

STANOVISKO RADY
ze dne 27. března 2007
ke konvergenčnímu programu Bulharska na období 2006–2009

(2007/C 89/04)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik⁽¹⁾, a zejména na čl. 9 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Komise,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

VYDALA TOTO STANOVISKO:

- 1) Dne 27. března 2007 Rada posoudila konvergenční program Bulharska na období 2006–2009.
- 2) Bulharsko dosáhlo vysoké úrovně makroekonomické stability podpořené zdravými veřejnými financemi. Hospodářský růst byl silný a stabilní, v posledních letech se zvýšil na přibližně 5,5 %, přesto však zůstává HDP na obyvatele (měřený paritou kupní síly) nízký, v roce 2005 představoval 32,9 % průměru EU-25. Bulharsko má tedy ještě velký prostor pro zlepšení a vyrovnání se ostatním zemím pro něj představuje ze střednědobého i dlouhodobého hlediska hlavní prioritu. Od zavedení pevných směnných kurzů v roce 1997 do roku 1999 se inflace snížila na jednomístnou úroveň, v posledních letech se však proces snižování inflace zastavil a inflace měřená indexem spotřebitelských cen dosáhla v roce 2006 7,3 %.
- 3) Makroekonomický scénář, z něhož tento program vychází, předpokládá, že růst reálného HDP zůstane vysoký, konkrétně se mírně zvýší z 5,9 % v roce 2006 na průměrně 6,1 % ve zbývající části programového období. Podle údajů, které jsou v současné době k dispozici, se zdá, že tento scénář je založen na reálných předpokladech růstu. Vysoké vnější nerovnováhy však zůstanou ve střednědobém horizontu rizikovým faktorem, zejména vzhledem k tomu, že vnější schodek činil v roce 2006 16 % HDP, přestože financování schodku bylo plně pokryto přílivem přímých zahraničních investic. Předpovědi míry inflace uvedené v programu se jeví reálně.
- 4) V prognóze útvarů Komise z podzimu 2006 se odhaduje, že přebytek veřejných financí za rok 2006 dosáhne 3,3 % HDP, zatímco podle předvstupního hospodářského programu (PHP) z prosince 2005 se mělo dosáhnout vyrovnaného rozpočtu a v konvergenčním programu se předpokládal přebytek ve výši 3,2 % HDP. Podstatně lepšího rozpočtového výsledku bylo dosaženo zejména díky vyšším příjmům, než se předpokládalo v opatrné předpovědi příjmů v PHP, díky vyššímu růstu výstupu a kvalitnějšímu výběru příjmů. Oproti odhadům uvedeným v PHP se rovněž snížily výdaje, o 1 % HDP, zejména kvůli nižším běžným výdajům.
- 5) Cílem střednědobé rozpočtové strategie vymezené v konvergenčním programu je udržet přebytek veřejných financí v rozmezí 0,8–1,5 % HDP, a tak zachovat makroekonomickou stabilitu a udržitelnost veřejných financí. V roce 2007 se plánuje velké fiskální uvolnění, které by vedlo ke snížení rozpočtového přebytku z 3,2 % HDP v roce 2006 na 0,8 %. V letech 2008 a 2009 by se měl přebytek veřejných financí znovu zvýšit a ustálit se na úrovni kolem 1,5 % HDP. V souvislosti se snížením výdajů na úroky přibližně o 0,25 % HDP během programového období by se měl primární přebytek snížit z 4,5 % HDP v roce 2006 na 2,25 % HDP v roce 2007 a poté se mírně zvýšit na 2,75 % HDP v letech 2008 a 2009. Fiskální uvolnění v roce 2007 by se odehrávalo téměř výhradně na straně výdajů. Ty by se měly zvýšit o 2,75 % HDP, přičemž by se tato tendence zvrátila až v roce 2008 (o 0,75 % HDP). Předpokládaný nárůst výdajů v roce 2007 by se týkal zejména „ostatních výdajů“ (+ 2,5 % HDP) a dotací (+ 0,5 % HDP). Nárůst „ostatních výdajů“ odpovídá příspěvku

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1. Nařízení ve znění nařízení (ES) č. 1055/2005 (Úř. věst. L 174, 7.7.2005, s. 1). Dokumenty, na něž se v tomto textu odkazuje, lze nalézt na této internetové stránce: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

Bulharska do EU (1,25 % HDP) a zvýšení výdajů na projekty financované v rámci strukturálních fondů EU (0,25 % HDP), které by bylo plně pokryto vyššími příjmy z grantů EU, a ze zvýšení „ostatních běžných výdajů“ (1 % HDP). Plánované snížení daní z příjmů právnických a fyzických osob v roce 2007 by mělo být téměř plně kompenzováno zlepšením daňové kázně a kvalitnějším výběrem daní. Celkové příjmy by proto měly zůstat v průběhu celého programového období v podstatě stejné (vyjádřeno jako procento HDP). V programu se rovněž uvádí, že i když rozpočet na rok 2007 by měl skončit přebytkem veřejných financí ve výši 0,8 % HDP, při skutečném plnění rozpočtu by se usilovalo o dosažení vyššího přebytku ve výši 2 % HDP. Bylo by to možné díky ustanovení v zákoně o rozpočtu, podle něhož lze vydat 10 % běžných primárních výdajů uvedených v rozpočtu pouze v případě, že by se neprohloubil vnější schodek. Ve srovnání s předvstupním hospodářským programem z roku 2005 se rozpočtové cíle výrazně zvýšily díky podstatně lepším příjmům v roce 2006, následným převodům do dalších let a poněkud příznivějšímu předpokladu růstu výstupu.

