

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

(2009/C 62/02)

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 10 marca 2009 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji na lata 2008–2011 przedstawiony przez Republikę Czeską. Rada zauważa, że program złożony w listopadzie 2008 r., jak również addendum przekazane w grudniu 2008 r., wydają się nazbyt optymistyczne w świetle niekorzystnych zmian makroekonomicznych. Zauważa również, że w dniu 16 lutego 2009 r. ogłoszono drugi pakiet środków stymulacyjnych, który nie został objęty niniejszą oceną.
- (2) Po trzech latach szybkiego rozwoju wzrost gospodarczy w Republice Czeskiej zmniejszył się w 2008 r. i przewiduje się jego dalsze spowolnienie w roku 2009. Słabnący w następstwie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego popyt zewnętrzny znacząco przyczyni się do zmniejszenia wzrostu eksportu w przypadku w wysokim stopniu otwartej gospodarki czeskiej. Dodatkowo słabnie również popyt wewnętrzny, w szczególności inwestycje, w związku ze zmniejszającym się napływem zagranicznych inwestycji bezpośrednich, rygorystycznymi warunkami kredytowymi i pogarszającymi się nastrojami wśród podmiotów gospodarczych i konsumentów. W reakcji na spowolnienie gospodarcze rząd wprowadził pakiet budżetowych środków stymulacyjnych w budżecie na 2009 r. obejmujący szereg środków dotyczących dochodów i wydatków. Są one ukierunkowane na pobudzenie popytu wewnętrznego i zapewnienie wsparcia przedsiębiorstwom w czasie recesji. Począwszy od 2010 roku, gospodarka powinna stopniowo odzyskiwać dynamikę wraz ze spodziewaną poprawą warunków zewnętrznych. Niemniej jednak wzrost gospodarczy prawdopodobnie nie powróci do wysokiego poziomu sprzed kryzysu. Może to mieć negatywne skutki dla finansów publicznych, na które w ostatnich latach pozytywny wpływ miał wysoki wzrost dochodów i które obecnie, pomimo względnie niskiego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w dalszym ciągu wydają się stanowić zagrożenie dla długoterminowej stabilności budżetowej w związku z szybkim starzeniem się społeczeństwa. W drugiej połowie 2008 roku Narodowy Bank Czech poluzował politykę monetarną, obniżając sukcesywnie stopy procentowe (z poziomu 3,75 % w lipcu 2008 r. do poziomu 2,25 % w grudniu 2008 r.). Nominalny efektywny kurs korony czeskiej umocnił się nieznacznie (o ok. 1,3 %) na przestrzeni 2008 roku.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB obniży się z poziomu 4,4 % w 2008 roku do 3,7 % w roku 2009, a następnie umocni się do poziomu wynoszącego średnio 4,8 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji ⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten jest oparty na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w latach 2009 i 2010 oraz na optymistycznych założeniach dotyczących kolejnych lat, a powinien on odnosić się do daty granicznej programu przypadającej na 1 października 2008 r. i głównych zmian gospodarczych, które nastąpiły po tej dacie.

W szczególności w związku z szybkim pogarszaniem się w ostatnich miesiącach perspektyw gospodarczych dla głównych partnerów handlowych Republiki Czeskiej przewiduje się znacznie gwałtowniejsze zmniejszenie eksportu, a poprawa w tym zakresie prawdopodobnie będzie znacznie słabsza niż prognozuje się to w programie. Ponadto szybka poprawa sytuacji gospodarczej opiera się na założeniu, że potencjalny wzrost nie będzie zagrożony kryzysem, co nie wydaje się zbyt prawdopodobne w związku ze spodziewanym zmniejszeniem wzrostu inwestycji, w szczególności także bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone 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.

