

I

(Rezolucje, zalecenia, stanowiska i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 10 lipca 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2009 przedstawionego przez Republikę Czeską

(2007/C 204/01)

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 lipca 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji na lata 2006–2009 przedstawiony przez Republikę Czeską. Z powodu sytuacji politycznej w Republice Czeskiej, związanej z zatwierdzeniem przez parlament w dniu 19 stycznia 2007 r. nowego rządu po wyborach powszechnych z czerwca 2006 r., przedłożenie zaktualizowanego programu nastąpiło z opóźnieniem, w dniu 15 marca 2007 r., podczas gdy zgodnie z kodeksem postępowania termin upłynął w dniu 1 grudnia.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje spadek tempa realnego wzrostu PKB z 6,1 % w 2006 r. do 4,9 % w 2007 r., a następnie jego stabilizację. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z wiosny 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 2,9 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że osiągnie on 3,8 % PKB. Do uzyskania niższego niż zakładano deficytu przyczynił się wyższy wzrost PKB i wzrost zatrudnienia, jak również przeniesienie znacznej części niewykorzystanych środków budżetowych na kolejny rok.

⁽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

- (4) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej zawartej w programie jest zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych, zwłaszcza poprzez dążenie do realizacji średniookresowego celu budżetowego, jakim jest deficyt strukturalny (tj. saldo dostosowane cyklicznie, z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) na poziomie 1 % PKB. W programie przewidziano, że deficyt zasadniczy powinien wzrosnąć do 4 % PKB w 2007 r., głównie w wyniku uznaniowego zwiększenia wydatków socjalnych, a następnie ulec stopniowemu obniżeniu do 3,5 % PKB w 2008 r. i 3,2 % PKB w 2009 r. Planuje się, że deficyt pierwotny zmniejszy się z 2,4 % PKB w 2006 r. do 1,6 % w 2009 r. Planowana konsolidacja fiskalna po 2007 r. zakłada wzrost dochodów o 0,4 punktu procentowego PKB w okresie objętym programem, zwłaszcza „innych dochodów” (bez szczegółowego określenia konkretnych środków, które jednak prawdopodobnie są związane z transferami unijnymi), który to wzrost z nawiązką wyrówna obniżenie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Zasadniczo jednak konsolidacja opiera się na wydatkach przy stale malejącym spożyciu publicznym, które wynika przede wszystkim z ograniczenia płac w administracji rządowej, co z nawiązką zrównoważy wzrost inwestycji publicznych i wydatków z tytułu odsetek. W porównaniu z poprzednią aktualizacją nowy program odracza planowane zmniejszenie deficytu poniżej 3 % wartości odniesienia PKB o co najmniej dwa lata pomimo korzystniejszego scenariusza makroekonomicznego. Należy zaznaczyć, że w programie przedstawiono również proponowaną przez nowy rząd alternatywę zakładającą niższe wartości deficytu: 3,2 % PKB w 2008 r. oraz 2,8 % PKB w 2009 r. Wiąże się to z szeregiem działań strategicznych, a także z wprowadzeniem większej elastyczności finansów publicznych poprzez ograniczenie wydatków obowiązkowych. Opiera się to jednak na działaniach strategicznych, które jeszcze nie zostały ostatecznie sprecyzowane i zatwierdzone, a przedstawione w programie zasady średnioterminowej polityki fiskalnej są spójne i poparte odpowiednimi obliczeniami tylko dla wyższych z wyżej wymienionych celów dotyczących poziomu deficytu.
- (5) Deficyt strukturalny obliczany zgodnie z powszechnie przyjętą metodą ma wzrosnąć od wartości około 3,5 % PKB w 2006 r. do około 4,5 % PKB w 2007 r., a następnie stopniowo się obniżyć do 3,5 % PKB w 2009 r. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest osiągnięcie deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB. W porównaniu z poprzednią aktualizacją osiągnięcie celu średniookresowego przelożono o rok — do 2013 r. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy odpowiednio odzwierciedla wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Zagrożenia wpływające ze scenariusza makroekonomicznego mają zasadniczo charakter neutralny, natomiast prognozy podatkowe wydają się oparte na ostrożnych założeniach. Przewidziana w programie konsolidacja fiskalna w dużej mierze opiera się na ograniczeniu wydatków w zakresie spożycia zbiorowego, lecz program nie zawiera wystarczających informacji uzupełniających na temat sposobu osiągnięcia tego celu. Z drugiej strony Republika Czeska w ostatnich latach osiągała dobre wyniki, choć realizację celów budżetowych ułatwił wyższy, niż oczekiwano wzrost gospodarczy. Istnieje również ryzyko polityczne związane z równowagą parlamentarną.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej jest niezgodny z zaleconą przez Radę w dniu 5 lipca 2004 r. korektą nadmiernego deficytu do roku 2008. Z uwagi na aktualną dobrą koniunkturę gospodarczą i wyższy wzrost gospodarczy, niż przewidywano w czasie wydania zalecenia Rady w lipcu 2004 r., istnieją duże możliwości zwiększenia wysiłków na rzecz konsolidacji i szybszego zmniejszenia deficytu, niż założono w programie.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. wskaźnik długu publicznego brutto osiągnął 30,4 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. W programie przewiduje się wzrost wskaźnika zadłużenia o prawie 2 punkty procentowe w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowe skutki budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa są w Republice Czeskiej znacznie większe niż średnia UE, co wynika głównie z istotnego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB, a także ze znacznego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną. Wprowadzenie reform strukturalnych, zwłaszcza w systemie emerytalno-rentowym i systemie opieki zdrowotnej, w celu ograniczenia znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Sytuacja budżetowa przewidywana na końcu okresu objętego programem, która pogorszyła się w porównaniu z poprzednimi programami, stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowych skutków budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Konsolidacja finansów publicznych wykraczająca poza aktualny plan przyczyniłaby się do ograniczenia zagrożenia dla ich stabilności. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Republiki Czeskiej kształtują się na wysokim poziomie.

