

OPINIA RADY**z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Rumunię**

(2008/C 49/10)

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 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Rumunię i obejmujący lata 2007–2010.
- (2) W latach 2003–2006 w Rumunii występował silny wzrost gospodarczy o średniej wysokości 6,5 % PKB rocznie. Dobrze funkcjonująca gospodarka wykazuje jednak wyraźne oznaki przegrzania w postaci wysokiego i rosnącego deficytu zewnętrznego (prognozowanego na prawie 13 % PKB w 2007 roku), który jest w mniejszym stopniu finansowany z bezpośrednich inwestycji zagranicznych — mimo utrzymującego się w 2007 roku poziomu inwestycji niezwiązanych z prywatyzacją, ale wciąż zmniejsza się z powodu większego udziału średnio- i długoterminowych napływów kapitału, przy uwzględnieniu dotychczas dostępnych danych za 2007 rok.

Innymi oznakami przegrzania gospodarki są: wzrastające niedobory siły roboczej, silny wzrost wynagrodzeń ograniczający konkurencyjność oraz szybki wzrost zadłużenia gospodarstw domowych. Nagły wzrost inflacji po długim okresie udanego jej obniżania został wywołany przede wszystkim przez załamanie podaży spowodowane słabymi wynikami sektora rolniczego w 2007 roku w związku z pogodą. Przyczynił się do tego wpływ wzrostu dochodów i wzrostu kredytów na zagregowany popyt, nierestrykcyjna polityka budżetowa oraz polityka w zakresie wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz deprecjacja leja rumuńskiego od sierpnia 2007 roku (po wzroście jego wartości w ostatnich latach). Aby utrzymać szybkie tempo konwergencji w celu osiągnięcia średniej PKB UE-27 na osobę, Rumunia musi zająć się problemem rosnącej nierównowagi zewnętrznej. W tym kontekście polityka budżetowa ma do odegrania ważną rolę w ochłodzeniu popytu wewnętrznego, poprawiając jednocześnie jakość finansów publicznych w szczególności poprzez przesunięcie w kierunku inwestycji wspierających wzrost.

- (3) Bazowy scenariusz makroekonomiczny programu przewiduje podwyższenie tempa wzrostu realnego PKB z 6,1 % w 2007 roku do 6,5 % w 2008 roku, a następnie zmniejszenie do 5,8 % w 2010 roku. W świetle obecnie dostępnych informacji ⁽²⁾, zakładany wzrost na rok 2008 i 2009 jest zawyżony. W szczególności nie jest jasne, w jaki sposób zostanie osiągnięte ograniczenie negatywnego wpływu eksportu netto na wzrost gospodarczy w kontekście rosnących kosztów jednostki pracy i silnej presji popytowej, zwiększonej poprzez nierestrykcyjną politykę budżetową. Rozmiar i szybkie pogłębianie się stanu nierównowagi zewnętrznej stanowi powód do niepokoju, o czym świadczy deprecjacja leja rumuńskiego od połowy 2007 roku w kontekście zmiany poziomu ryzyka na międzynarodowych rynkach finansowych. Przewidywana programem w zakresie inflacji także wydają się bardzo zaniżone. Silna presja inflacyjna spowodowana wzrostem wynagrodzeń (w tym wynagrodzeń w sektorze publicznym), szybkim wzrostem międzynarodowych cen żywności i towarów oraz słabszym kursem wymiany (po długim okresie wzrostu wartości) sugeruje większe spowolnienie szybkiego jak dotąd procesu obniżania inflacji. Różnica między krajową stopą inflacji (HICP) a tym wskaźnikiem w UE-27 ma się więc ustabilizować albo minimalnie zmniejszyć w okresie objętym prognozą. Ogólnie połączenie polityk przewidziane w programie może nie doprowadzić do postępów na drodze do osiągnięcia nominalnej konwergencji.

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

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę sprawozdania z realizacji krajowego programu reform przedstawionego w październiku 2007 roku.

