

STANOVISKO RADY
zo 4. marca 2008
k programu stability Cypru na roky 2007 – 2011

(2008/C 73/03)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii ⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Komisie,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

ZAUJALA TOTO STANOVISKO:

- (1) Rada 4. marca 2008 preskúmala prvý program stability Cypru, ktorý sa vzťahuje na obdobie rokov 2007 až 2011 ⁽²⁾.
- (2) Počas posledných desiatich rokov charakterizuje Cyprus stabilný hospodársky rast, i keď s kolísaním v niektorých rokoch, ktoré odráža ohrozenie malého otvoreného hospodárstva vonkajšími otrasmami.

Vo fiškálnej politike sa nie vždy využívala výhoda priaznivých cyklických podmienok na plnenie rozpočtových cieľov na úrovni blízkej rovnováhe alebo prebytku, čím by sa vytvorila bezpečnostná rezerva pre normálne kolísanie a umožnilo by sa, aby automatické stabilizačné faktory naplno fungovali v prípadoch hospodárskeho poklesu. Tým sa zdôrazňuje potreba vyvarovať sa procyklickej pozície v priaznivých obdobiach. V posledných štyroch rokoch sa cyperské orgány pustili do úspešnej fiškálnej konsolidácie opierajúcej sa najmä o príjmy, pri ktorej sa znížil deficit verejných financií zo 6,5 % HDP v roku 2003 na 1,2 % v roku 2006. Saldo rozpočtu v roku 2007 sa v súvislosti s pravdepodobne dočasnou štruktúrou rastu založenou prevažne na daniach, čo viedlo k výnimočne vysokým vládnym príjmom, momentálne odhaduje ako prebytkové vo výške 1,5 % HDP. Okrem toho dlh klesol zo 69 % HDP v roku 2003 asi na 60 % HDP v roku 2007. Obmedzenia aktuálnych primárnych výdavkov a pravdepodobne dočasný charakter účinkov štruktúry rastu na nedávne zvýšenie daňových príjmov poukazujú na to, že kontrolu výdavkov treba ešte zlepšiť. To by pomohlo stabilizovať hospodárstvo v novom kontexte členstva v eurozóne. Reformou dôchodkového systému a skorou realizáciou prijatých reforiem v zdravotnej starostlivosti by sa tiež prispelo ku kontrole verejných výdavkov a podporila by sa dlhodobá udržateľnosť verejných financií.

- (3) V makroekonomickom scenári, z ktorého program vychádza, sa predpokladá mierne spomalenie rastu reálneho HDP zo 4,2 % v roku 2007 na 4 % v priemere počas zvyšnej časti obdobia programu. Na základe informácií ⁽³⁾, ktoré sú v súčasnosti k dispozícii, sa zdá, že tento scenár vychádza z pravdepodobných predpokladov rastu do roku 2009, pričom na ďalšie obdobie sa javia ako mierne nadhodnotené. Projekcie programu týkajúce sa inflácie sa zdajú byť realistické, ale v situácii najnovšieho vývoja cien ropy a potravín na medzinárodnej úrovni sa rovnováha rizík mierne posúva na stranu vyšších rizík.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1. Nariadenie zmenené a doplnené nariadením (ES) č. 1055/2005 (Ú. v. EÚ L 174, 7.7.2005, s. 1). Dokumenty uvedené v tomto texte možno nájsť na tejto webovej stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

⁽²⁾ Aktualizácia bola predložená 1 týždeň po termíne stanovenom v kódexe pravidiel na 1. decembra.

⁽³⁾ V hodnotení sa zohľadňuje najmä predikcia útvarov Komisie z jesene 2007 a hodnotenie Komisie zamerané na správu o vykonávaní národného programu reforiem z októbra 2007.