- (4) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 roku oszacowano na 1,2 % PKB, natomiast w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji zakładano, że wyniesie on 2,9 % PKB. Wynik dużo lepszy od zakładanego spowodowany jest przede wszystkim lepszą sytuacją wyjściową w 2007 roku i wcześniejszym pakietem reform podjętych przez rząd. Zostało to częściowo skompensowane mniej korzystnym rozwojem sytuacji w 2008 roku. W szczególności wzrost wydatków przebiegał w dużej mierze zgodnie z planem, natomiast wzrost dochodów kształtował się na poziomie nieco niższym od docelowego. Wzrost poziomu poboru podatku od wartości dodanej był nieznacznie mniejszy od prognozowanego w związku ze zmniejszeniem się wydatków konsumpcyjnych, co skompensowało wpływ podniesienia w 2008 roku niższej stawki VAT, natomiast podatki bezpośrednie są w większej mierze zgodne z prognozami rządowymi, ponieważ rynek pracy zachowuje stabilność.
- (5) Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 roku docelowo ma wynieść -1,6 % PKB, natomiast w śródkresowej prognozie służb Komisji zakłada się -2,5 % PKB. Szacuje się, że wpływ netto działań dyskrejonalnych, przyjętych w ramach pakietu budżetowych środków stymulacyjnych i mających porównywalny wpływ zarówno na dochody, jak i wydatki, na saldo budżetowe wynosi około 1 % PKB. Działania te kompensują początkowo restrykcyjny kurs programu konwergencji. Zgodnie ze śródkresową prognozą służb Komisji przełoży się to na umiarkowaną ekspansję na poziomie około 0,25 % PKB. Wpływ automatycznych stabilizatorów na pogorszenie salda budżetowego szacuje się na około 0,5 % PKB.
- (6) W programie przewiduje się osiągnięcie celu średniookresowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, do 2012 roku (czyli po okresie objętym programem). Dla salda nominalnego, jak i salda strukturalnego przewiduje się poprawę po 2009 roku w wyniku ograniczenia wydatków, w szczególności w odniesieniu do spożycia pośredniego i wyrównań wypłacanych pracownikom, w przypadku których przewiduje się zmniejszenie o ponad 0,5 % PKB rocznie w latach 2009–2011.
- (7) Wyniki budżetowe mogą być gorsze od przewidywanych. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto cele budżetowe, wydaje się wyraźnie optymistyczny. Roczne obniżenie spożycia pośredniego i wyrównań wypłacanych pracownikom o ponad 0,5 punktu procentowego PKB mogłoby stwarzać zagrożenie dla ogólnej jakości usług publicznych, jeżeli jednocześnie nie zostałyby podjęte zdecydowane działania na rzecz zwiększenia efektywności. W przypadku prognozowanego zmniejszenia wydatków na świadczenia socjalne nie wydaje się, aby wzięto pod uwagę prawdopodobny wzrost świadczeń dla bezrobotnych w związku ze spodziewanym pogorszeniem się sytuacji na rynku pracy. Ponadto przeszłe oszczędności mogą nie skompensować obniżek podatków w ramach pakietu budżetowych środków stymulacyjnych. Założone w programie cele w zakresie wydatków oparto na pułapach w średniookresowych ramach wydatków, które to pułapy w przeszłości były przekraczane. Dochody również mogą być niższe niż przewidywane w związku ze spowolnieniem gospodarczym, natomiast przedstawione w programie założenia dotyczące dochodów wydają się ostrożne.
- (8) Zgodnie z prognozami z 2005 roku, opartymi na wspólnej metodyce, długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest wyższy niż średnia UE; dlatego też ocenia się, że długoterminowa stabilność finansów publicznych Republiki Czeskiej jest obciążona dużym ryzykiem. Wprowadzono początkowe etapy reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej, co zmniejszy wydatki. Niemniej jednak niezbędne są dalsze reformy w obydwu obszarach, przy uwzględnieniu zasad sprawiedliwości, dostępności oraz stabilności. Zgodnie z przewidywaniami zawartymi w programie sytuacja budżetowa w 2008 roku znacząco się poprawiła, jednak jest to związane raczej z lepszą sytuacją wyjściową w 2007 roku niż z podjęciem działań dyskrejonalnych i w dalszym ciągu potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa. Do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się osiągnięcie nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej i realizacja kolejnych środków strukturalnych mających na celu ograniczenie wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) W 2004 roku Republika Czeska wprowadziła średniookresowe ramy budżetowe, w których wytyczono roczne cele dla budżetu państwa na okres trzech lat. Cele te oparto na nominalnych pułapach wydatków i szacowanych dochodach wliczonych na podstawie przewidywanego wzrostu PKB. Od początku obowiązywania średniookresowych ram budżetowych początkowe limity wydatków były przekraczane przez uznawanie wydatków oraz w wynikach budżetowych. W latach 2006 i 2007 faktycznie dokonane wydatki przewyższyły początkowe pułapy średnio o 7 %. Republika Czeska planuje kilka zmian mających poprawić zarządzanie budżetem i spowodować lepszą ściągłość podatków. W styczniu 2009 roku wprowadzono planowanie budżetowe zorientowane na rezultaty i planowanie budżetowe zorientowane na cele. Począwszy od stycznia 2010 r., nastąpi poprawa integracji i uproszczenie systemu podatkowego, jak również będzie miała miejsce modernizacja wsparcia administracyjnego w celu ułatwienia pracy resortu skarbu, w związku z czym w 2008 roku wszczęto odpowiednie procedury przetargowe. Środki te pomogą usprawnić wykonanie budżetu, przy czym przestrzeganie pułapów wydatków w dalszym ciągu będzie miało charakter uznaniowy.

