

OPINIA RADY**z dnia 24 stycznia 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Republiki Czeskiej na lata 2005–2008**

(2006/C 55/02)

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 24 stycznia 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Republiki Czeskiej obejmujący lata 2005–2008.
- (2) Po postępie dokonanym do połowy lat dziewięćdziesiątych na polu reform gospodarczych i stabilizacji, Republika Czeska doświadczyła nierównowagi makroekonomicznej, która doprowadziła w maju 1997 r. do kryzysu walutowego i recesji gospodarczej w latach 1997-1999. Zakrojone na szeroką skalę reformy strukturalne sektora finansowego i sektora przedsiębiorstw przyczyniły się do wystąpienia od 2000 r. ożywienia w gospodarce. Od tego czasu roczny wzrost realnego PKB wynosił średnio ok. 3 %, w porównaniu do średniej rocznej stopy wzrostu w UE na poziomie 1,7 %. Program zawiera trzy różne scenariusze przewidywań makroekonomicznych i budżetowych: scenariusz „optymistyczny”, „bazowy” i „pesymistyczny”. Scenariusz „bazowy” uznaje się za scenariusz odniesienia przy dokonywaniu oceny przewidywań budżetowych, ponieważ na podstawie obecnie dostępnych informacji wydaje się on być oparty na realnych założeniach z wyjątkiem ostatniego roku objętego programem, dla którego założenia mogą okazać się zbyt optymistyczne. Przewiduje on, że wzrost realnego PKB zmniejszy się nieznacznie z 4,8 % w 2005 r. do średnio 4,3 % przez resztę okresu objętego programem. Składnik wzrostu związany z cyklem koniunkturalnym prawdopodobnie będzie większy niż to wynika z zawartych w programie przewidywań. Przewidywania programu odnośnie do inflacji wydają się być zaniżone.
- (3) Dnia 5 lipca 2004 r. Rada uznała, że w Republice Czeskiej istnieje nadmierny deficyt. Zgodnie z zaleceniem Rady na podstawie art. 104 ust. 7 z dnia 5 lipca 2004 r. deficyt ten należy skorygować do 2008 r. W opinii z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji Republiki Czeskiej obejmującej lata 2004–2007, Rada zaleciła, by Republika Czeska „przeznaczyła wyższe niż zaplanowane w budżecie dochody na obniżkę deficytu oraz ściśle przestrzegała średniookresowych pułapów wydatków na administrację publiczną, które stają się prawnie wiążące od roku 2006.” Zwrócono się ponadto do Republiki Czeskiej, by „przyspieszyła reformę systemu emerytalnego oraz rozpoczęła reformę systemu opieki zdrowotnej w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych”.
- (4) Program zasadniczo odpowiada wzorowi programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania w odniesieniu do struktury i wymogów dotyczących udostępniania danych ⁽²⁾.

⁽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

⁽²⁾ Program zawiera wszystkie obowiązkowe i większość danych fakultatywnych określonych w nowym kodeksie postępowania.

