

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

RADA

STANOVISKO RADY

ze dne 10. března 2009

k aktualizovanému konvergenčnímu programu Bulharska na období 2008–2011

(2009/C 62/01)

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. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Komise,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

VDALA TOTO STANOVISKO:

- (1) Dne 10. března 2009 posoudila Rada aktualizovaný konvergenční program Bulharska na období 2008–2011 ⁽²⁾.
- (2) V několika posledních letech Bulharsko vykazovalo silný hospodářský růst o průměrném tempu přes 6 % doprovázený prohlubující se makroekonomickou nerovnováhou, která se projevila například vysokými vnějšími schodky a inflací. Na pozadí režimu měnového výboru se v roce 2008 zpřísnily měnové a úvěrové podmínky, přičemž země byla vnímána jako rizikovější a pokračovala apreciace reálného efektivního směnného kurzu. Jak se postupně projevuje negativní dopad celosvětového hospodářského zpomalení a finanční krize, růst HDP v letech 2009–2010 ostře zbrzdí a zůstane na úrovni značně pod potenciálem, čímž se dostanou pod tlak daňové příjmy. Bulharsko tak stojí před úkolem udržet růst v době tvrdého a dlouhotrvajícího zhoršení celosvětové hospodářské situace a zároveň řešit existující makroekonomickou nerovnováhu pomocí přísné fiskální a příjmové politiky. V této situaci je odpovědí politiky nastíněné v programu přijetí opatření k posílení odolnosti ekonomiky. Přestože výchozí pozice nabízí nízký poměr veřejného dluhu k HDP a vysoké fiskální přebytky, vysoká inflace a velký schodek běžného účtu zabránily vládě přijmout balíček fiskálních stimulačních opatření na podporu domácí poptávky. V dlouhodobém horizontu je třeba, aby země zlepšila kvalitu veřejných financí, přitom stojí před problémem rychle stárnoucího obyvatelstva a zhoršujících se demografických ukazatelů.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1. Dokumenty, na něž se v tomto textu odkazuje, lze nalézt na této internetové adrese: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Dne 23. prosince 2008 předložily bulharské orgány dodatek k programu podrobně uvádějící opatření přijatá k řešení nepříznivé hospodářské situace. Ve srovnání s konvergenčním programem dodatek neuvádí žádné významné změny fiskální a strukturální politiky a rozpočtové projekce zůstaly stejné.