- (10) W reakcji na kryzys finansowy Republika Czeska podjęła szereg środków, obejmujących dokapitalizowanie Czeskiego Banku Eksportowego, Korporacji Gwarancji i Ubezpieczeń Eksportowych, Czeskomorawskiego Banku Gwarancyjnego i Rozwojowego, łącznie na kwotę 2 mld CZK. Dokapitalizowanie tych instytucji pomoże przedsiębiorstwom eksportowym, w szczególności MŚP. Ponadto podniesiono pułap w systemie gwarantowania depozytów do kwoty 50 000 EUR.
- (11) Zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej, zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską, Republika Czeska przyjęła plan naprawy obejmujący środki stymulacyjne. W ramach ogólnie lekko ekspansywnego kursu polityki budżetowej środki te stanowią odpowiednią reakcję na sytuację makrobudżetową, biorąc pod uwagę obawy związane z wysiłkami na rzecz większej konsolidacji w świetle zagrożeń dla długoterminowej stabilności wynikających z szybkiego starzenia się społeczeństwa. Środki stymulacyjne podjęte przez władze czeskie można uznać za zgodne z europejskim planem naprawy gospodarczej, jako że są odpowiednio ukierunkowane i zostały zastosowane we właściwym momencie.
- Obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne planowanych przez pracowników o 1,5 punktu procentowego, mimo że nie jest łatwo odwracalne, zwiększy dochód do dyspozycji gospodarstw domowych. Środek ten będzie miał także następstwa strukturalne na rynku pracy, przyczyniając się do zwiększenia podaży i do powstania presji na zmniejszenie wynagrodzeń brutto. Dodatkowo decyzja o zainwestowaniu w budowę i modernizację infrastruktury w ramach Państwowego Funduszu na rzecz Infrastruktury Transportu prawdopodobnie pomoże w utrzymaniu stabilnego zatrudnienia i pobudzeniu popytu. 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. W świetle gorszej sytuacji gospodarczej rząd ogłosił drugi zestaw środków w dniu 16 lutego 2009 r.
- (12) Zgodnie ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r. przewidywany kurs polityki budżetowej w 2009 roku ma charakter umiarkowanie ekspansywny, częściowo w związku z uchwalonym wyjątkowym wzrostem pensji w sektorze publicznym. Saldo strukturalne poprawi się po 2009 roku, głównie dzięki ograniczeniu wydatków. Jeżeli nie zostaną podjęte dalsze środki, a także konkretne działania w celu wsparcia planowanych zmniejszeń wydatków, realizacja celów budżetowych może być trudna, biorąc pod uwagę przedstawione w programie optymistyczne założenia makroekonomiczne.
- (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⁾.

Podsumowując należy stwierdzić, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Republice Czeskiej był w ostatnich latach względnie niski, natomiast wskaźnik zadłużenia kształtował się na poziomie poniżej 30 % PKB, tj. wyraźnie poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 %. Umiarkowanie ekspansywny kurs polityki budżetowej, włączając środki stymulacyjne, wydaje się odpowiedni w świetle spowolnienia gospodarczego oraz zgodny z europejskim planem naprawy gospodarczej; niemniej jednak będzie miał wpływ na finanse publiczne. Ponadto istnieją zagrożenia związane z prognozami budżetowymi, w szczególności w kontekście optymistycznych założeń dotyczących wzrostu, braku konkretnych działań na rzecz wsparcia planowanych obniżek wydatków, począwszy od 2009 r., a także przypadków przekroczenia pułapów wydatków określonych w średniookresowych ramach budżetowych. W związku z szybkim starzeniem się społeczeństwa w dalszym ciągu istnieją obawy dotyczące długoterminowej stabilności budżetowej. Generalnie zagrożenia te powodują powstanie potrzeby średnioterminowej konsolidacji budżetowej i podjęcia dalszych wysiłków w zakresie reform strukturalnych.