- (4) Zgodnie z zaktualizowanym programem przewidywany na rok 2007 deficyt sektora rządowych i samorządowych wynosi 2,9 % PKB, czyli o 0,2 punktu procentowego więcej niż przewidziano w jesiennej prognozie służb Komisji i w poprzednim programie. Korzystna sytuacja wyjściowa z niższym niż przewidziano deficytem w 2006 roku została zniwelowana przez wzrost wydatków przekraczający wzrost dochodów w 2007 roku. Wykonanie budżetu w 2007 roku nie jest więc zgodne z zaleceniem zawartym w opinii Rady z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, aby „wykorzystać okres dobrej koniunktury do znaczącego zwiększenia tempa dostosowania służącego osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego przez przyjęcie bardziej ambitnych celów budżetowych w roku 2007” ⁽¹⁾.
- (5) Aktualizacja potwierdza główny cel poprzedniego programu, którym była realizacja średniookresowego celu budżetowego dla pozycji budżetowej w postaci deficytu strukturalnego (tj. deficytu netto w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) w wysokości 0,9 % PKB do 2011 roku (tzn. poza okresem objętym programem). W programie zakłada się stabilizację deficytu nominalnego w wysokości 2,9 % PKB w latach 2007–2009 i jego obniżenie do 2,4 % PKB w 2010 roku. Podobny scenariusz zakłada się w odniesieniu do wyniku pierwotnego. W okresie pomiędzy 2007 a 2009 rokiem nie przewidziano podjęcia wysiłków w zakresie polityki budżetowej, kiedy to przewiduje się, że deficyt strukturalny pozostanie na tym samym poziomie w wysokości około 3,5 % PKB; dopiero w 2010 roku przewidziano dostosowanie zmierzające do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w wysokości 0,75 %. W porównaniu do poprzedniego programu konwergencji — który zakładał raczej stopniowe dostosowanie do średniookresowego celu budżetowego, a nie skoncentrowane na końcu okresu obowiązywania programu — cele budżetowe są mniej ambitne mimo korzystniejszych założeń dotyczących wzrostu zawartych w programie na lata 2008–2009. Dostosowanie w aktualizacji jest wywołane znacznym wzrostem udziału dochodów w PKB (o 3,5 punktów procentowych, głównie oparte na optymistycznych prognozach dotyczących dochodów) przekraczające wyraźny wzrost udziału wydatków w PKB (o prawie 3 punkty procentowe).

Największy wkład we wzrost dochodów (1,4 punktu procentowego PKB) wniosły podatki z uwagi na zakładany wzrost podatków bezpośrednich (przewiduje się, że podatki dochodowe wzrosną z uwagi na korzystną ewolucję średnich dochodów i liczbę pracowników, a po stronie podatków od osób prawnych pozytywny efekt odniesie ograniczenie składek na zabezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców), ale także dzięki środkom w zakresie VAT (dotyczącym terminów niektórych wpływów z VAT), mimo że nie zostały one dostatecznie szczegółowo określone w programie. „Inne dochody” wzrastają w podobnej wysokości, co odzwierciedla także zakładany wzrost finansowania z UE. Składki na zabezpieczenia społeczne podlegają reformom w 2008 roku z zakładanym korzystnym efektem netto (obniżenie o 6 punktów procentowych, wprowadzenie drugiego filaru systemu emerytalnego i poszerzenie podstawy składek emerytalnych przez usunięcie górnego limitu w wysokości pięciokrotności średniej pensji oraz przez włączenie premii do podstawy opodatkowania). Po stronie wydatków zmiana wynika w dużym stopniu ze znacznego wzrostu inwestycji publicznych z uwagi na założony znaczny wzrost wykorzystania funduszy UE, co wydaje się ambitne. Oczekuje się także znacznego wzrostu wydatków socjalnych (w szczególności emerytur). Wzrost ten będzie tylko częściowo zrównoważony znacznym obniżeniem płatności dla pracowników i dotacji (nieopisanych szczegółowo w programie).

- (6) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewiduje program. W szczególności z uwagi na dużą elastyczność podatków przewidzianą w programie i najnowsze informacje dotyczące realizacji budżetu planowany poziom dochodów w 2007 roku raczej nie zostanie osiągnięty. To świadczyłoby o negatywnej pozycji wyjściowej w zakresie dochodów w okresie objętym programem, powodującej gorsze wyniki budżetowe niż prognozowane na lata 2008–2010. Efekt ten może być zwiększony poprzez korzystne założenia dotyczące wzrostu utrzymane na lata 2008–2009. Zwłaszcza wielkość składek na zabezpieczenia społeczne i podatków pośrednich może być także zawyżona. Po stronie wydatków program wydaje się kontynuować trend przeszacowania budżetu wydatków inwestycyjnych. W konsekwencji występuje ryzyko, że zasoby przeznaczone na inwestycje będą, przynajmniej częściowo, przesunięte na wydatki bieżące, jak to już miało miejsce w przeszłości, w szczególności na sfinansowanie tych wydatków, które wydają się zaniżone w programie, tzn. wynagrodzenia pracowników, transfery socjalne i dotacje.

