

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

RADA

OPINIA RADY

z dnia 10 marca 2009 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2008–2011 przedstawionego przez Bułgarię

(2009/C 62/01)

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 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Bułgarii na lata 2008–2011 ⁽²⁾.
- (2) W ostatnich latach w Bułgarii odnotowywano silny wzrost gospodarczy na poziomie średnio ponad 6 %, któremu towarzyszyły rosnące zaburzenia równowagi makroekonomicznej, w postaci między innymi wysokich deficytów zewnętrznych i wysokiej inflacji. W kontekście systemu zarządu walutą, w roku 2008 warunki polityki pieniężnej i kredytowej uległy zaostrzeniu w sytuacji, gdy ryzyko tego kraju było postrzegane jako podwyższone i postępowała aprecjacja efektywnego realnego kursu walutowego. W miarę jak negatywne skutki światowego spowolnienia gospodarczego i kryzysu finansowego zataczają coraz szersze kręgi, tempo wzrostu PKB będzie gwałtownie spadać i w latach 2009–2010 utrzyma się na poziomie znacznie poniżej wielkości potencjalnej, stanowiąc źródło presji na wpływy z podatków. Wyzwaniem dla Bułgarii jest zatem utrzymanie wzrostu w okresie poważnego i przedłużającego się światowego spowolnienia gospodarczego, a także przeciwdziałanie istniejącym zaburzeniom równowagi makroekonomicznej poprzez dalsze prowadzenie restrykcyjnej polityki budżetowej i płacowej. W tym kontekście jako reakcję na spowolnienie gospodarcze w programie przewidziano środki służące wzmocnieniu odporności gospodarki. Pomimo sytuacji wyjściowej charakteryzującej się niskim wskaźnikiem długu publicznego w stosunku do PKB i wysokimi nadwyżkami budżetowymi, wysoka inflacja i pokaźny deficyt na rachunku obrotów bieżących uniemożliwiły rządowi przyjęcie pakietu budżetowych środków stymulacyjnych w celu zwiększenia popytu krajowego. W perspektywie długoterminowej Bułgaria stoi wobec konieczności poprawy jakości finansów publicznych w obliczu zjawiska szybkiego starzenia się społeczeństwa i pogarszającej się sytuacji demograficznej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty wymienione w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

