

OPINIA RADY
z dnia 14 marca 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Cypru na lata 2005-2009

(2006/C 82/09)

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 14 marca 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Cypru, obejmujący lata 2005-2009.
- (2) Dzięki stabilnej produkcyjności i wzrostowi zatrudnienia wzrost realnego PKB Cypru (3,5 %) należał w ostatnim dziesięcioleciu do najwyższych w UE. Zadłużenie netto w stosunku do zagranicy (deficyt bilansu płatniczego) zwiększyło się (4,8 % PKB w 2004 r.) z kilku powodów, m.in. silnego popytu krajowego, spadku konkurencyjności w związku z silniejszą konkurencją w niektórych głównych sektorach cypryjskiego eksportu, wzrostem wartości funta cypryjskiego, jak również wyższymi reinwestowanymi zyskami. Odpowiadało to w dużym stopniu potrzebie finansowania sektora publicznego, który w 2004 r. odnotował deficyt wynoszący 4,1 % PKB. Inflacja HICP pozostawała przez większą część okresu ostatnich dziesięciu lat poniżej 3 %.
- (3) Dnia 5 lipca 2004 r. Rada uznała, że na Cyprze istnieje nadmierny deficyt. Zgodnie z zaleceniem Rady na podstawie art. 104 ust. 7 również z dnia 5 lipca 2004 r. deficyt ten należało skorygować do 2005 r. W opinii z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, obejmującej lata 2004-2008, Rada zaleciła Cyprowi energiczne wprowadzenie w życie przewidzianych środków celem obniżenia do 2005 r. deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB, zapewnienie do tego czasu obniżania się wskaźnika zadłużenia oraz kontynuowanie reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej.
- (4) Obecna zaktualizowana wersja programu szacuje poziom deficytu w 2005 r. na 2,5 % PKB w porównaniu do 2,75 % PKB zakładanego w prognozach służb Komisji z jesieni 2005 r. i do nieco poniżej 3 % podanych w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu. Różnica w stosunku do poprzedniej zaktualizowanej wersji programu tłumaczy się przede wszystkim tym, że wydatki z tytułu odsetek były o 0,5 % PKB niższe, niż się spodziewano.
- (5) Nowy program zasadniczo uwzględnia wymagania dotyczące wzoru i danych stawiane programom stabilności i konwergencji, określone w nowym kodeksie postępowania⁽²⁾. Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona dwa tygodnie po upływie terminu określonego w nowym kodeksie postępowania na dzień 1 grudnia, gdyż rząd chciał w niej uwzględnić środki budżetowe podane do wiadomości w drugim tygodniu grudnia.

⁽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

⁽²⁾ Program zawiera wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych, których podania wymaga kodeks postępowania. Brakuje danych opcjonalnych na temat sytuacji na rynku pracy (zwłaszcza zatrudnienia (przepracowanych godzin) i wydajności pracy (przepracowanych godzin)) oraz udziału we wroście potencjalnego PKB.

