

OPINIA RADY**z dnia 10 marca 2009 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2008–2011 przedstawionego przez Maltę**

(2009/C 66/03)

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 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności Malty na lata 2008–2011.
- (2) Wprawdzie dotychczas kryzys finansowy w umiarkowany sposób wpłynął na Maltę, ale przewiduje się, że aktywność gospodarcza, zwłaszcza w sektorze zewnętrznym, ucierpi wskutek obecnego światowego spowolnienia gospodarczego. Znaczące obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, jakie nastąpiło w latach 2004–2007, tymczasowo wyhamowało w 2008 r., gdy, jak się szacuje, deficyt ten wzrósł do 3,5 % PKB w powiązaniu z określonymi decyzjami dotyczącymi zwiększenia wydatków. W myśl strategii budżetowej w 2009 roku wznowiony zostanie proces konsolidacji budżetowej. W ramach tej ogólnej strategii podjęto pewne środki, by zaradzić zwolnieniu gospodarczemu przez zwiększenie inwestycji publicznych (częściowo finansowanych z funduszy UE), wzmocnienie siły nabywczej oraz bezpośrednie wsparcie dla sektora wytwórczego, turystyki oraz MŚP. Najistotniejsze wyzwania dla Malty to wznowienie procesu konsolidacji budżetowej przy jednoczesnej dalszej dywersyfikacji bazy gospodarczej i wzmocnieniu sektora eksportu przez zwiększanie konkurencyjności. Chociaż Malta realizuje strategię promowania konkurencyjności niecenowej przez wspieranie działalności na zaawansowanych etapach łańcucha tworzenia wartości dodanej, kluczowe znaczenie dla wzrostu opartego na eksporcie ma nadal konkurencyjność kosztowa.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB obniży się z poziomu 2,8 % w roku 2008 do 2,2 % w roku 2009, a następnie umocni się do poziomu wynoszącego średnio 2,7 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji ⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten jest oparty na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego z uwagi na zakładane względnie duże ożywienie eksportu. Ujęte w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się zawyżone w odniesieniu do 2009 roku, natomiast są realistyczne dla kolejnych lat. Ewentualny ogólny wzrost wynagrodzeń przewyższający wzrost wydajności może powodować mniej korzystny rozwój konkurencyjności Malty niż zakładany w zaktualizowanej wersji programu stabilności.
- (4) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 roku oszacowano na 3,5 % PKB, natomiast w poprzednim programie zakładano, że wyniesie on 1,2 % PKB ⁽³⁾. Różnica ta wynika przede wszystkim z wyższego od planowanego wzrostu wydatków, na który złożyły się głównie takie czynniki jak: (i) nieprzewidziane w budżecie koszty jednorazowe powiązane z objęciem pracowników stoczni programem wcześniejszych emerytur (1 % PKB); (ii) dodatkowe wydatki na dotacje w sektorze energii (0,8 % PKB) oraz (iii) wyższy od planowanego wzrost wynagrodzeń w związku z dodatkowym zatrudnieniem i wyższymi pensjami w szczególności w sektorze opieki zdrowotnej (0,5 % PKB).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty, do których odniesienia zawarto 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.

⁽³⁾ W programie szacuje się, że deficyt w 2008 roku wyniesie 3,3 % PKB, potwierdzając wartość przytoczoną w zgłoszeniu w ramach procedury nadmiernego deficytu z października 2008 r. Biorąc pod uwagę przekroczenie określonej w Traktacie wartości referencyjnej, Komisja sporządziła w dniu 18 lutego 2009 r. sprawozdanie na mocy art. 104 ust. 3 Traktatu.