⁽²⁾ W dniu 23 grudnia 2008 r. władze Bułgarii przedłożyły dokument uzupełniający do programu, w którym przedstawiono środki przyjęte w ramach reakcji na spowolnienie gospodarcze. Dokument uzupełniający nie zawiera żadnych istotnych zmian w dziedzinie polityki budżetowej i strukturalnej w porównaniu z programem konwergencji; nie zmieniają się również prognozy budżetowe.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zmniejszy się z poziomu 6,5 % w roku 2008 do 4,7 % w roku 2009, a następnie powróci do poziomu wynoszącego średnio 5,5 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika⁽¹⁾, że scenariusz ten jest oparty na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego na rok 2009 i kolejne lata. Mają one odzwierciedlać wysoki popyt krajowy, w szczególności wzrost inwestycji, oraz przyspieszenie w realnym eksporcie w całym okresie objętym programem, co jest niespójne ze spowolnieniem dotyczącym zarówno napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i światowej wymiany handlowej. Jednak ze względu na znacznie wyższe tempo wzrostu importu założone w programie, odpowiadające zmianom popytu krajowego, deficyt zewnętrzny zmniejszałby się jedynie stopniowo w latach 2009–2011. Zakładając mniej dotkliwe spowolnienie gospodarcze, na rok 2009 w programie przewidziano zawyżoną inflację, co pociągałoby za sobą ograniczone postępy na drodze do osiągnięcia konwergencji nominalnej. Prognozy dotyczące inflacji w latach 2010–2011 wydają się realistyczne.
- (4) W najnowszej aktualizacji programu nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2008 oszacowano na 3 % PKB, co jest zgodne z pierwotną docelową wartością nadwyżki. Wynik budżetowy odzwierciedla lepszą pozycję wyjściową (po korekcie mającej na celu uwzględnienie nieprzewidzianego jednorazowego środka w postaci umorzenia zadłużenia w wysokości 3,5 % PKB w 2007 r.). Pomimo znacznego tempa wzrostu importu i wysokiej inflacji w 2008 roku, wpływy z podatków pośrednich były niższe o 1,5 % PKB w stosunku do pierwotnych prognoz. Po wprowadzeniu 10-procentowej liniowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych wpływy z podatków bezpośrednich były o 0,5 % PKB niższe niż przewidziano w aktualizacji programu z grudnia 2007 roku. Ze względu na uchwalenie dodatkowych wydatków socjalnych i infrastrukturalnych w wysokości ok. 1,75 % PKB, po stronie wydatków nie zdołano w pełni utrzymać dyscypliny. Niemniej jednak dzięki wyższemu niż przewidywano nominalnemu wzrostowi PKB wskaźnik wydatków względem PKB był niższy niż zakładano w poprzednim programie.
- (5) W ustawie budżetowej na rok 2009 docelowa nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosi 3 % PKB. W ustawie przedstawiono również kilka środków uznaniowych o łącznym neutralnym wpływie na budżet. Po stronie dochodów wpływ obniżenia o 4 % wysokości składki do publicznego funduszu emerytalnego zostałby zrównoważony przez zwiększenie wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne o 2 % i podwyższenie średniej wysokości ustawowej minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne o 26,5 % w ujęciu nominalnym. Po stronie wydatków wydatki pierwotne mają wzrosnąć, głównie ze względu na wyższe świadczenia socjalne i wynagrodzenia pracownicze. Emerytury zostaną zwaloryzowane o prawie 20 % w dwóch etapach: z dniem 1 kwietnia i 1 lipca. Przewiduje się, że wydatki na wynagrodzenia w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wzrosną o 10 %. Aby zapewnić osiągnięcie celów budżetowych, ponownie wprowadzono zasadę przewidującą ograniczanie wydatków innych niż z tytułu odsetek (z wyłączeniem świadczeń socjalnych) do 90 % zabudżetowanych środków w przypadku niższych niż przewidywano dochodów. Ustawa budżetowa na rok 2009 przewiduje nawet niższe wypłaty, jeśli skonsolidowane dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych spadną do poziomu, który doprowadziłby do ujemnego salda budżetowego.
- (6) Strategia budżetowa przedstawiona w programie przewiduje, że w całym okresie objętym programem cel średniookresowy, jakim jest nadwyżka na poziomie 1,5 % PKB, zostanie osiągnięty. W obecnej aktualizacji programu przewidziano utrzymanie nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3 % PKB oraz nadwyżki pierwotnej na poziomie prawie 4 % PKB do roku 2011. W kategoriach strukturalnych (tj. po dostosowaniu cyklicznym i bez uwzględniania środków jednorazowych i tymczasowych) w całym okresie objętym programem przewiduje się nadwyżkę na poziomie ok. 3,5 % PKB. Podczas gdy przewiduje się pogłębienie ujemnej luki produktowej, w perspektywie średnioterminowej kurs polityki budżetowej stanowiący podstawę programu wydaje się zasadniczo neutralny.
- (7) Wyniki budżetowe mogą być znacząco gorsze niż przewidziano w programie. Główne zagrożenie wynika ze stanowiącego podstawę programu scenariusza makroekonomicznego, który opiera się na wyraźnie optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w roku 2009 i 2010. Po stronie dochodów zagrożenia dla finansów publicznych w latach 2009–2010 są większe niż w latach ubiegłych; są one związane z gwałtowniejszym osłabieniem koniunktury oraz faktem, że we wzroście gospodarczym mniejszy będzie udział składników generujących wysokie dochody budżetowe. Wobec oczekiwanego spowolnienia gospodarczego i presji na zwiększenie wydatków prowadzących do pobudzenia popytu, kontrola wzrostu wydatków przy zastosowaniu zasady wykonania budżetu na poziomie 90 % może się okazać w roku 2009 zadaniem niełatwym.
- (8) W świetle braku długoterminowych prognoz dotyczących wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, sporządzanych w oparciu o wspólne założenia makroekonomiczne przygotowane 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 dla 25 państw członkowskich, które wcześniej przystąpiły do UE. Sytuacja budżetowa w roku 2008, charakteryzująca się wysoką nadwyżką strukturalną, przyczynia się w znacznym stopniu do redukcji długu

⁽¹⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 roku, a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

bez uwzględnienia wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet w perspektywie długoterminowej. Utrzymanie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które obecnie kształtują się na niskim poziomie.