Mimo że w programie przewidziano prowadzenie ostrożniejszej polityki w zakresie wynagrodzeń w sektorze publicznym w latach 2008–2010, nie jest to poparte szczegółowym uzasadnieniem w programie i nie wydaje się realne w świetle przekroczenia wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym w przeszłości: w 2006 i 2007 roku podwyżki wynagrodzeń były dwukrotnie wyższe niż pierwotnie planowano. Biorąc pod uwagę tę zmianę w wydatkach, udział wydatków w PKB może być wyższy niż planowano w szczególności w latach 2009–2010. Dodatkowymi czynnikami ryzyka są

⁽¹⁾ Dz.U. C 89 z 24.4.2007, str. 19.

słaby poziom planowania budżetu i jego wykonania, presja na wydatki związana z wyborami w latach 2008 i 2009 oraz niepewność dotycząca wielkości odszkodowań wypłacanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych z tzw. „funduszu własności” właścicielom nieruchomości znacionalizowanych w okresie komunizmu. Ponadto zaostrzenie kursu polityki budżetowej w 2010 roku nie znajduje wystarczającego uzasadnienia w zaproponowanych środkach.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej jest niewystarczający do tego, aby zapewnić osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2011 roku, tak jak przewidziano w programie. Margines bezpieczeństwa dla nieprzekroczenia wartości odniesienia deficytu w wysokości 3 % PKB (oszacowanej na 1,75 % PKB) nie będzie zapewniony pod koniec okresu objętego programem, w związku z czym występuje poważne ryzyko przekroczenia wartości odniesienia w krótkim okresie. Po znacznym zwiększeniu deficytu w 2007 roku nie można spodziewać się korekt zmierzających do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego przed 2010 rokiem, pomimo faktu, że gospodarka wykazuje oznaki przegrzania. Jest to niezgodne z paktem stabilności i wzrostu. Kurs polityki budżetowej nie pomaga w zaradzeniu niestabilnościom makroekonomicznym zidentyfikowanym powyżej, w szczególności wysokiemu i ciągle rosnącemu deficytowi zewnętrznemu oraz presji krajowego popytu, co zagraża makroekonomicznej i finansowej stabilności.
- (8) W świetle braku długoterminowych prognoz dotyczących wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, sporządzonych w oparciu o wspólne założenia makroekonomiczne przygotowane przez Komitet Polityki Gospodarczej (EPC) i Komisję, nie jest możliwa ocena skutków starzenia się społeczeństwa w Rumunii według porównywalnych i pewnych kryteriów, jak ma to obecnie miejsce dla pozostałych państw członkowskich. Podczas gdy z uwagi na obecną strukturę demograficzną nie można wykluczyć znacznego wpływu starzenia się społeczeństwa na wydatki, przewidziana w programie pozycja budżetowa w 2007 roku cechująca się dużym deficytem strukturalnym, jest niewystarczająca do ustabilizowania długu nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Poprawa strukturalnej pozycji budżetowej w perspektywie średniookresowej przyczyniłaby się do ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych.
- (9) Program konwergencji wydaje się być do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w lipcu 2007 roku krajowym programem reform. W szczególności potwierdza on główne priorytety polityki rządu, takie jak poprawa jakości wydatków rządowych i zarządzania nimi, poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i administracji publicznej oraz głównych reform mających bezpośredni wpływ na finanse publiczne w szczególności w zakresie rynku pracy, emerytur, ochrony zdrowia i kształcenia. Potwierdza on także priorytety w zakresie wydatków w dziedzinie kształcenia, badań naukowych, zdrowia, infrastruktury, środowiska i rolnictwa. Z drugiej strony w programie konwergencji nie zawarto systematycznych informacji na temat bezpośrednich kosztów dla budżetu związanych z głównymi reformami przewidzianymi w krajowym programie reform.
- (10) Co do wymagań w zakresie danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, mimo pewnych postępów, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, należy stwierdzić, że strategia budżetowa zarysowana w programie jest niezgodna z ostrożną polityką budżetową niezbędną do powstrzymania pogłębiania deficytu bilansu zewnętrznego i presji inflacyjnej, co stanowi zagrożenie dla makroekonomicznej i finansowej stabilności oraz procesu konwergencji. Program nie przewiduje zmniejszenia deficytów, co pociąga za sobą ryzyko wystąpienia nadmiernego deficytu. Postęp w kierunku osiągnięcia celu średniookresowego jest niewystarczający i nastąpić ma w całości pod koniec okresu objętego programem pomimo znacznych perspektyw wzrostu. W świetle zagrożeń dla osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych i znacznych korekt, które byłyby konieczne już po okresie zakończenia programu, średniookresowy cel budżetowy nie zostanie najprawdopodobniej osiągnięty do 2011 roku, jak to zaplanowano w programie.