- (5) Zgodnie z programem deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma spaść do poziomu 1,5 % PKB w 2009 roku (przewiduje się, że jednorazowe transakcje w formie sprzedaży gruntów zmniejszą deficyt o 0,3 % PKB). Deficyt strukturalny zmniejszy się w 2009 roku. Wpływ na budżet środków podjętych w celu wsparcia gospodarki (których wartość, jak się szacuje, wyniesie 1,5 % PKB) jest kompensowany z nadwyżką wpływem, jaki na ograniczenie deficytu ma zmniejszenie dotacji w sektorze energii i innych rodzajów dotacji, brak kosztów jednorazowych powiązanych z objęciem pracowników stoczni programem wcześniejszych emerytur oraz wzrost akcyzy, jak również rosnące wpływy z podatków (pochodzących od międzynarodowych przedsiębiorstw); wartość tych środków wyniesie około 2,25 % PKB.
- (6) Celem średniookresowej strategii budżetowej przedstawionej w zaktualizowanym programie jest dalsza konsolidacja budżetowa w okresie objętym programem, przy czym nadrzędnym zamierzeniem jest osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, jakim jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe), do roku 2011, czyli rok później niż planowano w programie stabilności z 2007 roku. Przewiduje się, że deficyt nominalny będzie w dalszym ciągu zmniejszał się i w 2010 roku osiągnie poziom 0,3 % PKB, natomiast w 2011 r. osiągnięta zostanie nadwyżka na poziomie 1,2 % PKB, aczkolwiek program nie zawiera żadnych wskazówek co do środków służących osiągnięciu tych wartości. Konsolidacja przewidziana w okresie objętym programem zostanie osiągnięta przede wszystkim dzięki ograniczeniu wydatków (zakładane obniżenie wskaźnika wydatków o 3,2 punktu procentowego PKB), z kolei dochody mają wzrosnąć o 1,2 punktu procentowego. Ograniczenie wydatków nastąpi poprzez niższe dotacje i świadczenia socjalne (w początkowej fazie programu, w roku 2009) oraz mniejsze spożycie publiczne (w późniejszej fazie programu, w latach 2010–2011). Wzrost dochodów w okresie objętym programem jest w głównej mierze związany z zakładanymi wyższymi wpływami z podatków bezpośrednich, co w programie przypisuje się wyższej liczbie zarejestrowanych na Malcie międzynarodowych podmiotów gospodarczych. Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych, szacowany na 62,8 % PKB w 2008 r., ma spaść o 3 punkty procentowe do 2010 roku, a następnie o 3,5 punktu procentowego w 2011 roku, czemu sprzyjać ma przede wszystkim rosnąca, począwszy od 2009 roku, nadwyżka pierwotna.
- (7) Wyniki budżetowe mogą być gorsze w całym okresie objętym programem. Zagrożenia są związane głównie z optymistycznym scenariuszem makroekonomicznym, oparciem się na zmiennych źródłach dochodów (niepewny wzrost podatków bezpośrednich pochodzących od przedsiębiorstw międzynarodowych) oraz możliwością przekroczenia wydatków w porównaniu z przewidywanym w późniejszych latach okresu objętego programem zmniejszeniem spożycia publicznego. W odniesieniu do lat 2010 i 2011 dodatkowym czynnikiem ryzyka jest brak informacji o działaniach stanowiących podstawę procesu konsolidacji, w szczególności jeżeli chodzi o przewidywane dalsze ograniczanie wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym. Zagrożenia dla prognoz dotyczących deficytu sprawiają, że wskaźnik zadłużenia może się okazać wyższy od prognozowanego w programie. Ponadto w oparciu o dostępne obecnie informacje można przypuszczać, że likwidacja przedsiębiorstwa Malta Shipyards w 2009 roku może przyczynić się do zwiększenia poziomu zadłużenia.
- (8) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na Malcie na budżet jest znacząco niższy od średniej UE, a udział wydatków na emerytury w PKB ma w długim okresie maleć zgodnie z prognozami z 2005 roku. Jednak reforma systemu emerytalnego z 2006 roku, która ma na celu zarówno zwiększenie wysokości emerytur, jak i podniesienie wieku emerytalnego, może w dłuższym okresie spowodować zwiększenie wydatków. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto przekracza określoną w Traktacie wartość referencyjną. Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie sytuacja budżetowa w 2008 roku, która jest gorsza niż wyjściowa sytuacja z poprzedniego programu, potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet, zwiększając niestabilność. Do ograniczenia kształtujących się na średnim poziomie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłaby się poprawa sytuacji budżetowej.
- (9) Wprawdzie wydatki w latach 2004–2007 były niższe od przeznaczonych na nie w budżecie kwot, jednak doświadczenie z 2008 roku pokazuje, że wydatki publiczne w dalszym ciągu podlegają uznaniowym decyzjom podejmowanym na etapie wykonywania budżetu, przy czym budżet nie ma wyraźnego średniookresowego ukierunkowania. W programie nie przewiduje się poprawy pod tym względem. Oprócz tego skuteczność i efektywność wydatków w takich obszarach jak edukacja i zdrowie wydają się niskie.
- (10) W październiku 2008 r. rząd ogłosił zwiększenie kwoty gwarancji dla depozytów złożonych w maltańskich bankach z 20 000 EUR do 100 000 EUR. Jak dotąd nie było konieczne przyjęcie żadnych innych środków mających pomóc w ustabilizowaniu systemu finansowego.