- (5) Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) w roku 2005 r. jest szacowany na 3,2 % PKB na podstawie prognoz służb Komisji z jesieni 2005 r., w porównaniu do docelowej wartości deficytu wynoszącej 4,7 % PKB wskazywanej w poprzedniej aktualizacji i bardzo ostrożnego oszacowania wynoszącego 4,8 % PKB zawartego w bieżącej aktualizacji. Szacowana przez służby Komisji wielkość deficytu odzwierciedla nowsze dane na temat wyników budżetowych administracji centralnej, a w szczególności budżetu państwa, w przypadku którego odnotowano wyższe niż przewidywano dochody z podatków oraz niższe od zakładanego o około 1,5 % PKB wykorzystanie środków na wydatki.
- (6) W obecnej aktualizacji jako cel wyznaczono zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 r. poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady na podstawie art. 104 ust. 7. Zakłada ona w szczególności zmniejszenie deficytu między rokiem 2005 a 2008 o 2 punkty procentowe PKB, a deficytu pierwotnego o 2,3 punktu procentowego. Pomijając jednak wpływ dwóch jednorazowych wydatków w 2005 r. poprawa deficytu nominalnego w tym okresie wynosi jedynie około 1 punktu procentowego PKB. Zmniejszenie deficytu odzwierciedla przede wszystkim obniżenie wskaźnika wydatków (o 2,3 punktu procentowego PKB) w okresie objętym programem, podczas gdy dochody pozostają w dużej mierze bez zmian (-0,2 punktu procentowego). Spożycie publiczne i transfery socjalne są pozycjami wydatków, w których, licząc w punktach procentowych PKB, planowany jest największy spadek. Przewiduje się, że inwestycje publiczne zdecydowanie wzrosną z 5 % PKB w 2004 r. do ponad 6 % PKB w 2008 r., znacznie ponad średnią UE (2,5 % PKB w 2005 r.). W porównaniu z poprzednim programem aktualizacja z listopada 2005 r. zasadniczo potwierdza planowaną korektę, choć opiera się ona na znacznie korzystniejszym scenariuszu makroekonomicznym.
- (7) W okresie trwania programu przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda z uwzględnieniem zmian cyklicznych, bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych), obliczanego według wspólnie uzgodnionej metodologii, o 0,5 % PKB. Celem średniookresowym programu dla sytuacji budżetowej jest osiągnięcie deficytu strukturalnego na poziomie „około” 1 % PKB, co nie jest przewidywane w okresie objętym programem. Jako że cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego ostateczne osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy programu jest według bieżącej oceny na właściwym poziomie, gdyż w odpowiedni sposób odzwierciedla wskaźnik długu i długookresowy średni potencjalny wzrost produktu.
- (8) Ryzyko związane z prognozami budżetowymi zawartymi w programie wydaje się być zasadniczo zrównoważone. Z jednej strony, dotychczasowa historia ostrożnego planowania budżetowego wskazuje na to, że wyniki mogą być lepsze niż zakładano (jak miało to miejsce w 2004 r. i co służby Komisji przewidują także na 2005 r.). Szacunki odnośnie do wzrostu leżące u podstaw budżetów były dotychczas zazwyczaj realistyczne, a założenia dotyczące elastyczności podatków ostrożne. Ponadto zaplanowane w budżecie wydatki nie zawsze były w pełni realizowane, głównie ze względu na możliwość przenoszenia niewykorzystanych funduszy z poprzednich lat budżetowych. Z drugiej strony, program wskazuje na kilka (proponowanych) środków w dziedzinie wydatków socjalnych, co mogłoby spowodować wzrost wydatków w ramach tej pozycji, zamiast ją zmniejszyć, jak przewiduje program. Ponadto w roku 2004 nagromadzone zostały przeniesienia w ramach wydatków wynoszące więcej niż 1 % PKB, a służby Komisji przewidują, że ich wartość będzie nadal rosła w 2005 r. W przypadku, gdyby te znaczne przeniesione kwoty zostały wydane równoległe do wszystkich wydatków zaplanowanych w budżecie, czego nie można wykluczyć zwłaszcza w roku 2006, będącym rokiem wyborów, wyniki budżetowe — przede wszystkim w 2006 r. — mogłyby być gorsze niż zakładane. Ponadto założenia dotyczące wzrostu w ostatnim roku programu wydają się korzystne.
- (9) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawione w programie kierunki działań budżetowych wydają się zgodne z korektą nadmiernego deficytu — zgodnie z zaleceniami Rady — do roku 2008, będącego jednocześnie ostatnim rokiem objętym programem. Możliwe jest jednak przyjęcie ambitniejszych od przewidywanych założeń dotyczących ścieżki dostosowań pod względem strukturalnym, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę możliwości znacznie lepszego wyniku w 2005 r. oraz korekty w górę perspektyw wzrostu.
- (10) Szacuje się, że w 2005 r. wskaźnik długu osiągnie wartość 37,4 % PKB, o wiele poniżej wartości odniesienia określonej Traktatem, która wynosi 60 %. Program przewiduje wzrost wskaźnika długu o 0,5 punktu procentowego w okresie objętym programem.

