

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 4 marca 2008 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Bułgarię

(2008/C 73/01)

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 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji na lata 2007–2010 przedstawiony przez Bułgarię.
- (2) Od 2003 roku wzrost realnego PKB utrzymuje się na wysokim poziomie, wynoszącym ponad 6 %, jednak w tym samym czasie znacznie powiększył się deficyt zewnętrzny. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł odpowiednio z poziomu bliskiego pozycji zbilansowanej do nadwyżki przekraczającej 3 % PKB w 2006 roku przy antycyklicznym lub zasadniczo neutralnym kursie polityki budżetowej od 2003 roku. W tym samym czasie dzięki systemowi zarządu walutą warunki pieniężne miały charakter sprzyjający. Zdecydowanemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszyły oznaki przegrzania gospodarki oraz pogłębiająca się nierównowaga makroekonomiczna przejawiająca się rosnącym deficytem zewnętrznym, ponownym wzrostem zadłużenia ludności w bankach oraz zwiększającą się inflacją.

Rosnący deficyt zewnętrzny w Bułgarii jest jednak w dużym stopniu odzwierciedleniem boomu inwestycyjnego spowodowanego znacznym napływem inwestycji zagranicznych. Inflację wywołał przede wszystkim uwarunkowany zewnętrznymi wzrost cen żywności i energii. Jednak przy gwałtownie malejącym bezrobociu rynek pracy się skurczył, a w 2007 roku nastąpił dynamiczny wzrost płac, po raz pierwszy od kilku lat wyraźnie przekraczający wzrost wydajności. Jeżeli sytuacja ta będzie się utrzymywać, może doprowadzić do spadku konkurencyjności oraz zagrożić trwałości wysokiego wzrostu, mimo że dzięki umiarkowanemu realnemu wzrostowi płac do 2006 roku i skumulowanemu