- (3) Makroekonomický scénář, z něhož program vychází, předpokládá, že růst reálného HDP zpomalí z úrovně 6,5 % v roce 2008 na 4,7 % v roce 2009 a následně během zbývajících částí programového období zrychlí na průměrné tempo 5,5 %. Na základě posouzení informací, které jsou v současné době k dispozici ⁽¹⁾, se zdá, že tento scénář je založen na značně příznivých předpokladech růstu pro rok 2009 a dále. Promítá se v nich vysoká domácí poptávka, zejména růst investic, a zrychlení reálného vývozu během celého programového období, což neodpovídá zpomalení přílivu přímých zahraničních investic ani světového obchodu. Jelikož však program předpokládá mnohem větší růst dovozu v závislosti na domácí poptávce, snižoval by se vnější schodek v letech 2009–2011 jen pozvolna. Na základě předpokladu mírného zpomalení je v programu prognózována inflace v roce 2009 spíše vyšší, z čehož plyne omezený pokrok k nominální konvergenci. Vyhledky týkající se inflace v letech 2010 a 2011 se zdají realistické.
- (4) Přebytek veřejných financí za rok 2008 se v nejnovější aktualizaci programu odhaduje na 3 % HDP, což je v souladu s původním cílem. Tento rozpočtový výsledek je odrazem lepší výchozí pozice (po provedení korekce o 3½ % HDP z důvodu neočekávaného jednorázového opatření, kterým bylo prominutí dluhu v roce 2007). Přes výrazný růst dovozu a vysokou inflaci v roce 2008 byly příjmy z nepřímých daní o 1½ % HDP nižší, než se původně předpokládalo. Následkem zavedení 10 % rovné daně z příjmu fyzických osob byly také příjmy z přímých daní o ½ % HDP nižší, než očekávala aktualizace z prosince 2007. Na straně výdajů nebyla plně dodržena rozpočtová disciplína, jelikož byly schváleny dodatečné výdaje v sociální oblasti a na infrastrukturu ve výši zhruba 1¼ % HDP. Nicméně díky růstu nominálního HDP, který byl vyšší, než se očekávalo, dosáhl poměr výdajů k HDP nižší hodnoty, než předpokládal předchozí program.
- (5) Cílem zákona o rozpočtu na rok 2009 je přebytek veřejných financí ve výši 3 % HDP. Zákon obsahuje několik diskrečních opatření, jejichž dopad na rozpočet by byl celkově neutrální. Na straně příjmů by bylo snížení sazby příspěvků do veřejného penzijního fondu o 4 % vyváжено zvýšením sazby příspěvků na zdravotní pojištění o 2 % a zvýšením průměrných povinných minimálních příjmových prahů pro sociální pojištění o 26½ % v nominálním vyjádření. Na výdajové straně sledují primární výdaje růstový trend především z důvodu vyšších sociálních plateb a náhrad zaměstnancům. Důchody budou zvýšeny o téměř 20 % ve dvou krocích od 1. dubna a od 1. července. Mzdové náklady ve veřejném sektoru podle předpokladu porostou o 10 %. Aby bylo dosaženo rozpočtových cílů, bylo znovu zavedeno pravidlo, podle něhož jsou v případě nižších než rozpočtovaných příjmů omezeny úhrady neúrokových výdajů (vyjma sociálních transferů) na 90 % rozpočtových přidělů. Zákon o rozpočtu na rok 2009 stanoví tyto úhrady dokonce i na nižší úrovni, pokud se konsolidované veřejné příjmy propadnou na hranici, která by vedla k rozpočtovému schodku.
- (6) Rozpočtová strategie vymezená v programu stanoví střednědobý cíl v podobě přebytku ve výši 1½ % HDP, který by měl být dodržen během celého programového období. Současná aktualizace očekává, že až do roku 2011 zůstane saldo veřejných financí v přebytku ve výši 3 % HDP a primární saldo bude pokračovat beze změny přebytkem ve výši necelých 4 % HDP. Strukturální saldo (tedy saldo očištěné o cyklické vlivy bez jednorázových a jiných dočasných opatření) zůstane podle projekcí po celé programové období v přebytku zhruba 3½ % HDP. Zatímco záporná mezera výstupu by se měla rozšiřovat, základní orientace fiskální politiky ve střednědobém horizontu se jeví vcelku neutrální.
- (7) Programem očekávané rozpočtové výsledky jsou ohroženy významnými riziky nepříznivého vývoje. Hlavní riziko plyne z makroekonomického scénáře, s nímž program pracuje a který vychází ze značně příznivých předpokladů růstu pro rok 2009 a 2010. Na příjmové straně jsou rizika pro veřejné finance v roce 2009 a 2010 vyšší než v letech předchozích a jsou spojena s prudším poklesem hospodářského růstu a se změnou ve vyvážení jeho složek ve výsledku generující menší příjmy. Vzhledem k očekávanému hospodářskému zpomalení a tlakům na zvýšení výdajů na podporu poptávky by v roce 2009 mohlo být obtížné udržet růst výdajů pod kontrolou pomocí zmíněného pravidla 90 % plnění rozpočtu.
- (8) Bez dlouhodobých projekcí výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva, které by byly založeny na společných makroekonomických předpokladech Výboru pro hospodářskou politiku a Komise, není pro Bulharsko na rozdíl od 25 členských států, jež přistoupily dříve, možné srovnatelným a spolehlivým způsobem vyhodnotit dopad stárnutí obyvatelstva. Rozpočtová pozice s velkým

⁽¹⁾ Toto hodnocení vychází zejména z prognózy útvarů Komise z ledna 2009, bere však v úvahu i další informace, jež jsou od uvedené doby k dispozici.

strukturálním přebytkem za rok 2008 významně přispívá ke snížení zadlužení, aniž by se zohlednil dlouhodobý dopad stárnutí obyvatelstva na rozpočet. Udržení vysokého primárního přebytku ve střednědobém horizontu by přispělo k omezení rizik ohrožujících udržitelnost veřejných financí, která jsou momentálně nízká.