- (4) V programe stability sa prebytok verejných financií v roku 2007 odhaduje na 1,5 % HDP, čo je o viac ako 3 percentuálne body HDP lepšie ako cieľ vo výške 1,6 % HDP, ktorý sa stanovil pri predchádzajúcej aktualizácii konvergenčného programu. Výrazný obrat v roku 2007 sa pripisuje výnimočnému zvýšeniu celkových príjmov v dôsledku mimoriadne vysokých daňových príjmov vyvolaných výraznou ziskovosťou finančného sektora a rozšírením investovania do nehnuteľností. Časť zvýšených daňových základov a s tým súvisiacich príjmov zrejme nie je trvalá. Pri odhade výsledku za rok 2007 sa prihliada na výzvu v stanovisku Rady z 27. februára 2007 k poslednej aktualizácii konvergenčného programu ⁽¹⁾, aby (Cyprus) „uskutočnil fiškálnu konsolidáciu tak, ako sa predpokladá v programe“.
- (5) Vzhľadom na výsledok za rok 2007, ktorý je lepší, ako sa predpokladalo, sa rozpočtové ciele uvedené v programe stability v porovnaní s cieľmi stanovenými pri predchádzajúcej aktualizácii konvergenčného programu za všeobecne nezmenených makroekonomických podmienok veľmi zlepšili. V programe stability sa predkladá náročnejší strednodobý cieľ vyváženej pozície v štrukturálnom vyjadrení (t. j. cyklicky upravené podmienky bez jednorazových a iných dočasných opatrení) v porovnaní s predchádzajúcim štrukturálnym deficitom na úrovni 0,5 % HDP. Cieľom rozpočtovej stratégie v programe stability je udržať počas obdobia programu tento nový strednodobý cieľ, ktorý sa už podarilo prekročiť v roku 2007. Prebytok verejných financií sa podľa plánu zníži na 0,7 % HDP do roku 2011 z 1,5 % HDP v roku 2007; v základných podmienkach sa tento pokles prehĺbi zo 4,7 % na 2,8 % HDP v roku 2011. Zníženie prebytku je najmä prejavom poklesu podielu celkových príjmov na HDP o 1,25 percentuálneho bodu, keďže celkové výdavky sa majú podľa plánu znížiť len o 0,25 percentuálneho bodu HDP.

Posledný údaj je najmä dôsledkom značných úspor výdavkov na úroky, vzhľadom na to, že verejné výdavky sú nastavené na zvýšenie o 0,25 percentuálneho bodu, keďže výška výdavkov na náhrady pre zamestnancov, pridružené spoločnosti a štátne investície sa viac ako vyrovná zvýšením sociálnych platieb a iných výdavkov. Pokles celkových príjmov je sústredený do roku 2008 (1,5 percentuálneho bodu HDP), keďže sa nepredpokladá, že by polovica mimoriadneho zvýšenia príjmov v roku 2007 na úrovni 1,5 % HDP pokračovala v roku 2008. Hrubý verejný dlh, ktorý sa odhaduje na úrovni 60 % v roku 2007, má podľa predpovedí klesnúť v roku 2008 o 11,5 percentuálneho bodu HDP na 48,5 % HDP. Je to najmä v dôsledku vysokého primárneho prebytku a širokej úpravy vzťahu medzi dlhom a deficitom v smere zníženia dlhu, čo vyplynulo z rozsiahleho využitia finančných aktív z amortizačných fondov. Podľa projekcie sa má potom pomer dlhu k HDP počas obdobia programu znížiť o ďalších 8 percentuálnych bodov HDP na 40,5 % v roku 2011.

- (6) Výsledky rozpočtu za roky 2008 a 2009 by mohli byť lepšie, ako sa predpokladá v programe, avšak neskôr by sa mohli zhoršiť. V programe sa predpokladá, že len časť príjmov za rok 2007, ktoré sú lepšie ako predpoklad, sa preniesie do nasledujúcich rokov. Aj keď to pri absencii podrobnejších údajov nie je isté, zrejme je tu priestor na väčšiu mieru prenosu, najmä v rokoch 2008 a 2009. Záporné riziko pre príjmy vyplýva z toho, že makroekonomický scenár začleňuje priaznivé prognózy rastu súkromnej spotreby do posledných rokov programu. Spoliehanie sa na výdavkové stropy, ktoré sa zaviedli až v roku 2006, vytvára ďalšie riziko, a to preto, lebo ich krytie nie je kompletné, a najmä preto, lebo mechanizmy uplatňovania nie sú plne špecifikované.
- (7) Vzhľadom na hodnotenie rizík sa rozpočtová pozícia v programe zdá postačujúca na zachovanie strednodobého cieľa v priebehu obdobia programu, ako sa predpokladá v programe. Príjmy na úrovni 1,5 % HDP, ktoré sa v programe považujú za dočasné, i keď sú pravdepodobne prenosného charakteru, sa nequalifikujú ako jednorazové a ani útvary Komisie ich za také nepovažujú. Vzhľadom na priaznivé obdobie zníženie štrukturálneho prebytku o viac ako 1 percentuálny bod HDP v roku 2008 z 1,75 % HDP v prechádzajúcom roku môže znamenať procyklickú fiškálnu pozíciu, ktorá by nebola v súlade s paktom stability a rastu. Domnienka vlády, že nárast príjmov v roku 2007 môže byť trvalý len čiastočne, je prejavom obozretného prístupu k rozpočtu, podľa ktorého príjmy zo štruktúry rastu so zvlášť vysokým zdanením by nemali vyvolať ďalšie trvalé výdavky. I keď plánované zhoršenie stavu rozpočtu v porovnaní s rokom 2007 je vo veľkej miere prejavom predpokladanej normalizácie daňových príjmov, existuje riziko, že pozícia v roku 2008 sa môže ukázať ako procyklická vzhľadom na riziká súvisiace s uplatňovaním výdavkových stropov.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ C 71, 28.3.2007, s. 16.

