

**OPINIA RADY****z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Republikę Czeską**

(2008/C 74/06)

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. 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 Republikę Czeską.
- (2) Republika Czeska znajduje się w okresie silnego wzrostu, który ma się stać bardziej umiarkowany w perspektywie średnioterminowej. Gwałtowny spadek bezrobocia, który miał miejsce w ostatnim czasie, można przypisać głównie czynnikom cyklicznym. Struktura rynku pracy wciąż cechuje się pewnym brakiem elastyczności, przejawiającym się dużą liczbą wakatów, oznakami niedopasowania umiejętności oraz regionalnymi dysproporcjami w wielkości bezrobocia; problemami tymi trzeba się zająć w ramach przyszłej polityki zatrudnienia.

Przyjęty w 2007 r. program stabilizacji wydaje się krokiem we właściwym kierunku, jednak kontynuowanie konsolidacji budżetowej będzie wymagać dalszych działań. Przede wszystkim utrzymują się zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych związane ze starzeniem się społeczeństwa oraz z obecnym stanem systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Dobrze opracowana reforma systemu emerytalnego mogłaby mieć pozytywny wpływ również na wzrost potencjalny. Mimo że dotychczas Republika Czeska osiągała dobre wyniki, ocenia się, że presja inflacyjna nasili się w związku ze wzrostem opodatkowania pośredniego i rosnącymi międzynarodowymi cenami surowców.

- (3) Program konwergencji przewiduje, że w 2007 r. wzrost PKB będzie się kształtował na poziomie około 6 %, a przez resztę okresu objętego programem obniży się do około 5 %. Z dostępnych obecnie informacji wynika <sup>(2)</sup>, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach. Prognoza służb Komisji z jesieni 2007 r. przewiduje, że wzrost spożycia indywidualnego pozostanie wysoki w związku z dużymi podwyżkami wynagrodzeń w sektorze prywatnym oraz ze wzrostem zatrudnienia, lecz jego tempo po 2007 r. powinno stać się bardziej umiarkowane w związku z planowaną przez rząd konsolidacją budżetową. Zarówno program konwergencji, jak i jesienna prognoza służb Komisji przewidują w 2008 r. silny wzrost inflacji w związku ze wzrostem opodatkowania pośredniego oraz rosnącymi cenami surowców, co może zaważyć na konwergencji nominalnej.

<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, o których mowa w niniejszym tekście, są dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> Wnioski takie wyciągnięto w szczególności z jesiennego prognozy służb Komisji oraz z dokonanej przez Komisję oceny przedstawionego w październiku 2007 r. krajowego programu reform.

