

**OPINIA RADY****z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Szwecję**

(2008/C 49/05)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Szwecję obejmujący lata 2007–2010.
- (2) W ostatnich latach gospodarka szwedzka osiągała dobre wyniki. W 2007 roku weszła w bardziej dojrzałą fazę, charakteryzującą się silnym popytem krajowym stymulowanym rosnącymi inwestycjami oraz wzrostem spożycia prywatnego. W tej sytuacji, szwedzkie finanse publiczne odnotowały również dobry wynik przy stałej i znacznej nadwyżce sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zorientowane na stabilność ramy makroekonomiczne, silny wzrost gospodarczy oraz ramy budżetowe opierające się na przepisach krajowych wspierały dobry stan finansów publicznych. Mimo iż w ciągu nadchodzących lat przewidywane jest spowolnienie tempa działalności gospodarczej, oczekuje się, że zarówno podstawowe wskaźniki gospodarcze, jak i sytuacja budżetowa będą nadal korzystne. W tym kontekście ważne jest, aby pole manewru zapewnione dzięki silnym finansom publicznym nie było ciągle wykorzystywane do zwiększania wydatków na spożycie publiczne. W szczególności, zwiększenie wydatków przez samorządy lokalne przy trwającej obecnie dobrej koniunkturze mogłoby doprowadzić w przyszłości do trwałego ustalenia wydatków publicznych na wyższym poziomie, co zakłóciłoby plan rozłożonego w czasie, umiarkowanego zmniejszenia wydatków w stosunku do PKB i rządową strategię obniżenia podatków mającą na celu wzmocnienie zachęt do podejmowania pracy.

- (3) Program zawiera trzy różne scenariusze prognoz makroekonomicznych i budżetowych: scenariusz „podstawowy”, scenariusz „powolnego wzrostu” oraz scenariusz „szybkiego wzrostu”. Za scenariusz odniesienia w ocenie prognoz budżetowych przyjęto scenariusz „podstawowy”, chociaż na podstawie dostępnych obecnie informacji <sup>(2)</sup> wydaje się, że jest on oparty na nieco optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu. Przewiduje on, że wzrost realnego PKB zmniejszy się z 3,2 % w 2007 roku do średnio 2,6 % przez resztę okresu objętego programem. Przewidywania programu co do poziomu inflacji, zakładające, że przekroczy ona poziom docelowy zakładany przez Riksbank wynoszący 2 %, również wydają się realistyczne. Przewiduje się, że większy wzrost płac połączony ze słabszym wzrostem produktywności niż na przestrzeni ostatnich lat ma spowodować podniesienie kosztów pracy, co przyczyni się do zwiększenia presji inflacyjnej.

<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> Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę sprawozdania z realizacji krajowego programu reform przedstawionego w październiku 2007 roku. Zgodnie z niedawnymi wskaźnikami, wzrost w roku 2008 kształtowałby się jednak na nieco niższym poziomie.

- (4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 roku nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. oszacowano na 3 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że wyniesie ona 1,2 % PKB. Lepszy niż zakładano wynik zawdzięcza się w szczególności efektowi bazowemu (odzwierciedlającemu lepszy wynik za 2006 rok niż zakładany w poprzednim programie) oraz lepszej niż zakładano sytuacji na rynku pracy w 2007 roku, mającej w porównaniu z przewidywaniami korzystniejszy wpływ na dochody, a w mniejszym stopniu również na wydatki.

Zgodnie z zaleceniami dotyczącymi polityki wynikającymi pośrednio z opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniego zaktualizowanego programu konwergencji <sup>(1)</sup>, ocenia się, że w 2007 roku wynik strukturalny ulegnie znacznej poprawie, wskazując na antycykliczny charakter kursu polityki budżetowej w 2007 roku.

