

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2010 przedstawionego przez Cypr**

(2007/C 71/05)

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⁾, a w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Cypr i obejmujący lata 2006–2010.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zwiększy się z 3,7 % w 2006 r. do średnio 4,1 % w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na nieznacznie poniżej 2 % PKB, zgodnie z celem ustalonym w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji. Wobec niższego niż zakładano w poprzedniej aktualizacji wzrostu realnego PKB (3,7 % zamiast 4,2 %) ocenia się, że całkowite wydatki będą wyższe, niż przewidywano, ale prognozuje się, że zostaną one zrównoważone przez wyższe łączne dochody.
- (4) Po tym, jak w 2005 roku przeprowadzono korektę nadmiernego deficytu, a w lipcu 2006 roku anulowano procedurę nadmiernego deficytu, celem programu stała się dalsza konsolidacja finansów publicznych. Przewiduje się poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych z deficytu wynoszącego 1,9 % w 2006 r. do zrównoważonego budżetu w 2010 r. wyłącznie poprzez ograniczenie wydatków, jako że w okresie trwania programu wskaźnik dochodów pozostaje na stałym poziomie. Szacuje się, że w okresie objętym programem wydatki zmniejszą się o 1,75 punktu procentowego PKB, z czego 1 punkt procentowy PKB wynika z coraz niższych płatności z tytułu odsetek, natomiast wydatki socjalne wzrosną o 1,25 punktu procentowego. Planuje się, że nadwyżka pierwotna wzrośnie z 1,5 % PKB w latach 2006–2007 do poziomu nieznacznie powyżej 2 % w 2008 r., a następnie pozostanie na stałym poziomie. W zasadniczo podobnej sytuacji makroekonomicznej planowana konsolidacja przebiega w nieznacznie szybszym tempie, niż zakładano w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji.
- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od deficytu w wysokości około 1,5 % PKB w 2006 r. do nadwyżki wynoszącej około 0,25 % PKB na koniec okresu objętego programem. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest osiągnięcie deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % PKB do 2008 r., czyli rok wcześniej niż zakładano w poprzedniej aktualizacji programu. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,75 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie wskazanym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia oraz średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.

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

- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Cel wyznaczony na 2007 r. wydaje się możliwy do zrealizowania, jeśli wziąć pod uwagę prognozę służb Komisji z jesieni 2006 r., natomiast w odniesieniu do roku 2008, na który przewiduje się wzrost nadwyżki pierwotnej, w programie zawarto dość szczegółowe informacje dotyczące środków wspierających korektę. Istnieje jednak pewne ryzyko odchylenia w wydatkach, jeśli uwzględnić duży zakres przewidzianych ograniczeń wydatków oraz skąpe informacje na temat pułapów wydatków i ich egzekwowania. Mimo to dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją celów budżetowych są pozytywne.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający, aby zapewnić osiągnięcie celu średniookresowego do 2008 r., tak jak to przewidziano w programie. Dodatkowo zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Tempo działań dostosowawczych służących osiągnięciu przyjętego w programie celu średniookresowego jest w pełni zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako wartość odniesienia, powinna wynieść 0,5 % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, a może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury. Przewidziany w programie kurs polityki fiskalnej po osiągnięciu celu średniookresowego również jest zgodny z paktem.
- (8) Zakłada się, że dług publiczny brutto wyniesie w 2006 r. 64,75 %, i tym samym przekroczy przewidzianą w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB. W programie przewidziano zmniejszenie wskaźnika zadłużenia poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB w 2008 roku i osiągnięcie poziomu nieznacznie przekraczającego 46 % PKB do końca okresu objętego programem. Zagrożenia związane z planowanymi zmianami wskaźnika zadłużenia wydają się zasadniczo zrównoważone. W świetle niniejszej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia w wystarczający sposób obniża się do wartości odniesienia we wczesnej fazie okresu objętego programem; przewiduje się, że osiągnie tę wartość do 2007 roku.
- (9) Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa należy na Cyprze do najwyższych w UE, co wynika głównie z bardzo dużego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB. Wyjściowa sytuacja budżetowa przyczynia się do częściowego złagodzenia przewidywanego znacznego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, jednak nie wystarcza, by pokryć związane z tym koszty. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Dalsze jednoczesne prowadzenie konsolidacji finansów publicznych i wprowadzanie środków reformy emerytalnej mających na celu zmniejszenie znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa doprowadziłoby, jak przyznają władze, do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Cypru kształtują się na wysokim poziomie.
- (10) Program konwergencji zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu, jaki miało przedstawione w październiku 2006 r. sprawozdanie z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Podano w nim również systematyczne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych będą mieć działania nakreślone w krajowym programie reform. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Oba programy przewidują zwłaszcza stopniowe wdrażanie reformy emerytalnej i reformy służby zdrowia celem złagodzenia skutków starzenia się społeczeństwa. Ponadto istnieje potrzeba udoskonalenia systemu uczenia się przez całe życie, dalszego zwiększenia zatrudnienia oraz możliwości szkoleń dla młodzieży.
- (11) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