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

wzrostowi wydajności od 1998 roku w dużym stopniu udało się zachować konkurencyjność kosztową. W przyszłości Bułgaria będzie musiała przeciwdziałać wspomnianej nierównowadze, a równocześnie poprawić warunki pozwalające w sposób zrównoważony nadrobić zaległości w stosunku do innych krajów; w tym celu będzie musiała kontynuować rozważną politykę budżetową i ograniczyć wzrost płac; poprawić jakość finansów publicznych; zapewnić stabilność sektora finansowego oraz przyspieszyć reformy strukturalne.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zwiększy się z 6,4 % w 2007 roku do średnio 6,7 % w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika ⁽¹⁾, że scenariusz ten jest oparty na dość realistycznych założeniach co do wzrostu, jednak nieco zbyt optymistycznych w końcowym okresie, kiedy dynamika popytu krajowego, a zwłaszcza inwestycji, wydaje się zawyżona. W związku ze zdecydowanym wzrostem realnego PKB w programie przewiduje się ograniczone postępy w dążeniu do konwergencji nominalnej, ponieważ utrzymać się będzie dość wysoka inflacja. Ponadto jeśli wziąć pod uwagę przewidywane utrzymywanie się presji płacowej oraz planowaną podwyżkę podatku akcyzowego na tytoń, prognozy dotyczące inflacji na rok 2009 i 2010 wydają się zaniżone. Przewiduje się wprowadzenie, że elementy składowe wzrostu będą się nieco bardziej równoważyć w związku z szybszym wzrostem eksportu, jednak deficyt zewnętrzny ma się nadal powiększać; program zakłada, że osiągnie on maksymalną wartość 20,75 % PKB w 2008 roku, co wydaje się dość prawdopodobne w świetle rozwoju sytuacji w ostatnim okresie.
- (4) W najnowszej wersji programu nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 roku oszacowano na 3,1 % PKB, podczas gdy w wersji stycznia 2007 roku zakładano, że osiągnie ona 0,8 % PKB. Wynik lepszy, niż przewidywano, całkowicie wiąże się z wyższymi, niż wynikałoby z prognozy, dochodami, ponieważ wydatki nie zostały do końca utrzymane pod kontrolą. Nie zrealizowano zaplanowanych wstępnie oszczędności, które miały osiągnąć poziom 10 % zapisanych w budżecie wydatków bieżących innych niż przeznaczonych na obsługę długu, a w grudniu 2007 roku przyjęto dodatkowy program wydatków w wysokości 2,25 % PKB, które przeznaczono głównie na infrastrukturę. Co więcej, w 2007 roku dwukrotnie podwyższono emerytury o 10 %, a więc o więcej, niż przewiduje stopa indeksacji wynosząca 8,5 %. Ponadto w sektorze publicznym zaczęła się pojawiać presja płacowa, a w drugiej połowie roku w sektorze tym odnotowano wyraźne przyspieszenie wzrostu płac. W sumie jednak można uznać, że wyższa, niż zakładano, nadwyżka budżetowa w 2007 roku jest odpowiedzią na zalecenie zawarte w opinii Rady z dnia 27 marca 2007 roku w sprawie programu konwergencji ze stycznia 2007 roku ⁽²⁾. W związku ze stałym dynamicznym wzrostem dochodów wynik budżetowy w 2007 roku może nawet okazać się lepszy, niż przewidziano w programie.
- (5) Przewidziana w programie średniookresowa strategia budżetowa ma na celu utrzymanie neutralnego kursu polityki budżetowej przez cały okres objęty programem. Przedstawiony w programie średniookresowy cel budżetowy zmieniono z pozycji zbilansowanej w kategoriach strukturalnych (tj. wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) na nadwyżkę w wysokości 1,5 % PKB, która ma zostać utrzymana w całym okresie objętym programem. Chociaż już średniookresowy cel budżetowy przyjęty przez Radę w jej opinii w sprawie pierwotnego programu był bardziej ambitny niż cel zakładany w pakcie stabilności i wzrostu, znaczna korekta w górę została uzasadniona w programie powiększaniem się nierównowagi zewnętrznej, przyspieszającą inflacją oraz prognozowanym wpływem starzenia się społeczeństwa na budżet. Przewiduje się, że w okresie objętym programem zarówno wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i wynik pierwotny utrzymają się na stałym poziomie oznaczającym nadwyżkę w wysokości odpowiednio ok. 3 % i 4 % PKB. Według programu zarówno udział dochodów, jak i wydatków w PKB wzrosną o około 1,75 punktu procentowego w okresie objętym programem, przy założeniu że korekta zostanie zrealizowana głównie w 2008 roku. Po stronie dochodów program przewiduje zwiększenie „pozostałych dochodów” o 2,25 % PKB, co odzwierciedla głównie wzrost transferów z UE w okresie objętym programem.

W 2008 roku dochody z podatków mają wzrosnąć o 1,25 % PKB w związku z podwyższeniem niektórych stawek akcyzy, lepszym egzekwowaniem przepisów podatkowych oraz korzystną strukturą wzrostu. Wprowadzenie liniowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych ma zostać w pełni skompensowane dalszą eliminacją szarej strefy oraz likwidacją niektórych ulg podatkowych. Przewiduje się, że w 2009 roku i 2010 roku dochody z podatków i składek na zabezpieczenia społeczne nieznacznie się zmniejszą. Również w 2008 roku wpływy ze składek na zabezpieczenia społeczne mają spaść o 1 % PKB w związku z obniżeniem wysokości stawek zabezpieczeń, co zostanie jednak w dużej mierze skompensowane zwiększeniem podstawy wyliczania składek. Po stronie wydatków w okresie objętym programem przewiduje się daleko idącą restrukturyzację: wydatki kapitałowe — finansowane w coraz większym stopniu transferami z UE — wzrosną o prawie

⁽¹⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

⁽²⁾ Dz.U. C 89 z 24.4.2007, str. 11.

2 % PKB, a „pozostałe wydatki” — o prawie 1,25 % PKB. Wzrost ten zostanie częściowo skompensowany niższymi wydatkami na obsługę zadłużenia, mniejszymi transferami socjalnymi oraz zmniejszeniem rządowych wydatków na wynagrodzenia dzięki planowanej redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym. Bieżące cele budżetowe, oparte na lepszych, niż przewidywano, wynikach za 2007 roku, są znacznie bardziej ambitne niż cele, które nakreślono w programie ze stycznia 2007 roku; wiąże się to również z nieco lepszymi perspektywami gospodarczymi.

