

OPINIA RADY
z dnia 27 marca 2007 r.
w sprawie programu konwergencji Bułgarii, 2006-2009

(2007/C 89/04)

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. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 marca 2007 r. Rada zbadła program konwergencji Bułgarii na lata 2006–2009.
- (2) Bułgaria osiągnęła wysoki poziom stabilności makroekonomicznej przy zdrowych finansach publicznych. Dynamiczny i stabilny wzrost gospodarczy osiągnął w ostatnich latach około 5½ %, jednak PKB na mieszkańca (przy uwzględnieniu standardu siły nabywczej) pozostaje na niskim poziomie i w roku 2005 wyniósł 32,9 % średniej dla UE-25. Dystans do nadrobienia pozostaje zatem znaczny i jego zmniejszenie stanowi dla Bułgarii najważniejsze wyzwanie w średniej i długiej perspektywie. Po wprowadzeniu w 1997 r. zarządu walutą udało się zmniejszyć inflację do poziomu jednocyfrowego w 1999 r., ale w ostatnich latach proces dezinflacji uległ zatrzymaniu, a w 2006 r. inflacja CPI osiągnęła 7,3 %.
- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB pozostanie na wysokim poziomie, zwiększając się nieznacznie z 5,9 % w 2006 r. do średnio 6,1 % w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Wysoka nierównowaga zewnętrzna pozostaje jednak w średniej perspektywie czynnikiem zagrożenia, zwłaszcza wobec wyższego niż oczekiwano deficytu zewnętrznego w 2006 r., który wyniósł 16 % PKB, mimo iż deficyt ten jest w pełni finansowany przez napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (4) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 3,3 % PKB, podczas gdy w przedakcesyjnym programie gospodarczym (PPG) z grudnia 2005 r. zakładano zrównoważenie budżetu, a w programie konwergencji zakłada się osiągnięcie nadwyżki w wysokości 3,2 % PKB. Znacząco lepszy wynik budżetu jest następstwem głównie dochodów wyższych niż przewidywane w konserwatywnych prognozach przyjętych w przedakcesyjnym programie gospodarczym, a także wyższego wzrostu produkcji i lepszej skuteczności gromadzenia dochodów. Również wydatki są niższe o 1 % PKB w porównaniu z prognozami w przedakcesyjnym programie gospodarczym, co wynika głównie z niższych wydatków bieżących.
- (5) Przedstawiona w programie konwergencji średniookresowa strategia budżetowa dąży do utrzymania nadwyżki salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w granicach 0,8-1,5 % PKB celem zabezpieczenia stabilności makroekonomicznej i stabilności finansów publicznych. Na rok 2007 planuje się znaczne rozluźnienie polityki fiskalnej, a nadwyżka budżetowa ma osiągnąć 0,8 % PKB, w porównaniu z 3,2 % PKB w 2006 r. W latach 2008 i 2009 nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych ma ponownie wzrosnąć, aby ustabilizować się na poziomie 1,5 % PKB. Przy spadku wydatków na obsługę zadłużenia o około ¼ % PKB w okresie objętym programem, przewiduje się spadek nadwyżki pierwotnej z poziomu 4½ % PKB w 2006 r. do 2¼ % PKB w roku 2007, a następnie jej ponowny wzrost do około 2¾ % PKB w latach 2008 i 2009. Rozluźnienie polityki fiskalnej w 2007 r. dotyczyć będzie niemal wyłącznie wydatków. Przewiduje się wzrost wydatków o 2¾ % PKB, a zahamowanie tej tendencji w 2008 r. będzie tylko częściowe (o około ¾ % PKB). Przewidywany wzrost wydatków w 2007 r. wynikałby głównie ze wzrostu „pozostałych wydatków” (+2½ % PKB) i dotacji (+½ % PKB). Wzrost „pozostałych wydatków” związany jest ze składką Bułgarii do budżetu UE (1¼ % PKB), wzrostem nakładów na projekty objęte funduszami strukturalnymi UE (¼ % PKB), który zostanie w pełni skompensowany wyższymi dochodami z dotacji UE, oraz