- (11) W zakresie stabilności finansów publicznych daje się zauważyć wysokie zagrożenie dla Republiki Czeskiej ze względu na przewidywane koszty dla budżetu związane ze starzeniem się społeczeństwa. Przy stosunkowo niskim obecnie, jak na warunki UE, wskaźniku długu, wysoki deficyt przyczynia się do zwiększenia wskaźnika długu w perspektywie długookresowej do 2050 r., co zwiększa zagrożenie dotyczące możliwości spłaty zadłużenia. Jednocześnie oczekuje się, że przewidywane znaczne zwiększenie nakładów związanych z wydatkami na emerytury w okresie objętym prognozą zwiększy w sposób znaczący obciążenie finansów publicznych. Rygorystyczne przeprowadzenie planowanej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średniookresowej i dalsze wzmocnienie sytuacji budżetowej przy jednoczesnym przeprowadzeniu dodatkowych reform strukturalnych w celu pokrycia wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, zwłaszcza na emerytury i opiekę zdrowotną, wydaje się mieć kluczowe znaczenie dla zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych⁽¹⁾.
- (12) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są w dużym stopniu zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. Program przewiduje w szczególności skorygowanie nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniami Rady. Zawiera on także środki wspierające przydział zasobów ukierunkowany na wzrost i zatrudnienie, w szczególności poprzez zmniejszenie wagi sektora publicznego w gospodarce oraz przez przeniesienie obciążenia podatkowego z opodatkowania bezpośredniego na pośrednie. Mimo, że rząd jest świadomy problemu związanego z długookresową stabilnością, w programie nie zaproponowano konkretnych kroków zmierzających do jego rozwiązania.
- (13) Krajowy program reform Republiki Czeskiej przedstawiony w dniu 14 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia wskazuje na długookresową stabilność jako główne wyzwanie mające wpływ na finanse publiczne. Skutki budżetowe niewielkiej liczby konkretnych reform określonych w krajowym programie reform znajdują odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie konwergencji. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie konwergencji są zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Program konwergencji określa w szczególności środki na rzecz wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia poprzez wprowadzenie zmian w strukturze dochodów i wydatków (a zwłaszcza poprzez przesunięcie obciążenia podatkowego z opodatkowania bezpośredniego na pośrednie, a także redukcji spożycia w sektorze rządowym oraz przesunięć) oraz poprzez przyznanie inwestycjom publicznym priorytetowego miejsca w dziedzinie wydatków, jednak, jak stwierdzono powyżej, nie przedstawia żadnych konkretnych kroków w dziedzinie reform ukierunkowanych na problem długookresowej stabilności. Program przewiduje ponadto wzmocnienie roli średniookresowych pułapów wydatków poprzez stosowanie wiążących zasad dotyczących działów budżetu państwa oraz funduszy publicznych, a także poprzez włączenie władz lokalnych w proces planowania budżetowego.

W świetle powyższej oceny Rada odnotowuje, że program jest zgodny ze ścieżką korekty deficytu określoną w zaleceniach Rady na podstawie art. 104 ust. 7. W świetle tych zaleceń Rada jest zdania, że Republika Czeska powinna:

- i) zwiększyć, w kontekście możliwych lepszych wyników budżetowych w roku 2005, jak również szybkiego wzrostu gospodarczego i jego dalszych perspektyw, wysiłki na rzecz strukturalnych dostosowań budżetowych wobec niewielkiego marginesu bezpieczeństwa poniżej wartości odniesienia zaplanowanego na rok 2008 (będący ostatecznym terminem korekty nadmiernego deficytu) i w celu szybszego osiągnięcia celu średniookresowego;
- ii) podnieść jakość planowania budżetowego, w szczególności poprzez analizę przyczyn znacznych przesileni wydatków oraz szersze stosowanie średniookresowych pułapów wydatków;
- iii) poprawić długookresową stabilność finansów publicznych, w szczególności poprzez przyspieszenie reformy systemu emerytalnego i poprzez podjęcie reformy systemu opieki zdrowotnej.