- (9) Dotychczas ramy budżetowe Bułgarii pozwalały bardzo skutecznie osiągać cele budżetowe, miało to jednak miejsce w kontekście wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego. W ostatnich latach ramy te zostały dopracowane dzięki usprawnieniu procedury budżetowej, ulepszeniu wymogów sprawozdawczych oraz zawarciu w dokumentach budżetowych bardziej kompleksowej analizy makroekonomicznej i oceny zagrożeń dla polityki budżetowej. Jednakże ramy te są wiążące tylko w pierwszym roku trzyletniego okresu planowania budżetu i zapewniają rządowi pewne uznaniowe kompetencje w zakresie wydatków, co podważa odpowiedzialność i przejrzystość polityki budżetowej. Pomimo tych słabych punktów, w programie nie przewiduje się żadnych znaczących zmian ram budżetowych, jeśli nie liczyć dalszych postępów w zakresie wdrażania budżetowania zadaniowego. Celem ponownego wprowadzenia w ustawie budżetowej na rok 2009 zasady wykonania budżetu na poziomie 90 % jest zapewnienie osiągnięcia celu budżetowego poprzez ograniczanie wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednak stosowanie tej zasady nie jest w tej ustawie jasno określone, co może dawać pole do uznaniowości w tym zakresie.
- (10) Rząd Bułgarii nie przyjął żadnego konkretnego pakietu mającego na celu stabilizację sektora finansowego. Jednak w celu zwiększenia zaufania do systemu bankowego, górną granicę wartości gwarantowanych depozytów podwyższono do 100 000 BGN, a aby ułatwić finansowanie MŚP, rząd zwiększył kapitał Bułgarskiego Banku Rozwoju będącego własnością państwa.
- (11) W świetle zaburzeń równowagi gospodarczej, polityka budżetowa nastawiona jest na utrzymanie zaufania inwestorów i stabilności makroekonomicznej. W reakcji na spowolnienie gospodarcze rząd Bułgarii nie przyjął zatem pakietu środków stymulujących w perspektywie krótkoterminowej, co jest zgodne z „Europejskim planem naprawy gospodarczej” zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską. W związku ze średniookresowym programem reform i z zaleceniami dla Bułgarii przedstawionymi przez Komisję w dniu 28 stycznia 2009 r. w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w programie przewidziano środki strukturalne mające na celu wzmocnienie odporności gospodarki, w tym środki zmierzające do utrzymania zatrudnienia, zwiększenia zdolności sektora przedsiębiorstw do przystosowania się do prowadzenia działalności w warunkach kryzysu, poprawy funkcjonowania rynku, zapewnienia, w razie potrzeby, wsparcia w postaci dokapitalizowania banków komercyjnych, pobudzenia kredytowania MŚP, promowania eksportu i usprawnienia wykorzystywania funduszy unijnych. Środki te są sprawną i właściwą reakcją w obliczu głównych celów polityki w perspektywie krótkoterminowej. Aktualizacja programu obejmuje również szereg innych reform strukturalnych, które wchodzi w skład strategii poprawy jakości i stabilności finansów publicznych w dłuższej perspektywie, takich jak reforma systemu emerytalnego, wdrożenie kolejnych etapów przewidzianych w strategii reformy systemu edukacji, w tym poprzez dalszą optymalizację sieci szkół i rozbudowę stosowanego w szkołach systemu budżetowania opartego na delegacji uprawnień, a także wdrożenie ostatnio przyjętej strategii w zakresie opieki zdrowotnej.
- (12) Program konsolidacji opracowany przez rząd Bułgarii przyczyniłby się do ograniczenia znacznych zaburzeń równowagi zewnętrznej i wewnętrznej uderzających w gospodarkę. W programie przewidziano w szczególności konsolidację strukturalną na poziomie 1 % PKB w latach 2008–2011. Ogólnie rzecz biorąc, kurs polityki budżetowej mierzony zmianą salda strukturalnego jest restrykcyjny w roku 2009, a w latach 2010–2011 pozostaje zasadniczo neutralny. Przewidziane w programie utrzymanie docelowej nadwyżki dostosowanej cyklicznie na poziomie 1,5 % PKB zostałyby osiągnięte w okresie objętym programem.
- (13) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie brak pewnych danych opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, należy stwierdzić, że celem programu jest utrzymanie dobrego stanu finansów publicznych w całym objętym nim okresie, co znajduje odzwierciedlenie w planowanych wysokich nadwyżkach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Środki strukturalne przewidziane w ramach reakcji na spowolnienie gospodarcze mają na celu wzmocnienie potencjału wzrostu gospodarki i są zgodne z „Europejskim planem naprawy gospodarczej”. Przy zastrzeżeniu, że wyniki mogą być gorsze niż przewidziano w programie, ze względu na niepewność wynikającą z obecnej sytuacji gospodarczej i jej wpływu na dochody, kurs polityki budżetowej wskazuje, że w całym okresie objętym programem planowany w perspektywie średnioterminowej poziom nadwyżki w wysokości 1,5 % PKB zostanie osiągnięty. Wyzwaniem dla Bułgarii jest utrzymanie wzrostu gospodarczego w okresie poważnego i przedłużającego się światowego spowolnienia gospodarczego. Ponadto w kraju należy realizować zdecydowaną politykę mającą na celu ograniczenie znacznego deficytu zewnętrznego, w tym poprzez utrzymanie restrykcyjnej polityki budżetowej i powstrzymanie wzrostu płac w sektorze publicznym. Co więcej, Bułgaria stoi wobec konieczności poprawy jakości wydatków publicznych poprzez poprawę wydajności administracji i przyspieszenie reform strukturalnych.