- (11) Polityka budżetowa w 2009 roku zasadniczo zakłada konsolidację budżetu, co jest właściwe i zgodne z europejskim planem naprawy gospodarczej, który w grudniu 2008 r. zatwierdziła Rada Europejska z uwagi na wysoki deficyt i wysokie wskaźniki zadłużenia, a także problemy z konkurencyjnością. Jednak zgodnie z tym planem Malta przyjęła szereg środków służących wsparciu gospodarki w 2009 roku. Większość z nich została zastosowana we właściwym momencie oraz jest ukierunkowana na te sektory, które przypuszczalnie najdotkliwiej odczują spowolnienie gospodarcze, np. turystyka i sektor wytwórczy. Z wyjątkiem inwestycji publicznych, których udział w PKB obniży się w 2011 roku, środki te wydają się mieć charakter stały. Szereg środków strukturalnych, będących częścią bardziej długofalowego programu reform politycznych, powinno pomóc w uporaniu się z problemami spowodowanymi przez spowolnienie gospodarcze przez zwiększenie potencjału wzrostu. W szczególności planowana liberalizacja transportu publicznego sprawi, że sektor ten stanie się bardziej wydajny i konkurencyjny; z kolei wdrożenie planu działania w zakresie modelu „flexicurity” pomoże zapewnić odpowiednią podaż wykwalifikowanych pracowników w rozwijających się sektorach wymagających wysokich kwalifikacji. Oprócz tego w programie przewidziano wyższe płatności na realizację projektów infrastrukturalnych i dotyczących ochrony środowiska. Środki te związane są ze średniookresowym programem reform i z zaleceniami dla poszczególnych państw, przedstawionymi przez Komisję w dniu 28 stycznia 2009 r. w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
- (12) Zgodnie z programem saldo strukturalne obliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie ma się dalej polepszać o średnio 1,25 punktu procentowego PKB rocznie w latach 2010–2011. Biorąc pod uwagę istotne zagrożenia dla realizacji celów budżetowych, przedstawiony w programie kurs polityki nie zapewniłby odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed naruszeniem progu deficytu w wysokości 3 % PKB do końca okresu objętego programem. Konsolidacja przewidywana w końcowych latach okresu objętego programem powinna zostać wsparta odpowiednimi środkami. Uwzględniając zagrożenia dla prognoz dotyczących długu, wskaźnik zadłużenia wydaje się w wystarczającym stopniu zmniejszać i zbliżać do wartości referencyjnej w perspektywie średniookresowej — choć według prognoz Komisji wzrośnie on nieznacznie w perspektywie krótkookresowej — zwłaszcza jeśli pamiętać o znaczącym zmniejszeniu tego wskaźnika w latach 2004–2007.
- (13) Co do wymagań dotyczących danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

Zasadniczo można stwierdzić, że w kontekście słabnącego wzrostu gospodarczego i przekroczenia w 2008 roku wartości referencyjnej dla deficytu w wysokości 3 % PKB w programie przewiduje się przywrócenie konsolidacji budżetowej począwszy od 2009 roku, do czego przyczynią się ograniczenia wydatków oraz, w mniejszym stopniu, wyższe dochody. Jest to zgodne z europejskim planem naprawy gospodarczej i można to uznać za adekwatne do sytuacji, biorąc pod uwagę wysokie wskaźniki deficytu i zadłużenia oraz problemy związane z konkurencyjnością. Istnieją jednak zagrożenia dla realizacji celów dotyczących deficytu i zadłużenia w okresie objętym programem, których źródłem jest optymistyczny scenariusz makroekonomiczny, oparcie się na niestabilnych źródłach dochodów, możliwość przekroczenia wydatków oraz brak informacji o środkach konsolidacji w końcowych latach. Wskaźnik zadłużenia, który ma się stopniowo zmniejszać w okresie objętym programem, by docelowo osiągnąć wartość poniżej wynoszącej 60 % PKB wartości referencyjnej i który jednak narażony jest na wspomniane powyżej zagrożenia, wydaje się w wystarczającym stopniu zmniejszać i zbliżać do wartości referencyjnej w perspektywie średniookresowej — choć według prognozy Komisji wzrośnie on nieznacznie w perspektywie krótkookresowej — zwłaszcza jeśli pamiętać o znaczącym zmniejszeniu tego wskaźnika w latach 2004–2007. Brak dywersyfikacji bazy gospodarczej (choć sytuacja pod tym względem poprawia się w ostatnich latach) zwiększa podatność Malty na oddziaływanie wstrząsów zewnętrznych, szczególnie w kontekście obecnego spowolnienia gospodarczego. Ponadto w dalszym ciągu podatna na zagrożenia jest konkurencyjność, w szczególności w sytuacji, gdy wzrost wynagrodzeń ogółem będzie nieproporcjonalny do wydajności.

