

**OPINIA RADY**  
**z dnia 27 marca 2007 r.**  
**w sprawie programu konwergencji na lata 2006-2009 przedstawionego przez Rumunię**  
(2007/C 89/06)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 marca 2007 r. Rada przeanalizowała program konwergencji przedstawiony przez Rumunię obejmujący lata 2006–2009.
- (2) W ostatnich pięciu latach Rumunia odnotowywała wprawdzie wysokie stopy wzrostu gospodarczego, jednak PKB na mieszkańca (mierzony parytetem siły nabywczej) pozostaje na niskim poziomie i w roku 2005 wyniósł 34 % średniej dla UE-25. Dystans do nadrobienia pozostaje zatem znaczny i stanowi dla Rumunii najważniejsze wyzwanie w średniej i długiej perspektywie. Stabilność makroekonomiczna w latach 2001–2005 uległa poprawie, o czym świadczą znaczny i trwały spadek inflacji oraz konsolidacja finansów publicznych. W roku 2006 średnia stopa inflacji wyniosła 6,6 %.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje stopniowy spadek tempa wzrostu realnego PKB ze znacznie przewyższającej potencjał stopy wzrostu 8 % w 2006 r. do wartości 5,9 % w roku 2009 charakteryzującej trwały wzrost. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przyjęte w programie prognozy inflacji wydają się zaniżone, ponieważ ich podstawę stanowi założenie trwałego wyhamowania wzrostu akcji kredytowej i spożycia indywidualnego, które może okazać się niesłuszne. W przeciwieństwie do programu, w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. przewidziano dalsze zwiększenie deficytu bilansu handlu zagranicznego w latach 2007 i 2008, gdyż w związku z dużym popytem prywatnym i wysokimi inwestycjami import będzie w dalszym ciągu przewyższał eksport.
- (4) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 1,4 % PKB, podczas gdy w przedakcesyjnym programie gospodarczym z grudnia 2005 r. zakładano, że osiągnie on 0,7 % PKB. W programie konwergencji deficyt oszacowano na 2,3 % PKB. Odchylenie w stosunku do pierwotnie przyjętej wartości docelowej odzwierciedla znaczny wzrost wydatków, w szczególności wydatków bieżących (co częściowo wynika z ponownego przypisania niewykorzystanych środków na inwestycje), który przewyższa większy od zakładanego wzrost dochodów.
- (5) Głównym celem programu jest kontynuacja konsolidacji fiskalnej aż do osiągnięcia celu średniookresowego w postaci deficytu strukturalnego (tj. uwzględniającego dostosowania cykliczne, bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) na poziomie 0,9 % PKB w roku 2011, czyli po upływie okresu objętego programem. W programie przewidziano nieznaczny spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 2,3 % PKB w 2006 r. do 2 % PKB w roku 2009, przy czym w roku 2007 zakłada się jego przejściowy wzrost do 2,7 % PKB. W przypadku salda pierwotnego zakłada się podobny rozwój sytuacji i deficyt w wysokości 1 % PKB na koniec okresu objętego programem.