- (4) Jesienna prognoza służb Komisji oraz program konwergencji przewidują, że w 2007 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,4 % PKB, czyli o 0,6 punktu procentowego poniżej celu wyznaczonego w poprzedniej aktualizacji programu. Jednak ostatnie informacje dotyczące wykonania budżetu wskazują na to, że wynik w 2007 r. może być znacznie lepszy, niż przewiduje się w obecnym programie: mówią one, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2007 może wynieść około 2 % PKB. Lepsza, niż przewidywano, sytuacja budżetowa jest wynikiem przede wszystkim korzystnej sytuacji wyjściowej związanej z wyższym, niż przewidywano w poprzednim programie konwergencji, udziałem dochodów w PKB w 2006 r., jak również wynikiem pewnych ograniczeń w wydatkach w 2007 r. oraz dynamicznego wzrostu dochodów dzięki silniejszemu, niż zakładano, wzrostowi nominalnego PKB. Osiągnięcie w 2007 r. deficytu niższego niż w 2006 r. jest zgodne z zaleceniem zawartym w opinii Rady z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji <sup>(1)</sup> nakazującym poprawę w 2007 r. pogarszającej się sytuacji budżetowej.
- (5) Głównym celem zawartej w programie strategii budżetowej jest korekta nadmiernego deficytu w 2008 r., a następnie kontynuowanie konsolidacji, aby osiągnąć średniookresowy cel budżetowy w postaci deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB w 2012 r. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma się obniżyć z 3,4 % PKB w 2007 r. do 2,9 % PKB w 2008 r., 2,6 % PKB w 2009 r. i 2,3 % PKB w 2010 r. Deficyt pierwotny ma podążać tą samą ścieżką, zmniejszając się z 2,3 % PKB w 2007 r. do 1,1 % PKB w roku 2010. Konsolidacja będzie oparta głównie na wydatkach. Przede wszystkim spodziewany spadek udziału dochodów w PKB (który można częściowo przypisać wprowadzeniu w 2008 r. podatku liniowego) zostanie skompensowany z nadwyżką obniżeniem udziału wydatków do PKB. Ta ostatnia obniżka obejmuje względnie szeroki zakres wydatków, ale w największym stopniu dotyczy świadczeń socjalnych i pomocy społecznej; jedyną kategorią wydatków, których udział w PKB ma wzrosnąć, są inwestycje publiczne. Opierając się na lepszym, niż przewidywano, wyniku w 2006 r., ustalono ambitniejsze cele dla finansów publicznych w porównaniu z celami zawartymi w poprzednim programie konwergencji. Z najnowszych szacunków wskazujących na niższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. wynika, że cele te powinny zostać z łatwością osiągnięte.
- (6) W 2008 r. wynik może okazać się lepszy od przewidywanego, natomiast począwszy od 2009 r. bilans zagrożeń związanych z realizacją wyników budżetowych jest neutralny. Z jednej strony Republika Czeskiej zdarzało się uzyskiwać deficyt niższy, niż planowano, a ostatnie szacunki za rok 2007 są znacznie lepsze niż przewidywania zawarte w programie, co może stworzyć korzystną sytuację wyjściową od 2008 r. Mimo wielu zmian podatkowych utrudniających prognozy zawarte w programie szacunki odnośnie do podatków wydają się ostrożne. Z drugiej strony planowana konsolidacja wymaga znacznego ograniczenia wydatków, w tym zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym oraz ograniczenia liczby pracowników w tym sektorze, ponieważ w poprzednich latach pułapy wydatków były przekraczane. Jeżeli chodzi o okres po roku 2008, należy sprecyzować dalsze działania na rzecz konsolidacji budżetowej.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka, a szczególnie w kontekście lepszego, niż przewidywano, wyniku w 2007 r., nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zgodny z zaleconą przez Radę trwałą korektą nadmiernego deficytu, której należy dokonać do 2008 r. Warunkiem jest jednak dalsze ograniczanie wydatków i dokładne monitorowanie wpływu, jaki na sytuację budżetową będą miały przewidziane w programie stabilizacji reformy podatkowe. W okresie objętym programem nie zostanie jednak zapewniony wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem prognozy deficytu w wysokości 3 % PKB przy zwykłych wahaniami makroekonomicznych. Wydaje się, że w latach, które nastąpią po przeprowadzeniu korekty nadmiernego deficytu, tempo działań dostosowawczych służących realizacji przyjętego w programie średniookresowego celu budżetowego należy zwiększyć, a wspomniane działania wesprzeć działaniami zapewniającymi zgodność z paktem stabilności i wzrostu. Przede wszystkim, choć Republika Czeska znajduje się w okresie silnego wzrostu, z przewidzianego w programie celu na 2010 r. wynika, że osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2012 r. będzie wymagać dokonania istotnej korekty w latach 2011–2012.
- (8) Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Republiki Czeskiej wydają się kształtować na wysokim poziomie. Wyjściowa pozycja budżetowa przewidziana w programie nie jest wystarczająco dobra, by w dłuższym okresie wskaźnik zadłużenia mógł się ustabilizować. Długookresowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet kształtuje się na poziomie znacznie wyższym niż średnia UE, co wynika głównie z istotnego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB, a także ze znacznego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną. Wprowadzenie reform strukturalnych, zwłaszcza reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej, aby ograniczyć znaczny wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Podjęto wprawdzie pierwsze kroki w celu zreformowania systemu opieki zdrowotnej, jednak dokładny harmonogram reformy systemu emerytalnego nie został jeszcze określony.

(1) Dz.U. C 204 z 1.9.2007, str. 1.

- (9) Program konwergencji wydaje się do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. Krajowy program reform wymienia szereg działań podjętych w celu poprawy długookresowej stabilności finansów publicznych, w celu poszerzenia oferty edukacyjnej i badawczej oraz poprawy ich jakości, a także w celu zwiększenia motywacji do podejmowania pracy. Program konwergencji nie zawiera systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, natomiast wydaje się, że w prognozach budżetowych przedstawionych w programie konwergencji uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych będą miały reformy nakreślone w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform.
- (10) Biorąc pod uwagę ograniczone działania w obszarze reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej, przewidziana w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi w sprawie polityki gospodarczej Republiki Czeskiej zawartymi w zintegrowanych wytycznych w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych (!).