⁽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 przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

wzrostem „pozostałych wydatków bieżących” (1 % PKB). Przewiduje się, że planowane obniżki stawek podatku dochodowego od osób prawnych i od osób fizycznych zostaną niemal w pełni skompensowane lepszym przestrzeganiem przepisów i wyższą ściągalnością podatków. W związku z tym łączne dochody (jako procent PKB) mają pozostać na niemal niezmiennym poziomie przez cały okres objęty programem. W programie wskazano również, że w budżecie na 2007 r. przewidziano wprawdzie nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącą 0,8 % PKB, jednak podczas wykonania budżetu dążyć się będzie do osiągnięcia wyższej nadwyżki na poziomie 2 % PKB. Podstawę do tego stanowią przepisy ustawy budżetowej, które pozwalają na wydatkowanie 10 % zapisanych w budżecie bieżących wydatków pierwotnych wyłącznie pod warunkiem, że deficyt zewnętrzny nie powiększy się. W porównaniu z przedakcesyjnym programem gospodarczym z 2005 r. cele budżetowe znacząco skorygowano w górę, w związku ze znacznie lepszym od przewidywanego wykonaniem dochodów w 2006 r., co wywołał tzw. efekt przeniesienia w kolejnych latach, oraz z nieco lepszymi perspektywami wzrostu produkcji.

- (6) Przewiduje się, że saldo strukturalne (tj. saldo dostosowywane cyklicznie bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych), obliczane zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, spadnie z poziomu około 3¼ % PKB w 2006 r. do 1 % w roku 2007, a następnie ponownie wzrośnie do około 2 % PKB w latach 2008 i 2009. Ścieżka dostosowania nie podlegałaby takim wahaniom gdyby, jak sugeruje się w programie, w 2007 r. podczas wykonania budżetu udało się osiągnąć wyższą nadwyżkę nominalną na poziomie 2 % PKB. Przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, przy czym zakłada się, że cel ten zostanie osiągnięty z dużym marginesem bezpieczeństwa w całym okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1¼ % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy jest bardziej ambitny niż nakazywałby wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (7) W roku 2007 wyniki budżetowe mogą okazać się lepsze od zakładanych w programie, natomiast w latach 2008 i 2009 ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się być zasadniczo zrównoważone. Wobec jak dotąd dobrych wyników w zakresie realizacji celów budżetowych, a także wobec zawarcia w ustawie budżetowej na 2007 r. przepisów dotyczących ograniczenia wydatków podczas wykonywania budżetu, osiągnięcie wyższej nadwyżki w roku 2007 wydaje się realistyczne, mimo że prognozy dochodów na ten rok mogą okazać się zawyżone w związku z faktem, że spadek dochodów w następstwie obniżek podatków może nie zostać w pełni skompensowany lepszym przestrzeganiem przepisów i wyższą ściągalnością podatków. Nie podano wprawdzie żadnych szczegółów na temat strategii dostosowania począwszy od roku 2008, jednak cele budżetowe do końca okresu objętego programem wydają się zasadniczo realistyczne, pod warunkiem zrealizowania lepszych niż obecnie zakładane wyników budżetowych w 2007 r.
- (8) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się gwarantować osiągnięcie celu średniookresowego w całym okresie objętym programem z dużym marginesem bezpieczeństwa. Zapewnia on także wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu w wysokości 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Nakreślony w programie kurs polityki fiskalnej na 2007 r. jest ekspansywny, co może mieć charakter procykliczny w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. Nie byłoby to w pełni zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Dobrej koniunktury należy oczekiwać zwłaszcza w roku 2007, w którym przewiduje się zmniejszenie salda strukturalnego o około 2¼ % PKB zgodnie z programem, a o 1 ½ % zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2006 r.
- (9) Szacuje się, że w 2006 r. wskaźnik długu publicznego brutto osiągnął 25¼ % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. Program przewiduje zmniejszenie wskaźnika zadłużenia o 4 punkty procentowe w okresie objętym programem.
- (10) 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 Bułgarii według porównywalnych i pewnych kryteriów, jak ma to obecnie miejsce dla pozostałych państw członkowskich, dla których prognozy takie są dostępne. Biorąc jednak pod uwagę obecną strukturę demograficzną, nie można wykluczyć znacznego wpływu starzenia się społeczeństwa na wydatki budżetowe. Wyjściowa sytuacja budżetowa, charakteryzująca się znaczną nadwyżką salda strukturalnego, przyczynia się w dużym stopniu do stabilizacji zadłużenia zanim konieczne będzie uwzględnienie długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej umożliwiłoby ograniczenie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych.