<sup>(1)</sup> 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://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (6) To niewielkie i przewidywane pod koniec okresu objętego programem dostosowanie zostanie osiągnięte dzięki temu, że wskaźnik dochodów względem PKB wzrośnie nieco bardziej niż wskaźnik wydatków względem PKB (o 4 punkty procentowe wobec 3½ punktu procentowego). Po stronie dochodów większość tego wzrostu przypada na podatki (szczególnie w roku 2007) oraz „inne dochody” (prawdopodobnie związane z napływem funduszy UE). Po stronie wydatków wzrost wynika w dużej mierze ze znacznego zwiększenia inwestycji publicznych, których udział w PKB — przy założeniu znacznie zwiększonych możliwości wykorzystania funduszy unijnych — ma ulec więcej niż podwojeniu. W porównaniu z przedakcesyjnym programem gospodarczym z grudnia 2005 r. cele budżetowe są dużo mniej ambitne mimo podobnych założeń odnośnie do wzrostu gospodarczego.
- (7) Przewiduje się dalsze pogorszenie deficytu strukturalnego (tj. deficytu dostosowanego cyklicznie, z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką, z 3 % PKB w 2006 r. do 3,5 % PKB w 2007 r., zanim w roku 2009 nastąpi jego spadek do poziomu 2,25 % PKB. Jak wspomniano powyżej, przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest osiągnięcie deficytu strukturalnego na poziomie 0,9 % PKB do roku 2011, czyli po upływie okresu objętego programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący 1,75 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy odpowiednio odzwierciedla wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (8) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowym wydaje się być zasadniczo zrównoważone w roku 2007, ale później wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. W roku 2007 wydatki i dochody mogą okazać się niższe od planowanych — te pierwsze w związku z małym prawdopodobieństwem zrealizowania wszystkich planowanych inwestycji publicznych, zaś te drugie w związku z optymistycznymi założeniami dotyczącymi wpływu dobrej koniunktury na dochody z podatków, które można do pewnego stopnia wytłumaczyć niedawno wdrożonymi środkami w zakresie reformy administracji podatkowej. Począwszy od 2008 r. strategia budżetowa jest niedostatecznie sprecyzowana, nakreślona ścieżka zmian jest w przypadku wielu pozycji wydatków niestabilna, a zacieśnienie polityki w roku 2009 pozostaje nieuzasadnione. Wynikające z licznych poprawek budżetowych odchylenia w zakresie wydatków występujące w ostatnich latach, niepewność dotycząca ostatecznej wysokości rekompensat, które państwo musi wypłacić obywatelom za zatrzymanie mienia znacjonalizowanego w czasach komunistycznych, oraz ewentualne anulowanie zadłużenia przedsiębiorstw państwowych wobec sektora instytucji rządowych i samorządowych wskazują na ryzyko przekroczenia planów wydatków, nawet jeśli wydatki inwestycyjne okażą się prawdopodobnie niższe od zakładanych. Ponadto nadmiar środków zarezerwowanych na inwestycje może podobnie jak w przeszłości zostać przeznaczony na konsumpcję, co miałoby negatywny wpływ na jakość wydatków publicznych.
- (9) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się niewystarczający, aby zapewnić osiągnięcie celu średniookresowego w okresie objętym programem, co jest zresztą zgodne z jego założeniami. Ponadto wydaje się, że nie zapewnia on wystarczającego marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniach makroekonomicznych w okresie objętym programem. Sugerowane w programie tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia celu średniookresowego jest niewystarczające i powinno zostać znacznie zwiększone celem osiągnięcia zgodności z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury. Mimo korzystnej koniunktury zwłaszcza poprawa strukturalna jest minimalna i nastąpić ma w całości pod koniec okresu objętego programem, przy pogorszeniu w roku 2007, a zakładane dostosowanie nie jest poparte odpowiednimi środkami, zwłaszcza w roku 2009.
- (10) Szacuje się, że w 2006 r. długi publiczny brutto osiągnął 13 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. W programie przewidziano obniżenie się wskaźnika zadłużenia o około 1 punkt procentowy w okresie objętym programem.
- (11) Wobec braku długoterminowych prognoz dotyczących wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, sporządzonych w oparciu o wspólne założenia makroekonomiczne przygotowane przez Komitet Polityki Gospodarczej (EPC) i Komisję, nie jest możliwa ocena skutków starzenia się społeczeństwa w Rumunii według porównywalnych i pewnych kryteriów, jak ma to obecnie miejsce w przypadku pozostałych państw członkowskich, dla których prognozy takie są dostępne. Jednak biorąc pod uwagę obecną strukturę demograficzną, nie można wykluczyć znacznego wpływu starzenia się społeczeństwa na wydatki budżetowe. Wyjściowa sytuacja budżetowa, charakteryzująca się wysokim deficytem strukturalnym, nie wystarcza do stabilizacji zadłużenia, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Poprawa strukturalnej sytuacji budżetowej w perspektywie średnioterminowej umożliwiłaby ograniczenie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych.

- (12) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. W szczególności dostosowanie prowadzące do celu średniookresowego jest niewystarczające i powinno zostać wzmocnione w całym okresie objętym programem. Również strategia fiskalna określona w programie, a zwłaszcza rozluźnienie polityki fiskalnej do roku 2007 oraz jej ograniczona konsolidacja po tym roku, przyczynia się do zwiększenia obaw związanych z całościowym zarządzaniem popytem, w tym obaw dotyczących konieczności utrzymania stałego wysokiego wzrostu, dalszego wspierania walki z inflacją oraz wstrzymania wzrostu deficytu bilansu handlu zagranicznego, który w roku 2006 osiągnął według szacunków 10,3 % PKB.
- (13) Jeśli chodzi o wymagania odnośnie do danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

