

MNENJE SVETA
z dne 4. marca 2008
o posodobljeni različici programa Danske za konvergenco, 2007–2010

(2008/C 74/04)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrejitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (1) ter zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom –

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

- (1) Svet je 4. marca 2008 proučil posodobljeno različico programa Danske za konvergenco, ki zajema obdobje 2007–2010 (2) in daje nadaljnje smernice za razvoj do leta 2015.
- (2) V zadnjih letih so dansko gospodarstvo zaznamovali močna realna rast BDP, znatne zaposlitvene možnosti, visoka izkoriščenost zmogljivosti, nizka inflacija in stabilen devizni tečaj v MDT II.

Vendar so v zadnjem letu omejitve zmogljivosti začele ovirati gospodarstvo, pojavili pa so se tudi znaki pospešene rasti cen in plač. Medtem ko zunanji saldo še vedno kaže presežek, so vplivi naraščajočih stroškovnih pritiskov in pomanjkanja delovne sile na konkurenčnost vedno bolj zaskrbljujoči. Javne finance ostajajo močne s trajnimi javnofinančnimi presežki in nadaljnjim zmanjševanjem dolga. Trenutno je ključni izziv za proračunsko politiko ohranitev razumne proračunske naravnosti, da se tako prepreči nadaljnji pritisk na trg dela. Dodaten izziv je zagotovitev spoštovanja omejitve porabe, zlasti v obdobju povečanih prihodkov, ki je kljub vsemu ob upoštevanju pripravljenosti vlade, da zagotovi proračunsko vzdržnost, pomemben.

- (3) Program predvideva, da je dansko gospodarstvo na vrhuncu svojega gospodarskega cikla in zdaj vstopa v obdobje zmernejše rasti. Zato se predvideva, da se bo realna rast BDP zmanjšala z 2 % leta 2007 na povprečno 1 % v ostalem programskem obdobju. Glede na trenutno razpoložljive podatke (3) se zdi, da scenarij temelji na uresničljivih predpostavkah o rasti za leto 2008 ter na previdnih predpostavkah za pozneje zaradi temeljne predpostavke o znatno pozitivni proizvodni vrzeli – kot je navedeno v posodobljeni različici –, (izračunane z uporabo nacionalne metodologije) (4), ki bo pokrita do leta 2011. Napovedi programa glede inflacije cen in plač se zlasti za leto 2009 zdijo nizke ob upoštevanju domačih bremen plač in svetovnih trendov. Stabilnost cen je treba ohranjati skozi celotno programsko obdobje.

(1) UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1055/2005 (UL L 174, 7.7.2005, str. 1). Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/fiscal_policy528_sl.htm.

(2) Posodobljena različica je bila zaradi oblikovanja nove vlade po novembrskih splošnih volitvah predložena več kot tri tedne po 1. decembru, ki je rok, določen v kodeksu ravnanja.

(3) Ocena upošteva zlasti napoved služb Komisije iz jeseni 2007 in oceno Komisije o poročilu o izvajanju nacionalnega programa reform iz oktobra 2007.

(4) Zaradi uporabe nacionalne metodologije, ki se razlikuje od skupno dogovorjene metodologije, so proizvodne vrzeli večje (zaradi nižje ocene potencialne rasti).

- (4) Za leto 2007 je bil javnofinančni presežek v napovedi služb Komisije iz jeseni 2007 ocenjen na 4 % BDP, pri čemer je bil cilj iz predhodne posodobljene različice programa za konvergenco določen na 2,8 % BDP. Boljši rezultati so odraz znatnega pozitivnega baznega učinka od leta 2006, nastalega zaradi rasti zaposlovanja, ki je bila boljša od pričakovane, in prihodkov od dejavnosti, povezanih z izkoriščanjem nafte in plina v Severnem morju, ki so bili višji od pričakovanih.

Sedanji program predvideva, da bo presežek znašal 3,8 % BDP, vendar bodo glede na novejšje podatke ⁽¹⁾ odhodki verjetno za 0,5 odstotne točke BDP višji od pričakovanih, zato bo presežek verjetno ustrezno popravljen navzgor (na okoli 4,5 % BDP).