- (9) Rozpočtový rámec Bulharska se doposud vyznačoval velice uspokojuvými tradicí plnění rozpočtových cílů, i když na pozadí dynamického hospodářského růstu. K jeho kvalitě přispívá nedávné zjednodušení rozpočtového procesu, zlepšení požadavků na podávání zpráv a zohlednění komplexnější makroekonomické analýzy a posouzení fiskálních rizik v rozpočtových dokumentech. Rozpočtový rámec je však závazný pouze v prvním roce tříletého rozpočtového plánovacího období a umožňuje určitá diskreční rozhodnutí vlády o výdajích, což podryvá fiskální transparentnost a odpovědnost. Přes tyto nedostatky program nepředpokládá žádné podstatné změny rozpočtového rámce kromě dalšího pokroku v uplatňování metody sestavování rozpočtu podle plánovaných výsledků. Účelem opětovného zavedení pravidla 90 % plnění rozpočtu do zákona o rozpočtu na rok 2009 je zajistit splnění rozpočtového cíle prostřednictvím omezení růstu veřejných výdajů. Použití tohoto pravidla však není v zákoně jasně definováno, a tím se otevírá prostor pro případná diskreční opatření.
- (10) Bulharská vláda nepřijala zvláštní balíček ke stabilizaci finančního sektoru. V zájmu posílení důvěry v bankovní systém však byla zvýšena částka krytá pojištěním vkladů na 100 000 BGN a vláda navýšila kapitál státní bulharské rozvojové banky v zájmu usnadnění přístupu malých a středních podniků k financování.
- (11) S ohledem na hospodářskou nerovnováhu je fiskální politika zaměřena na udržení důvěry investorů a zachování makroekonomické stability. Bulharská vláda proto nepřijala krátkodobý stimulační balíček proti hospodářskému zpomalení, což je v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy, který v prosinci odsouhlasila Evropská rada. Konvergenční program navazuje na střednědobý plán reforem a doporučení Komise pro jednotlivé země navržená dne 28. ledna 2009 v rámci Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost a předpokládá strukturální opatření, jejichž cílem je posílit odolnost ekonomiky, např. opatření zaměřená na udržení zaměstnanosti, posílení schopnosti podniků přizpůsobit se krizové situaci, zlepšení fungování trhu, poskytnutí případné kapitálové podpory komerčním bankám, podpora úvěrového financování malých a středních podniků, povzbuzení výkonnosti vývozu a zlepšení schopnosti čerpání prostředků z EU. Tato opatření jsou včasnou a vhodnou odpovědí na hlavní cíle politiky ve střednědobém horizontu. Aktualizace obsahuje rovněž řadu jiných strukturálních reformních opatření, jež jsou součástí dlouhodobější strategie zlepšování kvality a udržitelnosti veřejných financí, jako je reforma penzijního systému, provedení dalších kroků strategie reformy vzdělávacího systému včetně další optimalizace školní sítě a posílení systému svěřených rozpočtů škol, jakož i provedení nedávno přijaté strategie v oblasti zdravotnictví.
- (12) Konsolidační program bulharské vlády by pomohl omezit rozsáhlou vnější i vnitřní hospodářskou nerovnováhu. Program konkrétně předpokládá strukturální konsolidaci ve výši 1 % HDP během období 2008–2011. Orientace fiskální politiky měřená změnou strukturálního sada je v roce 2009 celkově restriktivní a v letech 2010–2011 zůstává všeobecně neutrální. Cíl programu – udržet cyklicky očištěný přebytek ve výši 1½ % HDP – by byl po celé programové období dodržen.
- (13) Pokud jde o požadavky na údaje stanovené v kodexu chování pro programy stability a konvergenční programy, vykazuje program určité nedostatky u nepovinných údajů ⁽¹⁾.

Celkově lze shrnout, že program usiluje o udržení zdravé rozpočtové situace po celé období, což se odráží v plánovaných vysokých přebytcích veřejných financí. Strukturální opatření plánovaná v reakci na hospodářské zpomalení jsou zaměřena na posílení růstového potenciálu ekonomiky a jsou v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy. V závislosti na rizicích nepříznivého vývoje plynoucích z nejistoty dané současnou kritickou hospodářskou situací a jejím dopadem na příjmy by orientace rozpočtové politiky vedla k tomu, že by střednědobý cíl přebytku ve výši 1½ % HDP byl dodržen po celé programové období. Bulharsko tak stojí před úkolem udržet růst v době závažného a dlouhotrvajícího zhoršení celosvětové hospodářské situace. Země by navíc měla provést rozhodné kroky k nápravě velkého vnějšího schodku, mimo jiné pokračováním v přísné fiskální politice a omezováním růstu mezd ve veřejném sektoru. Dále je třeba zlepšit kvalitu veřejných financí zkvalitněním administrativních kapacit a urychlením strukturálních reforem.

(¹) Chybí konkrétně některé údaje o dlouhodobé udržitelnosti.

S ohledem na výše uvedené hodnocení a na potřebu zajistit udržitelnou konvergenci se Bulharsko vyzývá, aby:

- i) nadále provádělo přísnou fiskální politiku a udržovalo zdravou fiskální pozici prostřednictvím zpomalení růstu výdajů s cílem pomoci utlumit stávající vnější nerovnováhu a předejít možným výpadkům na straně příjmů;
- ii) omezilo růst mezd ve veřejném sektoru s cílem přispět k celkovému umírnění růstu mezd a zvýšení konkurenceschopnosti;
- iii) dále posílilo efektivitu veřejných výdajů, především pomocí úplného plnění rozpočtů předpokládaných v programu, pomocí posílení administrativních kapacit a provedení reformy na trhu práce a zboží a v oblasti vzdělávání a zdravotnictví s cílem zvýšit produktivitu.