Rada uważa, że w kontekście perspektyw silnego wzrostu gospodarczego i zwiększenia deficytu bilansu handlu zagranicznego, program przewiduje procykliczne rozluźnienie polityki w roku 2007. Postęp na drodze do realizacji celu średniookresowego jest wyraźnie niewystarczający i przewidywany pod koniec okresu objętego programem — poczynając od roku 2009 — cel ten planuje się osiągnąć dopiero po upływie tego okresu. Istnieją także zagrożenia związane z realizacją celów budżetowych począwszy od roku 2008. W świetle powyższej oceny Rada wzywa Rumunię do:

- (i) wykorzystania okresu dobrej koniunktury do znaczącego zwiększenia tempa dostosowania służącego osiągnięciu celu średniookresowego poprzez przyjęcie bardziej ambitnych docelowych wartości deficytu w roku 2007 i w latach kolejnych. Poprawa strukturalnej sytuacji budżetowej w perspektywie średnioterminowej umożliwiłaby ograniczenie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych;
- (ii) ograniczenia planowanego znacznego zwiększenia wydatków publicznych oraz dokonania przeglądu ich składników celem podwyższenia potencjalnego wzrostu, jak również do ulepszenia procesów planowania i realizowania wydatków w ramach wiążących ram średniookresowych.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych <sup>(1)</sup>

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PK styczeń 2007</b>	<b>4,1</b>	<b>8,0</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>	<b>5,9</b>
	KOM listopad 2006	4,1	7,2	5,8	5,6	nd.
	PPG grudzień 2005	5,7	6,0	6,3	6,5	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PK styczeń 2007</b>	<b>9,1</b>	<b>6,6</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>3,2</b>
	KOM listopad 2006	9,1	6,8	5,1	4,6	nd.
	PPG grudzień 2005	9,0	7,0	5,0	3,6	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	<b>PK styczeń 2007 <sup>(2)</sup></b>	<b>0,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,1</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(6)</sup>	0,4	1,9	1,5	1,0	nd.
	PPG grudzień 2005	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK styczeń 2007</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,0</b>
	KOM listopad 2006	- 1,5	- 1,4	- 2,6	- 2,6	nd.
	PPG grudzień 2005	- 0,4	- 0,7	- 1,0	- 1,6	nd.

<sup>(1)</sup> W szczególności brak danych dotyczących składników korekty przepływów kapitału oraz udziału pracy, kapitału i całkowitej wydajności czynników produkcji we wzroście potencjalnego PKB.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PK styczeń 2007</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 1,0</b>
	KOM listopad 2006	- 0,3	- 0,4	- 1,7	- 1,7	nd.
	PPG grudzień 2005	0,8	0,4	0,0	- 0,6	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	<b>PK styczeń 2007 <sup>(2)</sup></b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,3</b>
	KOM listopad 2006	- 1,6	- 2,0	- 3,1	- 2,9	nd.
	PPG grudzień 2005	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Saldo strukturalne <sup>(3)</sup> (% PKB)	<b>PK styczeń 2007 <sup>(4)</sup></b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,3</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(5)</sup>	- 1,6	- 2,0	- 3,1	- 2,9	nd.
	PPG grudzień 2005	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PK styczeń 2007</b>	<b>15,9</b>	<b>12,8</b>	<b>13,5</b>	<b>12,6</b>	<b>11,7</b>
	KOM listopad 2006	15,9	13,7	13,9	14,4	nd.
	PPG grudzień 2005	17,1	15,1	14,6	14,6	nd.

## Uwagi:

(1) Rachunki sektora publicznego Rumunii nie zostały jeszcze oficjalnie poddane kompleksowej ocenie jakości przez Eurostat. Eurostat opublikuje i zatwierdzi dane dotyczące salda finansów publicznych i wysokości zadłużenia wkrótce po terminie zgłoszenia danych upływającym 1 kwietnia 2007 r.

(2) Obliczenia służb Komisji na podstawie informacji zawartych w programie.

(3) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

(4) W programie nie uwzględniono środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

(5) W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nie uwzględniono żadnych środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

(6) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 5,6 %, 5,7 %, 6,1 % i 6,2 % w latach 2005-2008.

## Źródło:

Program konwergencji (PK), przedakcesyjny program gospodarczy (PPG), prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM), obliczenia służb Komisji.