Rada uważa, że po tym jak w 2005 r. przeprowadzono korektę nadmiernego deficytu, osiągnięto znaczące postępy na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego w okresie objętym programem — dzięki ograniczeniu wydatków oraz perspektywie znacznego wzrostu. Szacuje się, że do 2007 r. zadłużenie brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych zbliży się do poziomu wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB, a w kolejnych latach utrzymać będzie tendencję spadkową.

⁽¹⁾ Nie przedstawiono danych dotyczących cyklicznego rozwoju sytuacji (tabela 5) ani czynników sprzyjających potencjalnemu wzrostowi PKB (pozycja 4).

W świetle powyższej oceny, w szczególności wobec poziomu zadłużenia oraz spodziewanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wzywa się Cypr do:

- i) kontrolowania wydatków publicznych na świadczenia emerytalne i dalszego wdrażania reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej w celu długoterminowej poprawy stabilności finansów publicznych;
- ii) dążenia do konsolidacji fiskalnej, tak jak przewidziano w programie.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2006	3,9	3,7	3,9	4,1	4,1	4,1
	KOM listopad 2006	3,8	3,8	3,8	3,9	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3	nd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2006	2,0	2,4	2,5	2,4	2,0	2,0
	KOM listopad 2006	2,0	2,4	2,0	2,4	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 0,9	- 1,0	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,1
	KOM listopad 2006 ⁽⁵⁾	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3	nd.	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽¹⁾	- 0,8	- 0,3	0,1	0,0	0,1	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2006	- 2,3	- 1,9	- 1,6	- 0,7	- 0,4	- 0,1
	KOM listopad 2006	- 2,3	- 1,9	- 1,7	- 1,7	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	- 2,5	- 1,9	- 1,8	- 1,2	- 0,6	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2006	1,1	1,4	1,4	2,1	2,1	2,2
	KOM listopad 2006	1,1	1,4	1,4	1,4	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	0,7	1,2	1,2	1,4	1,7	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 2,0	- 1,5	- 1,2	- 0,3	0,0	0,3
	KOM listopad 2006	- 1,8	- 1,4	- 1,2	- 1,2	nd.	nd.
	PK grudzień 2005 ⁽¹⁾	- 2,2	- 1,8	- 1,8	- 1,2	- 0,6	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾	- 3,3	- 1,9	- 1,0	- 0,3	- 0,1	- 0,1
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 2,7	- 1,4	- 1,2	- 1,2	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	- 3,1	- 2,1	- 2,1	- 1,5	- 0,6	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK grudzień 2006	69,2	64,7	60,5	52,5	49,0	46,1
	KOM listopad 2006	69,2	64,8	62,2	59,6	nd.	nd.
	PK grudzień 2005	70,5	67,0	64,0	56,9	53,5	nd.

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem (1,3 % PKB w 2005 r. i 0,4 % w 2006 r. — obniżające deficyt). W latach 2005 i 2006 zawierają one środki odpowiadające 0,4 % PKB uznawane za transakcje związane z funduszami UE.

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,9 % PKB w 2005 r. — obniżające deficyt); w porównaniu z programem (patrz przypis 3) służby Komisji nie traktowały transakcji związanych z funduszami UE jako środków jednorazowych.

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 3,9 %, 3,7 %, 3,9 % i 4,0 % odpowiednio w latach 2005–2008.

Źródło:

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