Srovnání základních makroekonomických a rozpočtových projekcí

		2007	2008	2009	2010	2011
Reálný HDP (změna v %)	KP pros. 2008	6,2	6,5	4,7	5,2	5,8
	KOM led. 2009	6,2	6,4	1,8	2,5	neuv.
	KP pros. 2007	6,4	6,4	6,8	6,9	neuv.
Inflace HISC (%)	KP pros. 2008	7,6	12,4	6,7	4,7	4,0
	KOM led. 2009	7,6	12,0	5,4	4,8	neuv.
	KP pros. 2007	7,2	6,9	4,4	3,7	neuv.
Mezera výstupu ⁽¹⁾ (% potenciálního HDP)	KP pros. 2008	1,5	1,1	- 0,7	- 1,8	- 1,4
	KOM led. 2009 ⁽²⁾	2,7	3,0	- 0,3	- 2,3	neuv.
	KP pros. 2007	0,7	- 0,1	- 0,6	neuv.	neuv.
Čisté půjčky/úvěry vůči zbytku světa (% HDP)	KP pros. 2008 ⁽³⁾	- 20,6	- 22,9	- 20,7	- 18,4	- 16,6
	KOM led. 2009	- 21,3	- 23,3	- 19,1	- 17,6	neuv.
	KP pros. 2007	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6	neuv.
Veřejné příjmy (% HDP)	KP pros. 2008	41,6	41,3	43,4	43,4	43,7
	KOM led. 2009	41,6	41,4	40,8	40,9	neuv.
	KP pros. 2007	42,2	43,7	43,9	43,9	neuv.
Veřejné výdaje (% HDP)	KP pros. 2008	41,5	38,3	40,4	40,4	40,7
	KOM led. 2009	41,5	38,2	38,8	38,9	neuv.
	KP pros. 2007	39,1	40,7	40,9	41,0	neuv.
Saldo veřejných financí (% HDP)	KP pros. 2008	0,1	3,0	3,0	3,0	3,0
	KOM led. 2009	0,1	3,2	2,0	2,0	neuv.
	KP pros. 2007	3,1	3,0	3,0	3,0	neuv.

		2007	2008	2009	2010	2011
Primární saldo (% HDP)	KP pros. 2008	1,1	3,9	3,9	3,9	3,9
	KOM led. 2009	1,1	4,1	2,8	2,7	neuv.
	KP pros. 2007	4,3	4,0	4,0	4,0	neuv.
Cyklicky očištěné saldo (⁽¹⁾) (% HDP)	KP pros. 2008	- 0,4	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM led. 2009	- 0,8	2,2	2,1	2,8	neuv.
	KP pros. 2007	2,8	3,1	3,3	neuv.	neuv.
Strukturální saldo (⁽⁴⁾) (% HDP)	KP pros. 2008	2,9	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM led. 2009	2,5	2,2	2,1	2,8	neuv.
	KP pros. 2007	2,9	3,1	3,3	neuv.	neuv.
Hrubý veřejný dluh (% HDP) (⁽⁵⁾)	KP pros. 2008	18,2	15,4	15,4	15,3	15,2
	KOM led. 2009	18,2	13,8	12,2	10,7	neuv.
	KP pros. 2007	19,8	18,3	17,4	16,9	neuv.

Poznámky:

- (¹) Mezery výstupu a cyklicky očištěná salda podle programů přepočítávají útvary Komise na základě údajů obsažených v programech.
(²) Na základě odhadovaného potenciálního růstu v jednotlivých letech období 2007–2010 ve výši 5,0 %, 6,3 %, 6,0 % a 6,0 %.
(³) Odlišná čistá úvěrová pozice v roce 2007 v současné aktualizaci programu a v průběžné prognóze útvarů Komise z ledna 2009 odráží odchylku v bilanci zboží a služeb.
(⁴) Cyklicky očištěné saldo bez jednorázových a jiných dočasných opatření. Cyklicky očištěná salda podle programů přepočítávají útvary Komise na základě údajů obsažených v programech. Nejnovější aktualizace programu nepředpokládá jednorázová a jiná dočasná opatření pro programové období; podle průběžné prognózy útvarů Komise z ledna 2009 dosahují jednorázová opatření za rok 2007 3,3 % HDP (na straně výdajů).
(⁵) Rozdílné projekce poměru dluhu k HDP v programu ve srovnání s průběžnou prognózou útvarů Komise z ledna 2009 jsou téměř zcela důsledkem vyšší předpokládané akumulace finančních aktiv, kterou útvary Komise nezohledňují v rámci scénáře beze změny politiky.

Zdroj:

Konvergenční program (KP), průběžná prognóza útvarů Komise z ledna 2009 (KOM), výpočty útvarů Komise.