

OPINIA RADY**z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie programu stabilności na lata 2007–2011 przedstawionego przez Cypr**

(2008/C 73/03)

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 ⁽¹⁾ oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada zbadała pierwszy program stabilności przedstawiony przez Cypr na lata 2007–2011 ⁽²⁾.
- (2) W ciągu ostatnich dziesięciu lat na Cyprze trwał okres mocnego wzrostu gospodarczego, choć w niektórych latach zaznaczały się wahania, odzwierciedlające podatność tej niewielkiej otwartej gospodarki na wstrząsy zewnętrzne.

Polityka budżetowa nie zawsze wykorzystywała sprzyjającą koniunkturę gospodarczą dla osiągnięcia bliskich równowagi lub wykazujących nadwyżkę celów budżetowych, co zapewniłoby margines bezpieczeństwa w przypadku normalnych wahań i pozwoliło na pełne działanie automatycznych stabilizatorów w okresie pogorszenia koniunktury. Podkreśla to konieczność unikania procyklicznego kursu w okresach dobrej koniunktury. W ciągu ostatnich czterech lat władze cypryjskie przeprowadziły udaną konsolidację budżetową opartą głównie na dochodach, która obniżyła deficyt sektora instytucji rządowych i pozarządowych z 6,5 % PKB w roku 2003 do 1,2 % w roku 2006. Dzięki temu, że prawdopodobnie przejściowo wzrost opierał się na wysokich wpływach podatkowych, co skutkowało wyjątkowo wysokimi dochodami budżetowymi w roku 2007, obecnie szacuje się, że wynik budżetowy osiągnął nadwyżkę w wysokości 1,5 % PKB. Ponadto zadłużenie zmalało z 69 % PKB w roku 2003 do około 60 % w roku 2007. Istnienie częściowych tylko ograniczeń pierwotnych wydatków bieżących i prawdopodobnie przejściowy charakter wpływu struktury dochodów z podatków na ich niedawny wzrost podkreślają potrzebę dalszego usprawniania kontroli wydatków. Pomogłoby to w ustabilizowaniu gospodarki w nowej sytuacji, jaką jest członkostwo w strefie euro. Także reforma systemu emerytalnego i terminowa realizacja przyjętych reform w dziedzinie opieki zdrowotnej przyczyniłyby się do utrzymania wydatków pierwotnych pod kontrolą, stanowiąc podstawę stabilności finansów publicznych w dłuższym okresie.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zmniejszy się nieznacznie z 4,2 % w roku 2007 do średnio 4 % w pozostałym okresie objętym programem. Z oceny dostępnych obecnie informacji ⁽³⁾ wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu do roku 2009, natomiast założenia dotyczące późniejszego okresu wydają się nieco zbyt optymistyczne. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne, ale w kontekście ostatnich zmian cen ropy naftowej i żywności na rynkach światowych zagrożenia mogą okazać się nieco poważniejsze.

⁽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 przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona tydzień po upływie terminu przewidzianego w kodeksie postępowania, przypadającego na dzień 1 grudnia.

⁽³⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji z roku 2007 oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

- (4) Program stabilności przewiduje nadwyżkę sektora instytucji rządowych i pozarządowych w roku 2007 w wysokości 1,5 % PKB, co stanowi wynik o ponad 3 punkty procentowe lepszy niż ustalony w ostatniej aktualizacji programu konwergencji cel deficytu w wysokości 1,6 % PKB. Zasadniczą zmianę, która zaszła w roku 2007, przypisuje się wyjątkowemu zwiększeniu ogółu dochodów dzięki szczególnie wysokim wpływom z podatków spowodowane wysoką rentownością sektora finansowego i rosnącymi inwestycjami w nieruchomości. Podwyższenie podstawy opodatkowania i związanych z tym dochodów wydaje się częściowo mieć charakter przejściowy. Przewidywany na rok 2007 wynik jest zgodny z zawartym w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie ostatniej aktualizacji programu konwergencji ⁽¹⁾ wezwaniem do „dążenia do konsolidacji fiskalnej, tak jak przewidziano w programie”.
- (5) W świetle lepszych niż zakładano wyników za rok 2007 cele budżetowe przedstawione w programie stabilności poprawiły się znacznie w porównaniu do celów z ostatniej aktualizacji programu konwergencji w kontekście zasadniczo niezmienionych warunków makroekonomicznych. Program stabilności zakłada osiągnięcie bardziej ambitnego celu średniookresowego w postaci zrównoważenia budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. salda dostosowanego cyklicznie bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), wobec wcześniej zakładanego deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB. Przedstawiona w programie stabilności strategia budżetowa zmierza do utrzymania tego nowego celu średniookresowego, który zresztą został już osiągnięty z nadwyżką w roku 2007, w całym okresie objętym programem. Planuje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i pozarządowych obniży się z 1,5 % w roku 2007 do 0,7 % PKB do roku 2011; w ujęciu pierwotnym spadek jest większy, z 4,7 % do 2,8 % PKB w 2011 r. Zmniejszenie nadwyżki wynika głównie ze spadku udziału ogółu dochodów w PKB o 1,25 punktu procentowego, podczas gdy ogół wydatków ma zmniejszyć się tylko o 0,25 punktu procentowego PKB.