- (5) Ob upoštevanju splošnega cilja, tj. zagotavljanja proračunske vzdržnosti, je glavni cilj proračunske strategije, da se ohranijo visoki presežki, ki se sicer hitro nižajo (s 3,8 % BDP leta 2007 na 3 % leta 2008 in dalje na 1,2 % leta 2010 ⁽²⁾), v okviru vse slabših konjunkturnih razmer. Srednjeročni cilj za proračunsko stanje je popravljen navzgor ⁽³⁾ za 0,25 odstotne točke BDP na strukturni presežek (tj. ciklično prilagojene presežke brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov) med 0,75 % in 1,75 % BDP. Srednjeročni cilj se bo v programskem obdobju v celoti spoštoval. Razvoj nominalnega presežka je na splošno podoben razvoju iz prejšnje posodobitve, čeprav z izhodiščnim višjim presežkom ob večinoma primerljivem makroekonomskem scenariju. Strategija temelji na ohranitvi zamrznitve davkov ⁽⁴⁾ in omejitvi odhodkov ter predvideva nekatera znižanja davkov. Uresničitev omejitve odhodkov se načrtuje z določitvijo letnih zgornjih meja za realno rast odhodkov javne porabe (ki postajajo vedno strožje z 1,75 % leta 2008 na 1 % v letih 2009–2010) in omejitvijo nominalnih odhodkov javne porabe na 26,5 % ciklično prilagojenega BDP do leta 2015. Načrtuje se, da bo strukturni saldo, izračunan na podlagi skupno dogovorjene metodologije, ostal na splošno nespremenjen, tj. bo znašal 3,5 % v letih 2007–2008, ter padel na 2,5 % BDP v letih 2009–2010 ⁽⁵⁾. Program kaže nižje presežke proti letu 2015, ker se pričakuje, da se bodo občutili učinki staranja prebivalstva in zmanjšali viri prihodkov v Severnem morju.
- (6) Proračunski rezultati bi lahko bili boljši od tistih, ki so načrtovani v programu, zlasti ob upoštevanju rezultatov v letu 2007, ki so boljši od načrtovanih, kot je navedeno v predstavitvi predloga proračuna za leto 2008 z dne 5. februarja 2008. Zadovoljivi rezultati v zvezi z velikimi presežki, ki so zaradi nepričakovanih prihodkov pogosto popravljeni navzgor, in previdni makroekonomski obeti od leta 2009 naprej zmanjšujejo tveganje, ki ga povzročajo nekoliko slabši rezultati v zvezi s spoštovanjem zgornjih mej rasti odhodkov javne porabe.
- (7) Glede na to oceno tveganja se zdi, da proračunska naravnost v programu omogoča, da se srednjeročni cilj doseže z veliko rezervo skozi vse programsko obdobje, kakor je predvideno v programu. Naravnost proračunske politike iz programa je v celotnem obdobju skladna s Paktom stabilnosti in rasti.
- (8) Zdi se, da je Danska izpostavljena nizkemu tveganju, kar zadeva vzdržnost javnih financ. Dolgoročni proračunski vpliv staranja prebivalstva je manjši od povprečja EU, zlasti zaradi pokojninske reforme, vključene v Sporazum o sistemu socialnega skrbstva ⁽⁶⁾. Proračunsko stanje v letu 2007, kot ga ocenjuje program, z visokim strukturnim presežkom, prispeva k zmanjšanju bruto javnega dolga. Ohranjanje visokih primarnih presežkov v srednjeročnem obdobju bo nadalje prispevalo k omejevanju tveganj za vzdržnost javnih financ.

⁽¹⁾ Načrt proračuna, ki spremlja predlog proračuna, predstavljen 5. februarja 2008.

⁽²⁾ V napovedi, ki spremlja nov predlog proračuna in jo je 5. februarja 2008 objavilo dansko ministrstvo za finance, so presežki popravljeni navzgor na 4,4 % BDP leta 2007, 3,7 % leta 2008 in 2,7 % leta 2009.

⁽³⁾ To je zaradi predvidene nadaljnje oprostitev plačila „posebnega pokojninskega prispevka“ po letu 2008, ki je prej ustvarjal odbitek dohodnine pri zasebnih pokojninskih varčevanjih v višini 0,25 % BDP. Tako se s povečanjem davčnih prihodkov načrtuje povečanje srednjeročnega cilja.

⁽⁴⁾ Zamrznitev davkov pomeni, da se od leta 2002 naprej stopnje posrednih in neposrednih davkov ne morejo več povišati, ne glede na to, ali bodo izražene nominalno ali v odstotkih.

⁽⁵⁾ Zaradi različne opredelitve enkratnih in začasnih ukrepov so ocene strukturnega salda težje primerljive z napovedmi služb Komisije.

⁽⁶⁾ S „Sporazumom o prihodnji blaginji, socialni varnosti in naložbah v prihodnosti“, ki ga je vlada sklenila junija 2006, se v prihodnjih dvajsetih letih standardna upokojitvena starost dvigne s 65 na 67 let, starost za predčasno upokojitve pa s 60 na 62 let. Od leta 2025 bodo starostne meje določene ob upoštevanju sprememb življenjske dobe.

- (9) Zdi se, da je program za konvergenco skladen s poročilom o izvajanju nacionalnega programa reform iz oktobra 2007. Program in poročilo o izvajanju temeljita na ekonomski strategiji „Towards new goals – Denmark 2015“, ki jo je avgusta 2007 predstavila vlada. Izrecno se upoštevajo javnofinančni učinki glavnih reformnih ukrepov, kot sta predvidena energetska strategija in t. i. „kakovostni sklad“ za naložbe v javne storitve (zlasti zdravstveno in otroško varstvo ter oskrba starejših).
- (10) Program vsebuje vse obvezne podatke, zahtevane v kodeksu ravnanja za programe za stabilnost in konvergenco, in večino neobveznih podatkov ⁽¹⁾.