- (6) Zagrożenia dla zawartych w programie prognoz budżetowych wydają się zasadniczo zrównoważone. Pewnym zagrożeniem może podlegać scenariusz makroekonomiczny, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę pogłębiającą się nierównowagę zewnętrzną i wewnętrzną. Ponadto przewidywania co do poziomu dochodów w 2008 roku są obciążone niepewnością w związku z wprowadzeniem liniowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych. Zagrożenia te równoważy jednak bardzo dobra jak dotąd realizacja celów budżetowych oraz obecność bufora po stronie wydatków, którym jest zapisanie w budżecie rezerwy na nieprzewidziane wydatki. Ponadto spodziewany spadek dochodów z podatków w 2009 i 2010 nie w pełni zgadza się ze scenariuszem wzrostu leżącym u podstaw programu, zatem dochody z podatków mogą okazać się wyższe, niż planowano.
- (7) Powyższa ocena ryzyka wskazuje, że przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej oznacza utrzymanie średniookresowego celu budżetowego z dużym marginesem bezpieczeństwa w całym okresie objętym programem. Przewidziany w programie kurs polityki budżetowej jest zgodny z paktem stabilności i wzrostu w całym okresie trwania programu. Planowany neutralny kurs polityki budżetowej zapobiegłby pogłębianiu się istniejącej krajowej i zewnętrznej nierównowagi makroekonomicznej. Biorąc pod uwagę ograniczony zakres polityki pieniężnej w ramach zarządu walutą, w zmniejszeniu nierównowagi może pomóc oszczędzanie wszelkich nadwyżek dochodów.
- (8) Wobec braku długoterminowej prognozy wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, opartej na wspólnych założeniach makroekonomicznych przygotowanych przez Komitet Polityki Gospodarczej (EPC) i Komisję, nie można ocenić skutków starzenia się społeczeństwa w Bułgarii według porównywalnych i pewnych kryteriów, jak ma to obecnie miejsce w przypadku pozostałych 25 państw członkowskich, które dysponują prognozami opartymi na tych założeniach. Z uwagi na obecną strukturę demograficzną nie można wprawdzie wykluczyć znacznego wpływu starzenia się społeczeństwa na wydatki, jednak przewidziana w programie pozycja budżetowa w 2007 roku, cechująca się dużą nadwyżką strukturalną, znacznie przyczynia się do redukcji będącego już i tak na niskim poziomie długu publicznego. Aby zmniejszyć zagrożenia dla stabilności finansów publicznych, należałoby utrzymywać wysoką nadwyżkę pierwotną w perspektywie średnioterminowej.
- (9) Program konwergencji wydaje się zasadniczo spójny z przedstawionym w marcu 2007 roku krajowym programem reform oraz z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji tego programu. W pełni zgodne z priorytetami wskazanymi w krajowym programie reform są zwłaszcza: strategia budżetowa oraz działania przewidziane w celu poprawy jakości wydatków publicznych, w tym dalsze wdrażanie budżetowania zadaniowego. Niewiele konkretnych kroków ma w założeniu poprawić efektywność i jakość wydatków publicznych na opiekę zdrowotną. Wydaje się, że zaktualizowana wersja programu oddaje wpływ, jaki reformy przewidziane w krajowym programie reform będą miały na finanse publiczne. Dotyczy to zwłaszcza planowanego zwiększenia inwestycji w infrastrukturę. Zaktualizowany program zawiera jednak stosunkowo niewiele informacji na temat bezpośrednich kosztów budżetowych wiążących się z najważniejszymi działaniami, np. ze wzmocnieniem zdolności administracyjnych lub z aktywną polityką rynku pracy.
- (10) Jeżeli chodzi o wymagania odnośnie do danych, które określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono prawie wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, celem programu jest utrzymanie mocnej pozycji budżetowej w całym objętym nim okresie dzięki założeniu, że sektor instytucji rządowych i samorządowych będzie nadal wykazywał wysoką nadwyżkę. Cele budżetowe wydają się realistyczne. W programie zaproponowano znaczne skorygowanie w górę średniookresowego celu budżetowego z pozycji zrównoważonej w ujęciu strukturalnym do nadwyżki w wysokości 1,5 % PKB, który to cel w okresie objętym programem zostanie bez problemu osiągnięty. Utrzymanie stabilności makroekonomicznej i dalsze nadrabianie zaległości w kontekście powiększającej się nierównowagi zewnętrznej i wysokiej inflacji zależy od kontynuowania zaostrzonej polityki budżetowej, dalszej poprawy instytucji budżetowych i jakości wydatków publicznych, w tym wydatków na opiekę zdrowotną, a także prowadzenia takiej polityki płacowej w sektorze publicznym, która pozwoli dostosować wzrost płac w całej gospodarce do wzrostu wydajności.