⁽¹⁾ Szczegóły dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie technicznej programu sporządzonej przez służby Komisji, która zostanie opublikowana na stronie internetowej:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

Porównanie głównych przewidywań makroekonomicznych i budżetowych

| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Realny PKB (zmiana w %) | PK listopad 2005 | 4,4 | 4,8 | 4,4 | 4,2 | 4,3 |
| | KOM listopad 2005 | 4,4 | 4,8 | 4,4 | 4,3 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 | 3,8 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | b.d. |
| Inflacja HICP (%) | PK listopad 2005 | 2,6 | 1,5 | 2,2 | 2,0 | 2,1 |
| | KOM listopad 2005 | 2,6 | 1,7 | 2,9 | 2,6 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 | 2,7 | 3,2 | 2,6 | 2,2 | b.d. |
| Luka produktowa (% potencjalnego PKB) | PK listopad 2005 ⁽¹⁾ | - 1,9 | - 0,8 | - 0,1 | 0,3 | 0,8 |
| | KOM listopad 2005 ⁽²⁾ | - 1,4 | - 0,2 | 0,6 | 1,2 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 ⁽¹⁾ | - 1,3 | - 0,9 | - 0,4 | 0,3 | b.d. |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB) | PK listopad 2005 | - 3,0 | - 4,8 | - 3,8 | - 3,3 | - 2,7 |
| | KOM listopad 2005 | - 3,0 | - 3,2 | - 3,7 | - 3,3 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 | - 5,2 | - 4,7 | - 3,8 | - 3,3 | b.d. |
| Saldo pierwotne (% PKB) | PK listopad 2005 | - 1,8 | - 3,5 | - 2,5 | - 2,0 | - 1,2 |
| | KOM listopad 2005 | - 1,8 | - 1,9 | - 2,3 | - 1,9 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 | - 4,0 | - 3,4 | - 2,4 | - 1,7 | b.d. |
| Saldo z uwzględnieniem zmian cyklicznych (% PKB) | PK listopad 2005 ⁽¹⁾ | - 2,4 | - 4,5 | - 3,8 | - 3,4 | - 3,0 |
| | KOM listopad 2005 | - 2,5 | - 3,1 | - 3,9 | - 3,8 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 ⁽¹⁾ | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. |
| Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB) | PK listopad 2005 ⁽³⁾ | - 1,9 | - 3,4 | - 3,8 | - 3,4 | - 3,0 |
| | KOM listopad 2005 ⁽⁴⁾ | - 2,0 | - 2,0 | - 3,9 | - 3,8 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. | b.d. |
| Dług publiczny brutto (% PKB) | PK listopad 2005 | 36,8 | 37,4 | 37,1 | 37,9 | 37,8 |
| | KOM listopad 2005 | 36,8 | 36,2 | 36,6 | 36,9 | b.d. |
| | PK grudzień 2004 | 38,6 | 38,3 | 39,2 | 40,0 | b.d. |

Uwagi:

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

⁽²⁾ Saldo z uwzględnieniem zmian cyklicznych (jak w poprzednich wierszach) bez uwzględnienia środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe na podstawie zgłoszenia fiskalnego (0,5% w 2004 r.) i z programu (1,1% w 2005 r.); oba rodzaje środków zwiększają deficyt.

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe na podstawie prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. (0,5% PKB w 2004 r., 1,1% w 2005 r.; oba rodzaje środków zwiększają deficyt).

⁽⁵⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost wynoszący odpowiednio 3,5%, 3,5%, 3,6% i 3,7% w latach 2004–2007.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.