Zmniejszenie udziału wydatków w PKB odzwierciedla głównie znaczne oszczędności w ramach wydatków z tytułu odsetek, natomiast wydatki pierwotne mają wzrosnąć o 0,25 punktu procentowego, ponieważ ograniczenie wydatków na wynagrodzenia dla pracowników, dotacje i inwestycje publiczne jest z nadwyżką zrównoważone zwiększeniem wydatków socjalnych i innych wydatków. Spadek ogółu dochodów będzie miał miejsce głównie w roku 2008 (1,5 punktu procentowego PKB), ponieważ oczekuje się, że połowa wyjątkowego wzrostu dochodów w wysokości 1,5 % PKB, który miał miejsce w roku 2007, nie wystąpi w roku 2008. Dług sektora instytucji rządowych i pozarządowych brutto, szacowany na 60 % PKB w roku 2007, ma spaść o 11,5 punktu procentowego PKB w roku 2008, do 48,5 % PKB. Jest to głównie wynikiem wysokiej nadwyżki pierwotnej i dokonania znacznej korekty przepływu kapitału zmniejszającej dług, co wynika ze znacznego wycofywania aktywów finansowych związanych z funduszami amortyzacyjnymi. Następnie dług w stosunku do PKB ma się obniżyć o dalszych 8 punktów procentowych PKB w okresie objętym programem do poziomu 40,5 % do roku 2011.

- (6) Wyniki budżetowe w latach 2008 i 2009 mogą być lepsze niż zakładane w programie, ale gorsze w późniejszym okresie. W programie zakłada się, że tylko część wyższych niż oczekiwano dochodów z roku 2007 zostanie przeniesiona na następne lata. Mimo że w świetle braku bardziej szczegółowych danych nie można tego stwierdzić z pewnością, wydaje się, że istnieje możliwość dokonania większego przeniesienia nadwyżki dochodów, szczególnie w latach 2008 i 2009. Zagrożenie dla dochodów wynika z faktu, że scenariusz makroekonomiczny zawiera korzystne prognozy dotyczące wzrostu spożycia prywatnego w końcowych latach programu. Kolejne zagrożenie związane jest z poleganiem na pułapach wydatków, które zostały wprowadzone dopiero w roku 2006, ponieważ ich zakres stosowania nie jest pełen, a w szczególności mechanizmy ich egzekwowania nie są w pełni określone.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do utrzymania celu średniookresowego przez okres objęty programem, tak jak przewidziano w programie. Dochód w wysokości 1,5 % PKB, który w programie uznano za tymczasowy, może mieć wprawdzie przejściowy charakter, nie kwalifikuje się jednak jako środek jednorazowy i nie jest tak traktowany przez służby Komisji. Uwzględniając okres dobrej koniunktury gospodarczej, obniżenie strukturalnej nadwyżki o ponad 1 punkt procentowy PKB w roku 2008 z 1,75 % PKB w roku poprzednim może oznaczać przyjęcie procyklicznego kursu polityki budżetowej, co nie byłoby zgodne z paktem stabilności i wzrostu. Jednak założenie rządu, że wzrost dochodów w roku 2007 może mieć jedynie częściowo charakter stały, odzwierciedla ostrożne podejście budżetowe, zgodnie z którym dochody pochodzące ze szczególnie dużego udziału czynnika podatkowego we wzroście nie powinny prowadzić do dodatkowych stałych wydatków. Mimo że planowane pogorszenie pozycji budżetowej w porównaniu do roku 2007 odzwierciedla w znacznym stopniu spodziewaną normalizację dochodów z podatków, istnieje ryzyko, że kurs polityki budżetowej w roku 2008 może okazać się procykliczny z uwagi na zagrożenia związane z egzekwowaniem pułapów wydatków.

⁽¹⁾ Dz.U. C 71 z 28.3.2007, str. 16.

- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Cypru kształtują się na wysokim poziomie. Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa należy do największych w UE, co wynika głównie z bardzo dużego wzrostu wydatków na emerytury w stosunku do PKB. Przedstawiona w programie pozycja budżetowa w roku 2007 przyczynia się do częściowego złagodzenia przewidywanego znacznego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, jednak nie wystarcza by pokryć związane z nim koszty. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych i wprowadzenie reform systemu emerytalnego zmierzających do ograniczenia przewidywanego obecnie znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Program stabilności jest w pełni spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności prognozy budżetowe uwzględniają koszty budżetowe różnych projektów i środków zawartych w krajowym programie reform, np. koszty wspierania gospodarki opartej na wiedzy, badań naukowych i rozwoju oraz rozwoju zasobów ludzkich.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) 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 ⁽¹⁾.

