowego władze Szwecji przyjęły szereg środków, obejmujących podwojenie (do kwoty 500 000 SEK dla każdego rachunku) górnej granicy wartości gwarantowanych depozytów, stworzenie systemu gwarancji kredytowych dla zaciąganych przez banki kredytów średnioterminowych (do wysokości 1 500 mld SEK, czyli niemal 50 % PKB) oraz opracowanie programu mającego na celu ułatwienie dokapitalizowania wypłacalnych banków (do wysokości 50 mld SEK, czyli ok. 1,5 % PKB).
- (11) Zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej, zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską, Szwecja przyjęła szereg budżetowych środków stymulacyjnych i reform strukturalnych. Pakiety budżetowych środków stymulacyjnych przyjęte przez Szwecję na rok 2009 są adekwatną reakcją na spowolnienie gospodarcze. Wprawdzie realizowane lub proponowane środki są wprowadzane w odpowiednim momencie i właściwie ukierunkowane, mają one jednak zasadniczo charakter trwały. Dotyczy to zwłaszcza obniżenia podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne, co wchodzi w skład rządowego programu strukturalnego mającego na celu zachęcanie do aktywizacji zawodowej. Środki te związane są z programem reform strukturalnych strategii lizbońskiej dla Szwecji, którego przeglądu dokonała Komisja w dniu 28 stycznia 2009 r. Natomiast środki przedstawione w projekcie ustawy uzupełniającej mają głównie charakter tymczasowy i zostały zaproponowane w ramach bezpośredniej reakcji na spowolnienie gospodarcze.
- (12) W oparciu o środki budżetowe zawarte w zaktualizowanym programie oczekuje się, że saldo strukturalne spadnie o ok. 1 % PKB, co sugeruje ekspansywny kurs polityki budżetowej. Uwzględniając dodatkowe środki przedstawione w projekcie ustawy uzupełniającej, ekspansywny kurs tej polityki nieco bardziej się uwydatnia. W świetle pogorszenia się perspektyw gospodarczych w ostatnich miesiącach jest to właściwe. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w zaktualizowanym programie przewidziano nieznaczny wzrost salda strukturalnego w 2010 r., natomiast w 2011 r. wzrost ten ma wynieść ok. 0,5 punktu procentowego, co sugeruje umiarkowany kurs polityki w tym okresie.
- (13) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych (*).

Podsumowując należy stwierdzić, że sytuacja budżetowa w perspektywie średnioterminowej jest stabilna. Duże nadwyżki powstałe w okresie dobrej koniunktury umożliwiają polityce budżetowej odegranie aktywnej roli w obliczu obecnego spowolnienia gospodarczego, nie tylko poprzez zwiększenie popytu w perspektywie krótkoterminowej, ale także poprzez wzmocnienie potencjału wzrostu gospodarki w perspektywie długoterminowej. Nadanie polityce budżetowej ekspansywnego kursu w 2009 r. było właściwym posunięciem. Jednakże w perspektywie krótkoterminowej występują zagrożenia dla równowagi finansów publicznych oraz istnieje potrzeba wzmocnienia ram budżetowych, aby zagwarantować, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych poprawi się, gdy tylko gospodarka ponownie przyspieszy.

W świetle powyższej oceny wzywa się Szwecję do wprowadzenia w 2009 r. w życie planowanej polityki budżetowej, w tym środków stymulacyjnych zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej i w ramach paktu stabilności i wzrostu, a następnie do dalszej realizacji średniookresowego celu budżetowego.

(*) W szczególności brakuje danych na temat nominalnego wzrostu PKB i dochodów z prywatyzacji.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2008	2,7	1,5	1,3	3,1	3,5
	KOM styczeń 2009	2,5	0,5	- 1,4	1,2	bd.
	PK listopad 2007	3,2	3,2	2,5	2,2	bd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2008	2,5	3,6	1,5	bd,	bd.
	KOM styczeń 2009	1,7	3,3	0,7	1,0	bd.
	PK listopad 2007	1,7	2,7	2,5	2,1	bd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (procent potencjalnego PKB)	PK grudzień 2008	1,0	- 0,5	- 1,6	- 1,0	- 0,2
	KOM styczeń 2009 ⁽²⁾	2,5	0,7	- 1,9	- 2,0	bd.
	PK listopad 2007	0,6	0,9	0,6	0,0	bd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK grudzień 2008	8,4	8,2	8,2	8,3	8,1
	KOM styczeń 2009	8,3	6,1	6,5	6,6	bd.
	PK listopad 2007	7,1	7,2	7,4	7,7	bd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	56,2	55,4	54,1	53,8	53,3
	KOM styczeń 2009	56,4	55,1	53,0	52,7	bd.
	PK listopad 2007	56,300	55,5	54,9	54,6	bd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	52,6	52,5	53,1	52,2	50,8
	KOM styczeń 2009	52,8	52,8	54,3	54,1	bd.
	PK listopad 2007	53,3	52,6	51,8	51,1	bd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	3,6	2,8	1,1	1,6	2,5
	KOM styczeń 2009	3,6	2,3	- 1,3	- 1,4	bd.
	PK listopad 2007	3,0	2,8	3,1	3,6	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2008	5,4	4,7	2,6	3,0	3,8
	KOM styczeń 2009	5,4	4,1	0,2	0,1	bd.
	PK listopad 2007	4,6	4,4	4,5	4,8	bd.

		2007	2008	2009	2010	2011
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	3,0	3,1	2,0	2,2	2,6
	KOM styczeń 2009	2,1	1,9	- 0,2	- 0,2	bd.
	PK listopad 2007	2,7	2,3	2,8	3,6	bd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	2,2	2,8	1,9	2,1	2,5
	KOM styczeń 2009	2,1	1,6	- 0,3	- 0,2	bd.
	PK listopad 2007	2,3	2,0	2,8	3,6	bd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	40,6	35,5	32,2	28,3	23,8
	KOM styczeń 2009	40,6	34,8	36,2	36,0	bd.
	PK listopad 2007	39,7	34,8	29,8	24,5	bd.

Uwagi:

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

(2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 2,6 %, 2,3 %, 1,3 % i 1,2 % w latach 2007–2010.

(3) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszą aktualizacją programu działania jednorazowe i inne działania tymczasowe wynoszą 0,3 % PKB w 2008 r. i 0,1 % PKB w latach 2009–2011 (wszystkie przyczynią się do zmniejszenia deficytu); oraz 0,3 % PKB w 2008 r. i 0,1 % w 2009 r. (wszystkie przyczynią się do zmniejszenia deficytu) zgodnie ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.