- (11) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Zgodnie z programem kurs polityki fiskalnej na 2007 r. jest ekspansywny, co może mieć charakter procykliczny w okresie dobrej koniunktury gospodarczej i stwarza ryzyko pogłębienia już teraz wysokiego deficytu zewnętrznego. Ponadto podjęto wprowadzić działania w celu długoterminowej poprawy stabilności systemu emerytalnego, jednak przedstawiono bardzo niewiele konkretnych środków na rzecz poprawy efektywności wydatków publicznych, zwłaszcza w dziedzinie opieki zdrowotnej, gdzie występują powracające problemy z monitorowaniem i kontrolą wydatków oraz z jakością świadczonych usług.
- (12) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Rada uważa, że sytuacja budżetowa w średnim okresie jest dobra, a strategia budżetowa stanowi przykład polityki fiskalnej prowadzonej zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Planowana redukcja nadwyżki budżetowej w okresie dobrej koniunktury w 2007 r. może jednak oznaczać procykliczny kurs polityki fiskalnej i przyczynić się do pogłębienia obecnej nierównowagi zewnętrznej. Osiągnięcie wyższej nadwyżki na poziomie 2 % PKB podczas wykonania budżetu znacznie zmniejszyłoby takie ryzyko.

W świetle powyższej oceny Rada wzywa Bułgarię do:

- (i) osiągnięcia w roku 2007 nadwyżki budżetowej wyższej niż zakładana w programie oraz do utrzymania zdrowych finansów publicznych w późniejszym okresie, tak aby wspierać stabilizację makroekonomiczną oraz zmniejszyć wysoki deficyt zewnętrzny;
- (ii) dalszej poprawy efektywności wydatków publicznych, zwłaszcza poprzez reformę systemu opieki zdrowotnej.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych ⁽¹⁾

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

⁽¹⁾ W szczególności brakuje danych z rynku pracy dotyczących liczby przepracowanych godzin, a także niektórych informacji dotyczących długoterminowej stabilności.

		2005	2006	2007	2008	2009
Saldo pierwotne (% PKB)	PK styczeń 2007	3,9	4,6	2,2	2,8	2,7
	KOM listopad 2006	3,9	4,7	2,9	2,7	nd.
	PPG grudzień 2005	3,4	1,5	1,2	0,5	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK styczeń 2007 ⁽²⁾	2,1	3,2	1,0	1,9	2,0
	KOM listopad 2006	2,1	3,2	1,8	1,9	nd.
	PPG grudzień 2005	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PK styczeń 2007 ⁽⁴⁾	2,1	3,2	1,0	1,9	2,0
	KOM listopad 2006 ⁽⁵⁾	2,1	3,2	1,8	1,9	nd.
	PPG grudzień 2005	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK styczeń 2007	29,8	25,3	22,7	22,3	21,1
	KOM listopad 2006	29,8	25,8	21,8	17,9	nd.
	PPG grudzień 2005	31,3	26,3	23,9	22,7	nd.

Uwagi:

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

(2) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych 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 i innych środków tymczasowych.

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

(6) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o, odpowiednio: 5,8 %, 6,3 %, 6,4 % i 6,7 % w okresie 2005-2008.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Przekładowy program gospodarczy (PPG); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.