⁽¹⁾ Brakuje przede wszystkim danych na temat działań jednorazowych w 2007 roku oraz niektórych danych na temat stabilności długookresowej.

W świetle powyższej oceny oraz potrzeby zapewnienia trwałej konwergencji wzywa się Bułgarię, by:

- (i) nadal nie podejmowała procyklicznego kursu polityki budżetowej, co pomoże ograniczyć istniejącą nierównowagę zewnętrzną, zwłaszcza przez oszczędzanie wszelkich nadwyżek budżetowych i ograniczanie wzrostu wydatków;
- (ii) nasiliła działania mające ograniczyć presję inflacyjną, m.in. prowadząc ostrożną politykę płacową w sektorze publicznym przyczyniającą się do hamowania wzrostu płac;
- (iii) jeszcze bardziej zwiększyła efektywność wydatków publicznych, zwłaszcza by w pełni wdrożyła budżetowanie zadaniowe, wzmocniła zdolności administracyjne oraz dokonała reformy rynku pracy, edukacji i systemu opieki zdrowotnej.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2007	6,1	6,4	6,4	6,8	6,9
	KOM listopad 2007	6,1	6,3	6,0	6,2	nd.
	PK styczeń 2007	5,9	5,9	6,2	6,1	nd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2007	7,4	7,2	6,9	4,4	3,7
	KOM listopad 2007	7,4	7,1	7,3	5,8	nd.
	PK styczeń 2007	7,4	4,0	3,0	3,0	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2007	0,8	0,6	0,0	- 0,4	- 0,2
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	1,1	0,7	- 0,1	- 0,6	nd.
	PK styczeń 2007	0,1	- 0,4	- 0,8	- 1,0	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK grudzień 2007	- 15,0	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6
	KOM listopad 2007	- 15,0	- 17,0	- 16,0	- 15,8	nd.
	PK styczeń 2007	- 14,1	- 13,6	- 12,8	- 12,4	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2007	3,2	3,1	3,0	3,0	3,0
	KOM listopad 2007	3,2	3,0	3,1	3,1	nd.
	PK styczeń 2007	3,2	0,8	1,5	1,5	nd.
Wynik pierwotny (% PKB)	PK grudzień 2007	4,6	4,3	4,0	4,0	4,0
	KOM listopad 2007	4,6	4,1	4,1	4,0	nd.
	PK styczeń 2007	4,6	2,2	2,8	2,7	nd.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2007	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1
	KOM listopad 2007	2,9	2,8	3,1	3,3	nd.
	PK styczeń 2007	3,2	1,0	1,9	2,0	nd.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2007	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1
	KOM listopad 2007	2,9	2,9	3,1	3,3	nd.
	PK styczeń 2007	3,2	1,0	1,9	2,0	n.d.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2007	22,8	19,8	18,3	17,4	16,9
	KOM listopad 2007	22,8	19,3	15,9	12,9	nd.
	PK styczeń 2007	25,3	22,7	22,3	21,1	nd.

Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie. W jesiennej prognozie służb Komisji wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne został przeliczony w następstwie zweryfikowania wrażliwości budżetu Bułgarii.
- (2) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 6,2 %, 6,7 %, 6,8 % i 6,8 % odpowiednio w latach 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Najnowszy program nie zawiera informacji na temat działań jednorazowych ani tymczasowych; zgodnie z jesienną prognozą służb Komisji w 2007 r. wyniosły one 0,1 % PKB (zmniejszające nadwyżkę). W jesiennej prognozie służb Komisji wynik strukturalny został przeliczony w następstwie zweryfikowania wrażliwości budżetu Bułgarii.

Źródło:

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