W świetle powyższej oceny wzywa się Maltę do:

- (i) wznowienia procesu konsolidacji budżetowej jak to przewidziano w programie, tak by przywrócić planowany wskaźnik deficytu względem PKB do poziomu poniżej 3 % PKB w 2009 roku i zapewnienia odpowiedniego obniżenia wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych przez określenie środków wspierających planowaną konsolidację w końcowych latach okresu objętego programem mającą na celu osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego;
- (ii) wzmocnienia średniookresowych ram budżetowych i poprawy skuteczności i efektywności wydatków publicznych, w tym przez przyspieszenie planowania i realizacji kompleksowej reformy systemu opieki zdrowotnej.

⁽¹⁾ Np. dla okresu 2007–2011 nie są podane dane dotyczące zmian zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, zwłaszcza dane o korekcie przepływów kapitału w odniesieniu do różnic między rozliczeniami w oparciu o metodę kasową i memoriałową, akumulacji netto aktywów finansowych, akumulacji netto aktywów finansowych — dochodów z prywatyzacji, wpływu wyceny i innych wpływów, płynnych aktywów finansowych i zadłużenia finansowego netto.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2008	3,7	2,8	2,2	2,5	2,8
	KOM styczeń 2009	3,9	2,1	0,7	1,3	bd.
	PK listopad 2007	3,5	3,1	3,2	3,4	bd.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2008	0,7	4,5	2,7	2,3	2,0
	KOM styczeń 2009	0,7	4,6	1,9	2,2	bd.
	PK listopad 2007	0,9	2,5	2,3	2,1	bd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2008	0,0	0,1	- 0,3	- 0,5	0,5
	KOM styczeń 2009 ⁽²⁾	1,1	1,2	0,0	- 0,6	bd.
	PK listopad 2007	- 0,8	- 0,1	0,5	1,9	bd.
Wierzytelności/zadłu- żenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS grudzień 2008	- 5,5	- 5,1	- 3,1	- 2,7	0,7
	KOM styczeń 2009	- 4,6	- 5,5	- 5,5	- 5,3	bd.
	PK listopad 2007	- 0,5	0,2	3,2	5,5	bd.
Dochody sektora insty- tucji rządowych i samo- rządowych (% PKB)	PS grudzień 2008	40,6	40,6	41,7	41,8	41,9
	KOM styczeń 2009	40,4	40,7	41,1	41,2	bd.
	PK listopad 2007	41,0	40,9	39,9	39,5	bd.
Wydatki sektora insty- tucji rządowych i samo- rządowych (% PKB)	PS grudzień 2008	42,4	43,9	43,2	42,1	40,7
	KOM styczeń 2009	42,2	44,2	43,7	43,8	bd.
	PK listopad 2007	42,7	42,2	40,0	38,5	bd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB)	PS grudzień 2008	- 1,8	- 3,3	- 1,5	- 0,3	1,2
	KOM styczeń 2009	- 1,8	- 3,5	- 2,6	- 2,5	bd.
	PK listopad 2007	- 1,6	- 1,2	- 0,1	0,9	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2008	1,6	0,0	1,9	3,0	4,3
	KOM styczeń 2009	1,6	- 0,2	0,8	0,8	bd.
	PK listopad 2007	1,7	2,0	2,9	3,8	bd.
Saldo w ujęciu uwzględ- niającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS grudzień 2008	- 1,8	- 3,4	- 1,4	- 0,1	1,0
	KOM styczeń 2009	- 2,2	- 4,0	- 2,6	- 2,3	bd.
	PK listopad 2007	- 1,3	- 1,2	- 0,3	0,3	bd.

		2007	2008	2009	2010	2011
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2008	- 2,4	- 3,7	- 1,7	- 0,2	0,9
	KOM styczeń 2009	- 2,8	- 3,3	- 2,9	- 2,3	bd.
	PK listopad 2007	- 2,1	- 1,4	- 0,5	0,1	bd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2008	62,2	62,8	61,9	59,8	56,3
	KOM styczeń 2009	61,9	63,3	64,0	64,2	bd.
	PK listopad 2007	62,9	60,0	57,2	53,3	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 szacunkowy potencjalny wzrost w wysokości odpowiednio 2,3 %, 2 %, 1,9 % i 1,9 % w latach 2007–2010.
- (³) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z programem stabilności z 2008 roku działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,6 % PKB w 2007 roku, 0,3 % PKB w 2008 roku, 0,3 % PKB w 2009 roku oraz 0,1 % PKB w 2010 roku; wszystkie te działania mają na celu zmniejszenie deficytu; natomiast zgodnie ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r. działania te wynoszą: 0,6 % PKB w 2007 roku, -0,6 % PKB w 2008 roku i 0,3 % PKB w 2009 roku.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.