Podsumowując, przedstawiona w programie strategia budżetowa powinna być wystarczająca dla utrzymania stabilnej sytuacji budżetowej i stabilności makroekonomicznej w całym okresie objętym programem. Program zakłada osiągnięcie bardziej ambitnego celu średniokresowego w postaci zrównoważenia budżetu w kategoriach strukturalnych (wobec wcześniej zakładanego deficytu w wysokości 0,5 % PKB), który zresztą został już przekroczony w roku 2007. Jest to wynikiem nieoczekiwanego wzrostu ogółu dochodów o ponad 3 punkty procentowe PKB, wynikającego głównie z przejściowej zmiany struktury wzrostu w następstwie wysokiej rentowności sektora finansowego i znacznych inwestycji w nieruchomości, które jednak w nadchodzących latach — zgodnie z przewidywaniami zawartymi w programie — mają powrócić do występujących w przeszłości tendencji. Cele budżetowe, które są znacznie lepsze niż w poprzednim programie, mogą zostać przekroczone w latach 2008 i 2009, zważywszy na lepszą pozycję wyjściową w roku 2007.

Następnie mogą one się pogorszyć z uwagi na optymistyczne założenia dotyczące wzrostu gospodarczego. Mimo że planowane zmniejszenie nadwyżki budżetowej w porównaniu do roku 2007 odzwierciedla w znacznym stopniu spodziewaną normalizację dochodów z podatków, istnieje ryzyko, że kurs polityki budżetowej w roku 2008 może okazać się procykliczny. Poziom długu ma się znacznie obniżyć, szczególnie w roku 2008. Wobec przewidywanego zwiększenia wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, reforma systemu emerytalnego i terminowa realizacja przyjętych reform w zakresie opieki zdrowotnej miałyby pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych, która wydaje się poważnie zagrożona.

W świetle powyższej oceny wzywa się Cypr do:

- (i) unikania procyklicznej polityki budżetowej poprzez dalsze zwiększanie kontroli wydatków bieżących, przy jednoczesnym wykorzystaniu dodatkowych niespodziewanych dochodów do dalszej redukcji długu;
- (ii) ograniczenia wydatków publicznych, w szczególności poprzez zreformowanie systemu emerytalnego i terminową realizację przyjętych reform w zakresie opieki zdrowotnej, w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2007	3,8	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
	KOM listopad 2007	3,8	3,8	3,9	3,9	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	3,7	3,9	4,1	4,1	4,1	n.d.

⁽¹⁾ W szczególności nie zawarto danych dotyczących rachunku kapitałowego za lata 2007–2011 w tabeli sald poszczególnych sektorów, co utrudnia dokonanie oceny.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2007	2,2	2,2	2,5	2,0	2,0	2,0
	KOM listopad 2007	2,2	2,0	2,3	2,1	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	2,4	2,5	2,4	2,0	2,0	n.d.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2007	- 1,0	- 0,7	- 0,6	- 0,6	- 0,4	0,0
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	- 1,4	- 1,1	- 0,8	- 0,6	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 1,0	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,1	n.d.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS grudzień 2007	- 5,9	- 6,6	- 6,5	- 6,3	- 5,9	- 5,6
	KOM listopad 2007	- 5,7	- 5,8	- 5,7	- 5,5	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 6,4	- 5,8	- 5,4	- 4,8	- 4,2	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2007	- 1,2	1,5	0,5	0,5	0,7	0,7
	KOM listopad 2007	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,6	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 1,9	- 1,6	- 0,7	- 0,4	- 0,1	n.d.
Wynik pierwotny (% PKB)	PS grudzień 2007	2,1	4,7	3,4	2,9	2,9	2,8
	KOM listopad 2007	2,1	2,2	2,2	2,2	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	1,4	1,4	2,1	2,1	2,2	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS grudzień 2007	- 0,8	1,8	0,7	0,7	0,8	0,7
	KOM listopad 2007	- 0,7	- 0,6	- 0,5	- 0,4	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 1,5	- 1,2	- 0,3	0,0	0,3	n.d.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2007	- 0,8	0,3	0,7	0,7	0,8	0,7
	KOM listopad 2007	- 0,7	- 0,6	- 0,5	- 0,4	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 1,9	- 1,2	- 0,3	0,0	0,3	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i pozarządowych brutto (% PKB)	PS grudzień 2007	65,2	60,0	48,5	45,3	43,8	40,5
	KOM listopad 2007	65,2	60,5	53,3	49,6	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	64,7	60,5	52,5	49,0	46,1	n.d.

Uwagi:

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

(2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 3,5 %, 3,5 %, 3,6 % i 3,7 % w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. W prognozie służb Komisji z jesieni nie uwzględniono środków jednorazowych ani tymczasowych. W programie stabilności dochody z roku 2007 w wysokości 1,5 % PKB traktuje się jako środki jednorazowe. Mimo że mają one charakter przejściowy, służby Komisji nie traktują ich jako środków jednorazowych.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.