Podsumowując, program odpowiada korekcie nadmiernego deficytu w 2008 r., pod warunkiem że nadal ograniczane będą wydatki i ściśle monitorowany będzie wpływ działań podatkowych przewidzianych w pakiecie stabilizacji na sytuację budżetową. Dzięki korzystnej sytuacji makroekonomicznej oraz prawdopodobnie lepszemu, niż przewidywano w programie, wynikowi budżetowemu w 2007 r., może pojawić się duża szansa sprowadzenia deficytu w 2008 r. znacznie poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB oraz osiągnięcia silniejszej, niż planowano, konsolidacji budżetowej w późniejszym okresie. Główne zagrożenia zależą od redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym i wiążą się z faktem, że nie sprecyzowano jeszcze dalszych działań konsolidacyjnych po 2008 r. Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Republiki Czeskiej utrzymują się na wysokim poziomie mimo pierwszych kroków w celu zreformowania systemu opieki zdrowotnej.

W świetle powyższej oceny oraz w świetle zalecenia z dnia 10 października 2007 r., wydanego zgodnie z art. 104 ust. 7, a także wobec potrzeby zapewnienia trwałej konwergencji, wzywa się Republikę Czeską do:

- (i) wykorzystania najprawdopodobniej lepszego, niż przewidywano, wyniku budżetowego w 2007 r., by w 2008 r. przez dalsze ograniczanie wydatków sprowadzić deficyt znacznie poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB;
- (ii) wykorzystania szybkiego tempa wzrostu w gospodarce, by bardziej przyspieszyć tempo dostosowań i tym samym jak najszybciej stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem wartości odniesienia oraz przyspieszyć realizację średniookresowego celu budżetowego;
- (iii) długoterminowej poprawy stabilności finansów publicznych za pomocą niezbędnych reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej wobec przewidywanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>6,4</b>	<b>5,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>
	KOM listopad 2007	6,4	5,8	5,0	4,9	nd.
	PK marzec 2007	6,0	4,9	4,8	4,8	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>3,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>
	KOM listopad 2007	2,1	3,0	3,8	3,2	nd.
	PK marzec 2007	2,4	2,6	2,5	2,5	nd.

(!) Nie przedstawiono danych na temat funkcjonalnej klasyfikacji wydatków rządowych (COFOG) na 2010 r.

		2006	2007	2008	2009	2010
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>0,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>
	KOM listopad 2007 <sup>(2)</sup>	1,1	2,1	2,1	1,4	nd.
	<i>PK marzec 2007</i>	0,9	1,1	1,0	1,0	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 0,4</b>	<b>1,5</b>
	KOM listopad 2007	- 2,7	- 2,5	- 2,1	- 1,9	nd.
	<i>PK marzec 2007</i>	- 2,8	- 1,4	0,2	1,1	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,3</b>
	KOM listopad 2007	- 2,9	- 3,4	- 2,8	- 2,7	nd.
	<i>PK marzec 2007</i>	- 3,5	- 4,0	- 3,5	- 3,2	nd.
Wynik pierwotny (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 1,1</b>
	KOM listopad 2007	- 1,8	- 2,3	- 1,8	- 1,7	nd.
	<i>PK marzec 2007</i>	- 2,4	- 2,6	- 2,0	- 1,6	nd.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,5</b>
	KOM listopad 2007	- 3,3	- 4,1	- 3,6	- 3,2	nd.
	<i>PK marzec 2007</i>	- 3,9	- 4,4	- 3,9	- 3,5	nd.
Wynik strukturalny <sup>(3)</sup> (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,5</b>
	KOM listopad 2007	- 3,3	- 4,1	- 3,6	- 3,2	nd.
	<i>PK marzec 2007</i>	- 3,9	- 4,4	- 3,9	- 3,5	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PK listopad 2007</b>	<b>30,1</b>	<b>30,4</b>	<b>30,3</b>	<b>30,2</b>	<b>30,0</b>
	KOM listopad 2007	30,1	30,2	30,3	30,5	nd.
	<i>PK marzec 2007</i>	30,6	30,5	31,3	32,2	nd.

## 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) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 4,5 %, 4,7 %, 5,0 % i 5,6 % odpowiednio w latach 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i tymczasowe w programie konwergencji z listopada 2007 r. wynoszą 0,2 % PKB w 2006 r. (zwiększające deficyt). Jesienna prognoza służb Komisji nie przewiduje działań jednorazowych.

## Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.