- (5) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej nakreślonej w programie jest osiągnięcie średniej nominalnej nadwyżki budżetowej na poziomie 1 % na przestrzeni cyklu koniunkturalnego, opierającej się na ustaleniu wieloletniego pułapu wydatków podsektora centralnego oraz na zrównoważonych wymogach budżetowych wobec podsektora lokalnego. Powyższa docelowa nadwyżka jest zgodna ze średniookresowym celem budżetowym dla pozycji budżetowej Szwecji prowadzącym do osiągnięcia nadwyżki strukturalnej (tzn. wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) na poziomie 1 % PKB, który to wynik zgodnie z przewidywaniami powinien być utrzymany z zachowaniem znacznego marginesu bezpieczeństwa w okresie trwania programu. Średniookresowy cel budżetowy został obniżony z 2 % wyznaczonych w ramach poprzedniej aktualizacji, wskutek wdrożenia decyzji Eurostatu z marca 2004 roku w sprawie klasyfikacji funduszy emerytalnych drugiego filaru poza sektorem rządowym od kwietnia roku 2007 <sup>(2)</sup>. Korekta ta ma charakter czysto techniczny, a nowy cel potwierdza ten sam poziom ambicji budżetowych. Przewiduje się niewielki spadek nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych z 3 % PKB w 2007 roku do 2,8 % w 2008 roku. Ocenia się zatem, że wynik powróci znów stopniowo do poziomu 3,6 % w 2010 roku. Osłabienie sytuacji budżetowej w 2008 roku będzie związane ze znacznym obniżeniem podatków dochodowych od osób o niskich i średnich dochodach poprzez zwiększenie kredytu podatkowego związanego z zatrudnieniem, które będzie jedynie częściowo finansowane innymi środkami zwiększającymi dochody lub zmniejszającymi wydatki. Dla pozostałej części okresu trwania programu prognozy były formułowane przy założeniu niezmiennego kursu polityki, zgodnie z którym zarówno wskaźnik dochodów, jak i wydatków przyjmują tendencję zniżkową. W kontekście korzystniejszych niż oczekiwano wyników w 2006 i 2007 roku, wspomniane wcześniej przewidywania dotyczące nadwyżki są znacznie wyższe niż w poprzedniej aktualizacji, przy zasadniczo podobnych podstawach makroekonomicznych. Wynik pierwotny oraz wynik strukturalny wykazują zasadniczo podobny rozwój jak wynik zasadniczy.
- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Mimo iż według prognoz przedstawionych w programie w okresie obowiązywania programu <sup>(3)</sup> ma nastąpić spowolnienie tempa wzrostu PKB, elementy składowe wzrostu są nadal korzystne z punktu widzenia finansów publicznych, zwłaszcza wobec istotnego wzrostu spożycia prywatnego. Ponadto, prognozy budżetowe znajdują potwierdzenie w dotychczas skutecznej realizacji programu osiągniętej częściowo dzięki ustaleniu wspomnianego powyżej pułapu wydatków, przy realistycznych prognozach dotyczących dochodów z podatków.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej pozwala na osiągnięcie i znaczne przekroczenie średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem, zgodnie z jego przewidywaniami. Nieco słabsza sytuacja budżetowa w 2008 roku jest związana z kontynuacją reform strukturalnych mających na celu zwiększenie aktywności zawodowej przez zmniejszenie obciążeń podatkowych, co podnosi potencjał wzrostu gospodarki. Z najnowszych informacji wskazujących na możliwość osiągnięcia niższego poziomu wzrostu wynika, że ryzyko związane z procyklicznym kursem polityki budżetowej w roku 2008 jest bardzo ograniczone. Ponadto pogorszenie sytuacji budżetowej w roku 2008 będzie tymczasowe, gdyż nie przewiduje się jej przeniesienia na kolejne lata.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla finansów publicznych Szwecji kształtują się na niskim poziomie. Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest w Szwecji niższy niż średnia UE, a według przewidywań poziom wydatków na emerytury jako udział w PKB ma pozostać stosunkowo stabilny w długim okresie, co wynika ze znacznego ograniczenia wydatków w następstwie reformy systemu emerytalnego przyjętej w 1998 roku. Pozycja budżetowa w 2007 roku cechująca się zgodnie z przewidywaniami programu wysoką nadwyżką pierwotną przyczynia się do zmniejszenia zadłużenia brutto. Utrzymanie solidnych finansów publicznych, w tym osiąganie planowanych w programie nadwyżek, przyczyniłoby się do ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w długim okresie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 72 z 29.3.2007, str. 17.

<sup>(2)</sup> Zob. Eurostat News Release nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 r. oraz nr 117/2004 z dnia 23 września 2004 r.

<sup>(3)</sup> Najnowsze dane wskazują na nieco słabszy wzrost — zwłaszcza w roku 2008 — niż przewiduje to program.