- 6) Plánuje se, že se strukturální saldo (tj. saldo očištěné o cyklické vlivy a jednorázová a jiná dočasná opatření) vypočítané podle společně dohodnuté metodiky zvýší ze zhruba 3,25 % HDP v roce 2006 na 1 % v roce 2007 a na 2 % HDP v letech 2008 a 2009. Kdyby bylo při plnění rozpočtu na rok 2007 dosaženo vyššího nominálního přebytku ve výši 2 % HDP, jak je uvedeno v programu, byla by cesta k celkové nápravě jednodušší. Podle programu je střednědobým rozpočtovým cílem strukturálně vyvážený rozpočet, který má být s dostatečnou rezervou udržen během celého programového období. Jelikož je střednědobý cíl náročnější než minimální orientační cíl (odhadovaný schodek kolem 1,25 % HDP), jeho dosažením by měl být splněn cíl zajištění bezpečné rezervy proti výskytu nadměrného schodku. Střednědobý cíl je také náročnější, než vyplývá z míry zadlužení a dlouhodobého průměrného růstu potenciálního produktu.
- 7) Rozpočtový výsledek za rok 2007 by mohl být lepší, než se plánuje v programu, a rizika ohrožující rozpočtové odhady na roky 2008 a 2009 se zdají zhruba vyrovnaná. S ohledem na dobré výsledky při dosahování rozpočtových cílů a na ustanovení v zákonu o rozpočtu na rok 2007 omezujícím výdaje při plnění rozpočtu se zdá, že předpoklad vyššího přebytku za rok 2007 je realistický, přestože odhady příjmů na rok 2007 by mohly být ohroženy určitými riziky, neboť nižší příjmy vyplývající ze snížení daní by nemusely být plně vyváženy příjmy z lepší daňové kázně a kvalitnějšího výběru daní. Přestože program neobsahuje podrobnější údaje o strategii úprav od roku 2008, zdá se, že rozpočtové cíle stanovené až do konce programového období jsou v podstatě důvěryhodné, pokud bude v roce 2007 dosaženo lepších rozpočtových výsledků, než se v současné době plánuje.
- 8) Podle výše uvedeného vyhodnocení rizik se zdá, že rozpočtová strategie popsaná v programu zajistí dosažení střednědobého rozpočtového cíle s velkou rezervou během celého programového období. Navíc je při běžných makroekonomických výkyvech v programovém období zajištěna bezpečná rezerva vůči překročení 3 % referenční hodnoty schodku HDP. Přístup k fiskální politice uvedený v programu je v roce 2007 expanzivní, což by mohlo být při dobrém vývoji procyklické. To by nebylo zcela v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. Zejména jde o to, že v roce 2007, kdy se očekávají dobré výsledky, by se mělo strukturální saldo snížit podle programu o přibližně 2,25 % a podle předpovědí útvarů Komise z podzimu 2006 o 1,5 %.
- 9) Odhaduje se, že hrubý státní dluh dosáhl v roce 2006 hodnoty 25,25 % HDP, což je výrazně pod referenční hodnotou 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Podle programu by se měla míra zadlužení snížit během programového období o 4 procentní body.
- 10) Bez dlouhodobých odhadů výdajů souvisejících se stárnutím obyvatel, které by byly založeny na společných makroekonomických předpokladech Výboru pro hospodářskou politiku a Komise, není na rozdíl od ostatních členských států, pro něž jsou tyto odhady k dispozici, možné srovnatelným a spolehlivým způsobem vyhodnotit dopad stárnutí populace v Bulharsku. S ohledem na současnou demografickou strukturu však nelze vyloučit značný dopad stárnutí na výdaje. Výchozí stav rozpočtu s významným strukturálním přebytkem výrazně přispívá ke stabilizaci zadlužení, aniž by se zohlednil dlouhodobý dopad stárnutí obyvatel na rozpočet. Udržení vysokých primárních přebytků ve střednědobém horizontu by pomohlo snížit rizika, která ohrožují udržitelnost veřejných financí.