- (8) Zdá sa, že Cyprus je vystavený vysokému riziku spojenému s udržateľnosťou verejných financií. Dlhodobý vplyv starnutia obyvateľstva na rozpočet patrí medzi najvyššie v EÚ a ovplyvňuje ho najmä veľmi vysoký podiel zvýšených výdavkov na dôchodky v rámci HDP. Stav rozpočtu v roku 2007, ako sa odhaduje v programe, prispieva k čiastočnej kompenzácii predpokladaného značného dlhodobého vplyvu starnutia obyvateľstva na rozpočet, ale nie je dostatočný na jeho pokrytie. Udržanie vysokých primárnych prebytkov a prijatie opatrení dôchodkovej reformy s cieľom obmedziť významné zvýšenie výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, ako sa predpokladá v súčasnosti, by prispelo k zníženiu rizík pre udržateľnosť verejných financií.
- (9) Program stability je v plnom súlade s vykonávacou správou národného programu reforiem z októbra 2007. Konkrétne v rozpočtových prognózach sú začlenené rozpočtové náklady na rôzne projekty a opatrenia obsiahnuté v národnom programe reforiem, napríklad na podporu znalostnej ekonomiky, na podporu výskumu a vývoja, na zlepšenie rozvoja ľudského kapitálu.
- (10) Rozpočtová stratégia v programe je vo všeobecnosti v súlade so všeobecnými usmerneniami hospodárskej politiky pre jednotlivé krajiny, zahrnutými do integrovaných usmernení a usmernení pre členské štáty eurozóny v oblasti rozpočtovej politiky vydanými v kontexte lisabonskej stratégie.
- (11) Pokiaľ ide o požiadavky na údaje, ako sú špecifikované v kódexe pravidiel pre programy stability a konvergenčné programy, program poskytuje všetky požadované údaje a väčšinu nepovinných údajov ⁽¹⁾.

Celkovo možno konštatovať, že rozpočtová stratégia v programe by mala byť dostatočná na zachovanie zdravého stavu rozpočtu a makroekonomickej stability počas celého obdobia. V programe sa predkladá náročnejší strednodobý cieľ znamenajúci vyváženú pozíciu v štrukturálnom vyjadrení (v porovnaní s predchádzajúcim deficitom 0,5 % HDP), ktorý sa v roku 2007 už podarilo prekročiť. Je to výsledok neočakávaného zvýšenia celkových príjmov o viac ako 3 percentuálne body HDP, čo sa vo veľkej miere vysvetľuje štruktúrou rastu ovplyvnenou veľkou ziskovosťou finančného sektora a rastúcim investovaním do nehnuteľností, ktoré sa podľa prognózy programu majú vrátiť v budúcich rokoch k minulým trendom. Rozpočtové ciele, ktoré sú výrazne lepšie ako v predchádzajúcom programe, by sa mohli prekročiť v rokoch 2008 a 2009 vzhľadom na lepší základ roku 2007.

Potom by sa mohli zhoršiť vzhľadom na predpoklady priaznivého rastu. I keď v plánovanom znížení rozpočtového prebytku v porovnaní s rokom 2007 sa vo veľkej miere prejavuje očakávaná normalizácia daňových príjmov, existuje riziko, že pozícia v roku 2008 sa môže prejaviť ako procyklická. Predpokladá sa, že úroveň dlhu značne poklesne, najmä v roku 2008. Vzhľadom na predpokladané zvýšenie výdavkov v súvislosti so starnutím obyvateľstva reforma dôchodkového systému a včasná realizácia prijatých reforiem zdravotníctva by mali priaznivý účinok na dlhodobú udržateľnosť verejných financií, ktorá sa javí ako vysoko riziková.