- (9) Program konwergencji jest w pełni spójny ze sprawozdaniem z wykonania krajowego programu reform z października 2007 roku. W szczególności obydwie programy zawierają działania budżetowe mające na celu zwiększenia zachęt do podjęcia pracy i zwiększenia jej podaży. W związku z faktem, iż szczególna uwaga poświęcana jest środkom mającym bezpośredni wpływ na budżet, w 2008 roku nastąpi kolejne obniżenie podatków dochodowych, a zarówno system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, jak i system ubezpieczeń zdrowotnych ma zostać zreformowany w celu zapewnienia lepszej integracji osób, które obecnie znajdują się poza rynkiem pracy. Zaktualizowany program konwergencji opisuje również w kategoriach jakościowych ogólny wpływ krajowego programu reform na średniookresową strategię budżetową, w szczególności w zakresie wpływu zwiększenia podaży pracy na ogólną sytuację finansów publicznych oraz na potencjał wzrostu gospodarki.
- (10) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

W ramach ogólnego podsumowania można stwierdzić, że pozycja budżetowa w średnim okresie jest dobra przy wysokiej nadwyżce sektora instytucji rządowych i samorządowych, a stopień zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Szwecji jest niski. Jeżeli w 2008 roku wzrost PKB okaże się niższy niż prognozowany, ryzyko związane z procyklicznym kursem polityki budżetowej w roku 2008 będzie bardzo ograniczone. Ponadto osłabienie strukturalnego salda budżetowego w roku 2008 jest związane z trwającymi reformami strukturalnymi mającymi na celu pobudzenie aktywności zawodowej, a tym samym zwiększenie potencjału wzrostu; nie przewiduje się, aby miało ono się przenieść na kolejne lata.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>4,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>
	KOM listopad 2007	4,2	3,4	3,1	2,4	n.d.
	PK grudzień 2006	4	3,3	3,1	2,7	n.d.
Inflacja HICP (%)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>
	KOM listopad 2007	1,5	1,6	2	2	n.d.
	PK grudzień 2006	1,9	2,2	1,5	1,9	n.d.
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
	KOM listopad 2007 <sup>(2)</sup>	0,5	0,6	0,8	0,5	n.d.
	PK grudzień 2006	0	0,3	0,3	0,3	n.d.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>6,5</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>7,4</b>	<b>7,7</b>
	KOM listopad 2007	6,3	7	6,9	7,2	n.d.
	PK grudzień 2006	6,1	7,5	7,4	7,5	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>2,5</b>	<b>3</b>	<b>2,8</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>
	KOM listopad 2007	2,5	3	2,8	3	n.d.
	PK grudzień 2006	1,8	1,2	1,5	2	n.d.

<sup>(1)</sup> W szczególności brak jest danych dotyczących wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z podziałem na funkcje, podziału korekty przepływów kapitałów oraz czynników sprzyjających potencjalnemu wzrostowi PKB, co powoduje, że ocena staje się obiektywnie trudniejsza.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik pierwotny (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>
	KOM listopad 2007	4,2	4,7	4,3	4,5	n.d.
	PK grudzień 2006	3,5	3	3,1	3,5	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>	<b>3,4</b>
	KOM listopad 2007	2,1	2,7	2,3	2,8	n.d.
	PK grudzień 2006	1,8	1	1,3	1,9	n.d.
Wynik strukturalny <sup>(3)</sup> (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>	<b>2,8</b>	<b>3,4</b>
	KOM listopad 2007	2,1	2,7	2,3	2,6	n.d.
	PK grudzień 2006	1,8	1	1,3	1,9	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>47</b>	<b>39,7</b>	<b>34,8</b>	<b>29,8</b>	<b>24,5</b>
	KOM listopad 2007	47	41,1	35,7	30,5	n.d.
	PK grudzień 2006	47	42	37,9	33,5	n.d.

## Uwagi:

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

(2) W oparciu o szacunkowy potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 3,3 %, 3,4 %, 2,9 % i 2,7 % w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,5 % PKB w 2006 roku, 0,4 % PKB w 2007 roku i 0,3 % w 2008 roku; wszystkie przyczynią się do zmniejszenia deficytu zgodnie z najnowszym programem oraz 0,2 % PKB w 2009 roku zgodnie z jesienną prognozą służb Komisji przyczynią się do zmniejszenia deficytu. W swojej ocenie służby Komisji nie uwzględniają efektu zidentyfikowanego w programie na lata 2006–2007, który nie jest uważany za działanie jednorazowe ani tymczasowe.

## Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.