Splošni zaključek je, da program namerava ohraniti trden proračunski položaj, ki v celoti spoštuje srednje-ročni cilj skozi celotno obdobje, in hkrati upoštevati cilj dolgoročne proračunske vzdržnosti. Ob predvidevanju visokih, čeprav hitro padajočih presežkov v programskem obdobju se zdijo proračunski cilji previdni glede na rezultate v letu 2007, ki so boljši od načrtovanih, in najnovejše napovedi. Ocenjuje se, da je tveganje za dolgoročno vzdržnost nizko. Trenutno je najpomembnejši izziv za politiko reševanje pomanjkanja delovne sile in naraščajočih stroškovnih pritiskov z združenimi strukturnimi in makroekonomskimi politikami. Določiti in izvesti je treba nadaljnje ukrepe za spodbuditev ponudbe delovne sile. Medtem je treba pazljivo proučiti proračunsko naravnost, da se prepreči procikličnost. Zato ostaja omejitev rasti odhodkov javne porabe, kot jo predvideva program, prednostna naloga.

Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih napovedi

		2006	2007	2008	2009	2010
Realni BDP (spremembe v %)	KP dec. 2007	3,5	2,0	1,3	1,1	0,5
	KOM nov. 2007	3,5	1,9	1,3	1,4	ni podatkov
	KP dec. 2006	2,7	2,0	0,7	0,7	0,6
Inflacija po HICP (%)	KP dec. 2007	1,9	1,7	2,4	1,6	1,9
	KOM nov. 2007	1,9	1,7	2,4	2,4	ni podatkov
	KP dec. 2006	2,0	1,8	1,7	1,8	1,7
Proizvodna vrzel ⁽¹⁾ (v % potencialnega BDP)	KP dec. 2007	1,2	1,0	0,3	- 0,4	- 1,5
	KOM nov. 2007 ⁽²⁾	1,1	0,7	- 0,2	- 0,9	ni podatkov
	KP dec. 2006	0,9	0,9	- 0,3	- 1,3	- 2,3
Neto posojanje/zadolževanje v razmerju do ostalega sveta (v % BDP)	KP dec. 2007	2,4	1,7	1,3	1,9	2,2
	KOM nov. 2007	2,4	1,2	0,7	0,6	ni podatkov
	KP dec. 2006	1,6	1,7	1,3	1,2	1,3
Javnofinančni saldo (v % BDP)	KP dec. 2007	4,6	3,8	3,0	2,0	1,2
	KOM nov. 2007	4,6	4,0	3,0	2,5	ni podatkov
	KP dec. 2006	3,1	2,8	2,5	1,8	1,2

⁽¹⁾ Vendar podatki o skupnih prihodkih in skupnih odhodkih ter nekatere podkomponente ne ustrezajo usklajenim opredelitvam. Med neobveznimi podatki manjkajo opredelitve usklajevanj stanj in tokov.

		2006	2007	2008	2009	2010
Primarni saldo (v % BDP)	KP dec. 2007	6,2	5,2	4,2	3,0	2,1
	KOM nov. 2007	6,2	5,3	4,3	3,6	ni podatkov
	KP dec. 2006	4,7	4,3	3,3	2,5	1,8
Ciklično prilagojeni saldo ⁽¹⁾ (v % BDP)	KP dec. 2007	3,8	3,1	2,8	2,3	2,2
	KOM nov. 2007	3,9	3,6	3,2	3,0	ni podatkov
	KP dec. 2006	2,5	2,2	2,7	2,6	2,7
Strukturni saldo ⁽²⁾ (v % BDP)	KP dec. 2007	2,7	3,5	3,4	2,5	2,5
	KOM nov. 2007	3,6	3,2	3,4	3,0	ni podatkov
	KP dec. 2006	2,2	1,9	2,7	2,6	2,7
Bruto javni dolg (v % BDP)	KP dec. 2007	30,1	25,6	21,6	19,2	18,6
	KOM nov. 2007	30,3	25,0	20,9	17,5	ni podatkov
	KP dec. 2006	29,8	25,8	22,7	20,5	19,0

Opombe:

- (1) Proizvodne vrzeli in ciklično prilagojeni saldi v skladu s programi, kot so jih ponovno izračunale službe Komisije na podlagi podatkov v programih.
- (2) Na podlagi ocenjene potencialne rasti v višini 2,2 %, 2,3 %, 2,2 % oziroma 2,0 % za posamezna leta v obdobju 2006–2009.
- (3) Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov. Enkratni in drugi začasni ukrepi so leta 2006 predstavljali 1,1 % BDP (za povečanje presežka) ter 0,4 %, 0,6 %, 0,2 % in 0,3 % BDP v obdobju 2007–2010 (vsi za zmanjšanje presežka) glede na najnovejši program ter 0,3 % BDP leta 2006 in 2007 (za povečanje presežka) in 0,2 % leta 2008 (za zmanjšanje presežka) v jesenski napovedi služb Komisije. Vendar program uporablja drugačno opredelitev enkratnega ukrepa, ker začasnih sprememb dohodkov, določenih v programu, službe Komisije ne opredeljujejo kot enkratne ukrepe.

Vir:

Program za konvergenco (KP); gospodarske napovedi služb Komisije iz jeseni 2007 (KOM); izračuni služb Komisije.