⁽¹⁾ Brak zwłaszcza pewnych danych na temat stabilności w perspektywie długoterminowej.

W świetle powyższej oceny, a także z uwagi na konieczność zapewnienia trwałej konwergencji, wzywa się Bułgarię do:

- (i) dalszego prowadzenia zaostrzonej polityki budżetowej i utrzymywania dobrego stanu finansów publicznych poprzez ograniczanie wzrostu wydatków w celu przyczynienia się do zmniejszenia istniejącej nierównowagi zewnętrznej i przeciwdziałania skutkom ewentualnych spadków dochodów;
- (ii) ograniczenia wzrostu płac w sektorze publicznym w celu przyczynienia się do ograniczenia ich wzrostu w całej gospodarce i do poprawy konkurencyjności;
- (iii) dalszego zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w szczególności poprzez całkowite wdrożenie budżetowania zadaniowego, zwiększenie wydajności administracji oraz reformę rynku pracy i rynku produktów, reformę systemu edukacji i systemu opieki zdrowotnej, w celu przyczynienia się do zwiększenia wydajności.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2008	6,2	6,5	4,7	5,2	5,8
	KOM styczeń 2009	6,2	6,4	1,8	2,5	bd.
	PK grudzień 2007	6,4	6,4	6,8	6,9	bd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2008	7,6	12,4	6,7	4,7	4,0
	KOM styczeń 2009	7,6	12,0	5,4	4,8	bd.
	PK grudzień 2007	7,2	6,9	4,4	3,7	bd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2008	1,5	1,1	- 0,7	- 1,8	- 1,4
	KOM styczeń 2009 ⁽²⁾	2,7	3,0	- 0,3	- 2,3	bd.
	PK grudzień 2007	0,7	- 0,1	- 0,6	bd.	bd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK grudzień 2008 ⁽³⁾	- 20,6	- 22,9	- 20,7	- 18,4	- 16,6
	KOM styczeń 2009	- 21,3	- 23,3	- 19,1	- 17,6	bd.
	PK grudzień 2007	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6	bd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	41,6	41,3	43,4	43,4	43,7
	KOM styczeń 2009	41,6	41,4	40,8	40,9	bd.
	PK grudzień 2007	42,2	43,7	43,9	43,9	bd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	41,5	38,3	40,4	40,4	40,7
	KOM styczeń 2009	41,5	38,2	38,8	38,9	bd.
	PK grudzień 2007	39,1	40,7	40,9	41,0	bd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2008	0,1	3,0	3,0	3,0	3,0
	KOM styczeń 2009	0,1	3,2	2,0	2,0	bd.
	PK grudzień 2007	3,1	3,0	3,0	3,0	bd.

		2007	2008	2009	2010	2011
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2008	1,1	3,9	3,9	3,9	3,9
	KOM styczeń 2009	1,1	4,1	2,8	2,7	bd.
	PK grudzień 2007	4,3	4,0	4,0	4,0	bd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cyklicznie ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	- 0,4	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM styczeń 2009	- 0,8	2,2	2,1	2,8	bd.
	PK grudzień 2007	2,8	3,1	3,3	bd.	bd.
Saldo strukturalne ⁽⁴⁾ (% PKB)	PK grudzień 2008	2,9	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM styczeń 2009	2,5	2,2	2,1	2,8	bd.
	PK grudzień 2007	2,9	3,1	3,3	bd.	bd.
Dług publiczny brutto (% PKB) ⁽⁵⁾	PK grudzień 2008	18,2	15,4	15,4	15,3	15,2
	KOM styczeń 2009	18,2	13,8	12,2	10,7	bd.
	PK grudzień 2007	19,8	18,3	17,4	16,9	bd.

Uwagi:

- ⁽¹⁾ Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cyklicznie zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie.
- ⁽²⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 5,0 %, 6,3 %, 6,0 % i 6,0 % w latach 2007–2010.
- ⁽³⁾ Odmierna wartość pozycji zadłużenia netto w 2007 r. w obecnej aktualizacji programu i w śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 r. odzwierciedla rozbieżność w składniku salda towarów i usług.
- ⁽⁴⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cyklicznie po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. Podane w programie wartości salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cyklicznie zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie. Najnowsza aktualizacja nie przewiduje żadnych działań jednorazowych ani innych działań tymczasowych w okresie objętym programem według śródkresowej prognozy służb Komisji ze stycznia 2009 r.; w roku 2007 występują jednorazowe działania w wysokości do 3,3 % PKB (po stronie wydatków).
- ⁽⁵⁾ W porównaniu ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r. odmienne prognozy dotyczące wskaźnika długu względem PKB przedstawione w programie wynikają niemal w zupełności z wyższej prognozowanej akumulacji aktywów finansowych, czego nie uwzględniają służby Komisji w ramach scenariusza niezmiennego kursu polityki.

Źródło:

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