- (10) Program konwergencji nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu przedstawionego w listopadzie 2006 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Nie podano także żadnych systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, z wyjątkiem zwiększenia wydatków na badania naukowe i rozwój w budżecie na 2007 r., lecz w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się spójne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności dotyczy to przeniesienia obciążenia podatkowego z opodatkowania bezpośredniego na pośrednie oraz dodatkowego wsparcia finansowego na badania naukowe i rozwój.
- (11) Przedstawiona w programie strategia budżetowa nie jest zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę odejście od ścieżki dostosowań ustalonej przez Radę w lipcu 2004 r. w celu korekty nadmiernego deficytu oraz brak postępów reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej.
- (12) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, pomimo lepszych perspektyw wzrostu gospodarczego i niższego, niż przewidywano deficytu w 2006 r., program zakłada korektę nadmiernego deficytu dopiero w roku 2010 zamiast w roku 2008, który został wyznaczony jako termin korekty w zaleceniu z lipca 2004 r. przedstawionym przez Radę na podstawie art. 104 ust. 7. W obliczu utrzymującego się wzrostu opóźnienie to, które odzwierciedla wyższy deficyt wynikający przede wszystkim z planowanego zwiększenia wydatków socjalnych w 2007 r., prowadzi również do procyklicznego, ekspansywnego kursu polityki budżetowej.

Właściwym krokiem byłoby zatwierdzenie i dokonanie konsolidacji fiskalnej przewidzianej w ustawie o stabilizacji finansów publicznych, która to ustawa jest obecnie przedmiotem prac parlamentu.

W świetle powyższej oceny Rada wzywa Republikę Czeską do:

- i) ograniczenia pogarszającej się sytuacji budżetowej w 2007 r. i zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w sposób wiarygodny i trwałe najpóźniej do 2008 r.;
- ii) dostosowania struktury wydatków w celu zmniejszenia udziału wydatków obowiązkowych;
- iii) długoterminowej poprawy stabilności finansów publicznych poprzez wprowadzenie niezbędnych reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej wobec przewidywanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PK marzec 2007	6,1	6,0	4,9	4,8	4,8
	KOM maj 2007	6,1	6,1	4,9	4,9	nd.
	PK listopad 2005	4,8	4,4	4,2	4,3	nd.
Inflacja HICP (%)	PK marzec 2007	1,6	2,4	2,6	2,5	2,5
	KOM maj 2007	1,6	2,1	2,4	2,9	nd.
	PK listopad 2005	1,5	2,2	2,0	2,1	nd.

⁽¹⁾ Nie przedstawiono przede wszystkim tabeli wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w układzie kalkulacyjnym na rok 2009.

		2005	2006	2007	2008	2009
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK marzec 2007 ⁽¹⁾	- 0,7	0,9	1,1	1,0	1,0
	KOM maj 2007 ⁽³⁾	- 1,1	0,4	0,5	0,5	nd.
	PK listopad 2005 ⁽¹⁾	- 0,8	- 0,1	0,3	0,8	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK marzec 2007 ⁽⁶⁾	- 3,6	- 3,5	- 4,0	- 3,5	- 3,2
	KOM maj 2007	- 3,5	- 2,9	- 3,9	- 3,6	nd.
	PK listopad 2005	- 4,8	- 3,8	- 3,3	- 2,7	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK marzec 2007	- 2,5	- 2,4	- 2,6	- 2,0	- 1,6
	KOM maj 2007	- 2,4	- 1,8	- 2,8	- 2,6	nd.
	PK listopad 2005	- 4,1	- 3,0	- 2,4	- 1,7	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK marzec 2007 ⁽¹⁾	- 3,4	- 3,9	- 4,4	- 3,9	- 3,5
	KOM maj 2007	- 3,1	- 3,1	- 4,1	- 3,8	nd.
	PK listopad 2005 ⁽¹⁾	- 4,5	- 3,8	- 3,4	- 3,0	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK marzec 2007	- 3,4	- 3,9	- 4,4	- 3,9	- 3,5
	KOM maj 2007 ⁽⁴⁾	- 2,0	- 2,8	- 4,1	- 3,8	nd.
	PK listopad 2005 ⁽⁵⁾	- 3,4	- 3,8	- 3,4	- 3,0	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK marzec 2007	30,4	30,6	30,5	31,3	32,2
	KOM maj 2007	30,4	30,4	30,6	30,9	nd.
	PK listopad 2005	37,4	37,1	37,9	37,8	nd.

Uwagi:

(1) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

(2) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

(3) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 4,2 %, 4,6 %, 4,8 % i 4,9 % odpowiednio w latach 2005–2008.

(4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe na podstawie prognozy służb Komisji z wiosny 2007 r. (1,1 % PKB w 2005 r. i 0,2 % PKB w 2006 r. — obydwie wartości zwiększają deficyt).

(5) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zaczerpnięte z programu konwergencji z 2005 r. (1,1 % PKB w 2005 r. — zwiększające deficyt).

(6) Alternatywne docelowe wielkości deficytu oparte na środkach niezatwierdzonych jeszcze przez nowy rząd czeski: 3,2 % PKB w roku 2008 i 2,8 % PKB w roku 2009.

Źródło:

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