- 11) Rozpočtová strategie v programu je částečně v souladu s hlavními směry hospodářské politiky obsaženými v integrovaných pokynech pro období 2005–2008. V souladu s programem je přístup k fiskální politice v roce 2007 expanzivní, což by mohlo být při dobrém vývoji procyklické a existují rizika zhoršení již tak vysokého vnějšího schodku. Přestože byla přijata opatření na zlepšení dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému, bylo oznámeno jen velmi málo konkrétních opatření na zlepšení efektivity veřejných výdajů, zejména výdajů v oblasti zdravotní péče, kde se opakovaně vyskytují problémy se sledováním a kontrolou výdajů a kvalitou poskytovaných služeb.
- 12) Pokud jde o požadavky na údaje stanovené v kodexu chování pro programy stability a konvergenční programy, program vykazuje určité nedostatky jak u požadovaných, tak u nepovinných údajů. ⁽¹⁾

Rada je toho názoru, že střednědobý stav rozpočtu je zdravý a že rozpočtová strategie je příkladem rozpočtových politik prováděných v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. Přesto by se plánované snížení přebytku rozpočtu v hospodářsky příznivém roce 2007 mohlo projevit jako procyklický fiskální přístup a mohlo by prohloubit stávající vnější nerovnováhy. Dosažení vyššího přebytku ve výši 2 % HDP prostřednictvím příslušného plnění rozpočtu by takové nebezpečí významně snížilo.

Vzhledem k výše uvedenému hodnocení Rada vyzývá Bulharsko, aby:

- i) dosáhlo v roce 2007 vyššího rozpočtového přebytku, než se plánuje v programu, a udrželo si v dalších letech silnou pozici s cílem podpořit makroekonomickou stabilitu a snížit vysoký vnější schodek;
- ii) dále posílilo efektivitu veřejných výdajů, zejména reformou systému zdravotní péče.

Srovnání základních makroekonomických a rozpočtových odhadů ⁽¹⁾

		2005	2006	2007	2008	2009
Reálný HDP (změna v %)	KP leden 2007	5,5	5,9	5,9	6,2	6,1
	KOM list. 2006	5,5	6,0	6,0	6,2	neuv.
	PHP pros. 2005	5,7	5,7	5,9	5,9	neuv.
Inflace podle HISC (%)	KP leden 2007	5,0	7,4	4,0	3,0	3,0
	KOM list. 2006	5,0	7,0	3,5	3,8	neuv.
	PHP pros. 2005	4,9	6,7	3,1	2,8	neuv.
Mezera výstupu (% potenciálního HDP)	KP leden 2007 ⁽²⁾	0,5	0,1	- 0,4	- 0,8	- 1,0
	KOM list. 2006 ⁽⁶⁾	0,5	0,3	- 0,1	- 0,5	neuv.
	PHP pros. 2005	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Saldo veřejných financí (% HDP)	KP leden 2007	2,4	3,2	0,8	1,5	1,5
	KOM list. 2006	2,4	3,3	1,8	1,7	neuv.
	PHP pros. 2005	1,8	0,0	- 0,2	- 0,7	neuv.

⁽¹⁾ Chybí zejména údaje o odpracovaných hodinách v části pracovní trh a některé informace o dlouhodobé udržitelnosti.

		2005	2006	2007	2008	2009
Primární saldo (% HDP)	KP leden 2007	3,9	4,6	2,2	2,8	2,7
	KOM list. 2006	3,9	4,7	2,9	2,7	neuv.
	PHP pros. 2005	3,4	1,5	1,2	0,5	neuv.
Saldo očištěné o cyklické vlivy (% HDP)	KP leden 2007 ⁽²⁾	2,1	3,2	1,0	1,9	2,0
	KOM list. 2006	2,1	3,2	1,8	1,9	neuv.
	PHP pros. 2005	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Struktuální saldo ⁽³⁾ (% HDP)	KP leden 2007 ⁽⁴⁾	2,1	3,2	1,0	1,9	2,0
	KOM list. 2006 ⁽⁵⁾	2,1	3,2	1,8	1,9	neuv.
	PHP pros. 2005	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Hrubý státní dluh (% HDP)	KP leden 2007	29,8	25,3	22,7	22,3	21,1
	KOM list. 2006	29,8	25,8	21,8	17,9	neuv.
	PHP pros. 2005	31,3	26,3	23,9	22,7	neuv.

Poznámky:

(1) Eurostat dosud neprovedl kompletní hodnocení kvality účtování veřejných financí v Bulharsku. Údaje o saldu veřejných financí a dluhu zveřejní a potvrdí krátce po oznámení z 1. dubna 2007.

(2) Výpočty útvarů Komise vycházející z informací obsažených v programu.

(3) Saldo očištěné o cyklické vlivy (stejně jako v předchozích řádcích) bez jednorázových a jiných dočasných opatření.

(4) Program neuvádí žádná jednorázová a jiná dočasná opatření.

(5) Prognóza útvarů Komise z podzimu 2006 neuvádí žádná jednorázová a jiná dočasná opatření.

(6) Na základě odhadovaného potenciálního růstu v jednotlivých letech období 2005–2008 ve výši 5,8 %, 6,3 %, 6,4 % a 6,7 %.

Zdroj:

Konvergenční program (KP); Předvstupní hospodářský program (PHP); Hospodářská prognóza útvarů Komise z podzimu 2006 (KOM). výpočty útvarů Komise.