W świetle powyższej oceny, jak również w związku z potrzebą zapewnienia trwałej konwergencji, Republikę Czeską wzywa się do:

- (i) realizacji planów budżetowych na 2009 rok, w tym środków stymulacyjnych, zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej i w ramach paktu na rzecz stabilności i wzrostu;
- (ii) przeprowadzenia znacznej konsolidacji strukturalnej w 2010 roku i w kolejnych latach zgodnie ze średniookresowym celem budżetowym oraz wsparcia strategii budżetowej konkretnymi środkami służącymi obniżeniu wydatków w latach 2010–2011;
- (iii) kontynuowania nieodzownych reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej, wobec przewidywanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, tak aby poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych.

⁽¹⁾ W szczególności nie zostały przedłożone dane dotyczące klasyfikacji funkcjonalnej COFOG na rok 2011, płynnych aktywów finansowych oraz zadłużenia finansowego netto w odniesieniu do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, co obiektywnie utrudnia dokonanie oceny.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2008	6,6	4,4	3,7	4,4	5,2
	KOM styczeń 2009	6,0	4,2	1,7	2,3	bd.
	PK listopad 2007	5,9	5,0	5,1	5,3	bd.
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2008	3,0	6,4	2,9	3,0	2,5
	KOM styczeń 2009	3,0	6,3	2,6	2,3	bd.
	PK listopad 2007	2,4	3,9	2,3	2,1	bd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (procent potencjalnego PKB)	PK listopad 2008	2,7	1,9	0,4	- 0,4	- 0,2
	KOM styczeń 2009 ⁽²⁾	3,7	3,4	0,7	- 1,1	bd.
	PK listopad 2007	1,8	1,4	0,7	0,5	bd.
Wierzytelności/zadłu- żenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK listopad 2008	- 0,8	- 1,0	- 0,5	0,4	1,2
	KOM styczeń 2009	- 0,8	- 0,3	- 0,8	- 1,1	bd.
	PK listopad 2007	- 2,4	- 1,6	- 0,4	1,5	bd.
Dochody sektora insty- tucji rządowych i samo- rządowych (% PKB)	PK listopad 2008	41,7	41,0	40,6	39,6	39,0
	KOM styczeń 2009	41,6	40,7	40,7	41,1	bd.
	PK listopad 2007	39,8	39,5	38,1	37,1	bd.
Wydatki sektora insty- tucji rządowych i samo- rządowych (% PKB)	PK listopad 2008	42,6	42,2	42,2	41,1	40,2
	KOM styczeń 2009	42,6	42,0	43,2	43,4	bd.
	PK listopad 2007	43,3	42,4	40,7	39,4	bd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB)	PK listopad 2008	- 1,0	- 1,2	- 1,6	- 1,5	- 1,2
	KOM styczeń 2009	- 1,0	- 1,2	- 2,5	- 2,3	bd.
	PK listopad 2007	- 3,4	- 2,9	- 2,6	- 2,3	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK listopad 2008	0,2	0,0	- 0,3	- 0,4	- 0,1
	KOM styczeń 2009	0,2	0,0	- 1,3	- 1,1	bd.
	PK listopad 2007	- 2,3	- 1,7	- 1,3	- 1,1	bd.

		2007	2008	2009	2010	2011
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK listopad 2008	- 2,0	- 2,0	- 1,7	- 1,4	- 1,1
	KOM styczeń 2009	- 2,3	- 2,4	- 2,8	- 1,9	bd.
	PK listopad 2007	- 4,1	- 3,4	- 2,8	- 2,5	bd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK listopad 2008	- 1,7	- 1,9	- 1,7	- 1,3	- 1,1
	KOM styczeń 2009	- 2,1	- 2,4	- 2,8	- 1,9	bd.
	PK listopad 2007	- 4,1	- 3,4	- 2,8	- 2,5	bd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK listopad 2008	28,9	28,8	27,9	26,8	25,5
	KOM styczeń 2009	28,9	27,9	29,4	30,6	bd.
	PK listopad 2007	30,4	30,3	30,2	30,0	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 szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 4,5 %, 4,5 %, 4,4 % i 4,2 % w latach 2007–2010.
- (3) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,1 % PKB w 2008 roku zgodnie z ostatnim programem, jednak w śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia przyporządkowano je normalnym kategoriom wydatków, jako że składniki te są powtarzającymi się elementami wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych i obejmują jedynie niewielkie kwoty.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.