V zmysle uvedeného hodnotenia sa Cyprus vyzýva, aby:

- i) sa vyvaroval procyklickej fiškálnej politiky ďalším zlepšením kontroly aktuálnych výdavkov a používaním neočakávaných príjmov na ďalšie znižovanie dlhu;
- ii) obmedzil verejné výdavky, konkrétne reformou dôchodkového systému a včasnou realizáciou prijatých reforiem zdravotníctva na účely zlepšenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Porovnanie kľúčových makroekonomických a rozpočtových prognóz

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reálny HDP (zmena v %)	PS dec. 2007	3,8	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
	KOM nov. 2007	3,8	3,8	3,9	3,9	–	–
	KP dec. 2006	3,7	3,9	4,1	4,1	4,1	–

⁽¹⁾ Konkrétne sa neposkytujú údaje kapitálových účtov za roky 2007 – 2011 v tabuľke sektorových sald, čo sťažuje hodnotenie.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inflácia HISC (%)	PS dec. 2007	2,2	2,2	2,5	2,0	2,0	2,0
	KOM nov. 2007	2,2	2,0	2,3	2,1	–	–
	KP dec. 2006	2,4	2,5	2,4	2,0	2,0	–
Produkčná medzera ⁽¹⁾ (% potenciálneho HDP)	PS dec. 2007	– 1,0	– 0,7	– 0,6	– 0,6	– 0,4	0,0
	KOM nov. 2007 ⁽²⁾	– 1,4	– 1,1	– 0,8	– 0,6	–	–
	KP dec. 2006	– 1,0	– 1,1	– 1,1	– 1,1	– 1,1	–
Čisté poskytnuté/prijaté pôžičky voči zvyšku sveta (% HDP)	PS dec. 2007	– 5,9	– 6,6	– 6,5	– 6,3	– 5,9	– 5,6
	KOM nov. 2007	– 5,7	– 5,8	– 5,7	– 5,5	–	–
	KP dec. 2006	– 6,4	– 5,8	– 5,4	– 4,8	– 4,2	–
Saldo verejných financií (% HDP)	PS dec. 2007	– 1,2	1,5	0,5	0,5	0,7	0,7
	KOM nov. 2007	– 1,2	– 1,0	– 0,8	– 0,6	–	–
	KP dec. 2006	– 1,9	– 1,6	– 0,7	– 0,4	– 0,1	–
Primárne saldo (% HDP)	PS dec. 2007	2,1	4,7	3,4	2,9	2,9	2,8
	KOM nov. 2007	2,1	2,2	2,2	2,2	–	–
	KP dec. 2006	1,4	1,4	2,1	2,1	2,2	–
Cyklicky upravené saldo ⁽¹⁾ (% HDP)	PS dec. 2007	– 0,8	1,8	0,7	0,7	0,8	0,7
	KOM nov. 2007	– 0,7	– 0,6	– 0,5	– 0,4	–	–
	KP dec. 2006	– 1,5	– 1,2	– 0,3	0,0	0,3	–
Štrukturálne saldo ⁽³⁾ (% HDP)	PS dec. 2007	– 0,8	0,3	0,7	0,7	0,8	0,7
	KOM nov. 2007	– 0,7	– 0,6	– 0,5	– 0,4	–	–
	KP dec. 2006	– 1,9	– 1,2	– 0,3	0,0	0,3	–
Hrubý verejný dlh (% HDP)	PS dec. 2007	65,2	60,0	48,5	45,3	43,8	40,5
	KOM nov. 2007	65,2	60,5	53,3	49,6	–	–
	KP dec. 2006	64,7	60,5	52,5	49,0	46,1	–

Poznámky:

(1) Produkčné medzery a cyklicky upravené saldá podľa programov prepočítané útvarmi Komisie na základe údajov v programoch.

(2) Založené na odhadovanom potenciálnom raste 3,5 %, 3,5 %, 3,6 % a 3,7 % v uvedenom poradí v období rokov 2006 – 2009.

(3) Cyklicky upravené saldo bez jednorazových a iných dočasných opatrení. V jesennej predikcii útvarov Komisie nie sú uvedené jednorazové a iné dočasné opatrenia. V programe stability sa zohľadňujú príjmy z roku 2007 na úrovni 1,5 % HDP ako jednorazové. I keď majú prenosný charakter, útvary Komisie túto sumu príjmov nekvalifikujú ako jednorazové.

Zdroj:

Konvergenčný program (KP); program stability (PS); ekonomické predikcie útvarov Komisie z jesene 2007 (KOM); výpočty útvarov Komisie.