W świetle powyższej oceny i potrzeby zapewnienia trwałej konwergencji, wzywa się Rumunię do:

- (i) znacznego przyspieszenia tempa korekt dla realizacji średniookresowego celu budżetowego przez zmierzanie do osiągnięcia znacznie bardziej wymagających celów budżetowych w 2008 roku i następnych latach w celu zatrzymania zagrożenia wystąpienia nadmiernego deficytu, wzmocnienia stabilności makroekonomicznej oraz powstrzymania rosnącego braku równowagi zewnętrznej i przeciwdziałania czynnikom zagrażającym długoterminowej stabilności finansów publicznych;

⁽¹⁾ W szczególności brakuje danych na temat krótkoterminowych i długoterminowych stóp procentowych oraz szczegółów dotyczących prognoz w zakresie długoterminowej stabilności.

- (ii) ograniczenia planowanego znacznego zwiększenia wydatków publicznych oraz poprawy ich składników celem podwyższenia potencjału wzrostu gospodarki, jak również do ulepszenia procesów planowania i realizowania wydatków w granicach wiążących ram średniookresowych;
- (iii) realizacji polityk zmierzających do powstrzymania presji inflacyjnych, uzupełniających zalecany bardziej rygorystyczny kurs polityki budżetowej odpowiednią polityką w zakresie wynagrodzeń w sektorze publicznym i podjęciem dalszych reform strukturalnych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2007	7,7	6,1	6,5	6,1	5,8
	KOM listopad 2007	7,7	6,0	5,9	5,8	n.d.
	PK styczeń 2007	8,0	6,5	6,3	5,9	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2007	6,6	4,8	5,7	4,0	3,3
	KOM listopad 2007	6,6	4,7	5,6	4,6	n.d.
	PK styczeń 2007	6,6	4,5	4,3	3,2	n.d.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2007	2,2	2,1	2,1	1,8	1,1
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	2,4	2,1	1,3	0,3	n.d.
	PK styczeń 2007	2,1	2,2	1,9	1,1	n.d.
Zadłużenie/wierzytelności netto sektora prywatnego (% PKB)	PK grudzień 2007	- 10,3	- 12,6	- 10,5	- 10,1	- 10,2
	KOM listopad 2007	- 10,3	- 12,8	- 14,5	- 15,3	n.d.
	PK styczeń 2007	- 10,2	- 8,9	- 8,3	- 7,8	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2007	- 1,9	- 2,9	- 2,9	- 2,9	- 2,4
	KOM listopad 2007	- 1,9	- 2,7	- 3,2	- 3,9	n.d.
	PK styczeń 2007	- 2,3	- 2,7	- 2,6	- 2,0	n.d.
Wynik pierwotny (% PKB)	PK grudzień 2007	- 1,0	- 2,0	- 2,1	- 2,1	- 1,6
	KOM listopad 2007	- 1,0	- 1,8	- 2,3	- 3,0	n.d.
	PK styczeń 2007	- 1,2	- 1,6	- 1,5	- 1,0	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne (% PKB) ⁽¹⁾	PK grudzień 2007	- 2,6	- 3,6	- 3,6	- 3,5	- 2,8
	KOM listopad 2007	- 2,6	- 3,3	- 3,6	- 4,0	n.d.
	PK styczeń 2007	- 3,0	- 3,4	- 3,2	- 2,3	n.d.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik strukturalny ⁽³⁾ (% PKB)	PK grudzień 2007	- 2,2	- 3,4	- 3,4	- 3,4	- 2,7
	KOM listopad 2007	- 2,6	- 3,3	- 3,6	- 4,0	n.d.
	PK styczeń 2007	- 3,0	- 3,4	- 3,2	- 2,3	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych brutto (% PKB)	PK grudzień 2007	12,4	11,9	13,6	14,2	14,9
	KOM listopad 2007	12,4	12,5	12,8	13,5	n.d.
	PK styczeń 2007	12,8	13,5	12,6	11,7	n.d.

Uwagi:

- (¹) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie.
- (²) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 5,7 %, 6,4 %, 6,7 % i 6,9 % — odpowiednio — w latach 2006–2009.
- (³) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z ostatnim programem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,4 % PKB w 2006 roku, 0,2 % w 2007 roku, 0,2 % w 2008 roku, 0,1 % w 2009 roku i 0,1 % w 2010 roku (wszystkie te działania podwyższają deficyt). W jesiennej prognozie służb Komisji nie przewidziano działań jednorazowych, ponieważ służby Komisji nie uważają odszkodowań wypłacanych w ramach tzw. funduszu własności za działania jednorazowe.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.