- (6) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje w okresie 2005-2009 wzrost realnego PKB nieznacznie powyżej 4 %. Na podstawie obecnie dostępnych informacji scenariusz ten wydaje się oparty na realnych założeniach dotyczących wzrostu do 2007 r., natomiast nieco zbyt optymistyczny w odniesieniu do lat 2008 i 2009, dlatego uwarunkowania o charakterze cyklicznym mierzone według luki produktowej są prawdopodobnie bardziej optymistyczne, niż zakładają to przewidywania programu. Przedstawione w programie założenia dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (7) Zakładając obniżenie deficytu do poniżej 3 % PKB w 2005 r., zaktualizowana wersja programu ma na celu dalszą konsolidację finansów publicznych do 2009 r., kiedy deficyt zbliżyłby się do 0,5 % PKB. Przewiduje się, że po osiągnięciu 0,75 % PKB w 2005 r. nadwyżka pierwotna będzie stopniowo rosła do 1,75 % PKB w 2009 r. W zmniejszeniu się deficytu odzwierciedla się obniżenie wskaźnika wydatków o około 4 % PKB, które nie jest w pełni zrekomensowane przez zmniejszenie się wskaźnika dochodów (o 2 %). Korekta opiera się na strukturalnych ograniczeniach w dziedzinie bieżących wydatków pierwotnych, oszczędnościach w wydatkach z tytułu odsetek oraz połączeniu środków strukturalnych i jednorazowych po stronie przychodów. Korekta w okresie 2006-2008, bardziej stopniowa niż w poprzednim programie, jest odzwierciedleniem nieco mniejszego wzrostu PKB.
- (8) W okresie trwania programu przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych), obliczanego według wspólnie uzgodnionej metodologii, z poziomu deficytu wysokości ok. 3 % PKB w 2005 r. do ok. 0,5 % PKB w 2009 r., tj. średnio o 0,5 % PKB rocznie. Brak poprawy salda strukturalnego w 2007 r. odzwierciedla przewidywane pogorszenie się sytuacji budżetowej netto Cypru w stosunku do budżetu UE z uwagi na fakt, że tymczasowe dotacje kompensujące związane z przystąpieniem Cypru do UE kończą się w 2006 r. Określonym w programie celem średniookresowym dla sytuacji budżetowej jest osiągnięcie do 2009 r. deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB. Jako że cel średniookresowy jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 2 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest na właściwym poziomie, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz kodeksie postępowania, a także stosownie uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Ryzyko związane z celami budżetowymi zawartymi w programie wydaje się zasadniczo zrównoważone. Z uwagi na to, że Cypr jest bardzo silnie nastawiony na turystykę, zagrożenie dla scenariusza makroekonomicznego wiąże się przede wszystkim z sytuacją geopolityczną w tym regionie. Ponadto ogólne przewidywania na lata 2008 i 2009 są nieco zbyt optymistyczne, a przewidywania dotyczące podatków trochę zbyt korzystne. Dotychczas jednak rząd cypryjski osiągał wyniki przekraczające cele budżetowe, a zaktualizowana wersja programu zawiera ponowne zobowiązanie do podjęcia w razie potrzeby dodatkowych środków w celu osiągnięcia planowanej korekty.
- (10) Jeśli oprzeć się na szacunkowym wyniku na 2005 r. i wziąć pod uwagę ogół zagrożeń związanych z realizacją celów budżetowych, wydaje się, że kurs polityki budżetowej nakreślony w programie zasadniczo uwzględnia korektę nadmiernego deficytu do 2005 r. zgodnie z zaleceniem Rady. Wydaje się ponadto, że przy normalnych wahaniami makroekonomicznych zapewnia on od 2008 r. także wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem wartości referencyjnej deficytu wynoszącej 3 % PKB. Wydaje się także odpowiedni, aby zgodnie z planem zapewnić do 2009 r. prawie pełne osiągnięcie celu średniookresowego określonego w programie. W latach następujących po skorygowaniu nadmiernego deficytu tempo dostosowania do zawartego w programie celu średniookresowego jest zasadniczo 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 poprawa powinna być większa w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast w okresach gorszej koniunktury może być mniejsza.
- (11) Szacuje się, że wskaźnik zadłużenia w 2005 r. osiągnął 70,5 % PKB i przekroczył tym samym przewidzianą w traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB. Program zakłada, że wskaźnik zadłużenia spadnie do 53,5 % w 2009 r. Zagrożenia związane z planowanymi zmianami poziomu wskaźnika zadłużenia wydają się zasadniczo zrównoważone. W kontekście niniejszej oceny ryzyka wydaje się, że wskaźnik zadłużenia zmniejsza się wystarczająco i zbliża się do wartości referencyjnej.

- (12) Jeśli chodzi o równowagę finansów publicznych, wydaje się, że zagrożenie w przypadku Cypru jest wysokie ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa. Rygorystyczna realizacja planowanej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średniookresowej zmniejszy zagrożenie dla długookresowej stabilności; konieczne będą także — jak odnotowano w programie — znaczne środki reformy systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej, które mogłyby powstrzymać przewidywaną znaczną podwyżkę wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w okresie do 2050 r. i zmniejszyły zagrożenie dla długookresowej stabilności finansów publicznych.
- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są w dużym stopniu zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Cypr jest na dobrej drodze do skorygowania nadmiernego deficytu w terminie określonym przez Radę i podejmuje odpowiednie kroki w celu osiągnięcia celu średniookresowego przy zmniejszającym się od 2005 r. wskaźniku zadłużenia.
- (14) Cypryjski krajowy program reform, przedstawiony w dniu 11 listopada 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: (i) wspieranie badań naukowych, rozwoju i innowacji oraz ułatwienie rozpowszechniania technologii ICT; (ii) unowocześnianie infrastruktury podstawowej; (iii) wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego oraz (iv) spójność społeczna. Skutki budżetowe działań przewidzianych w krajowym programie reform znajdują odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych zawartych w zaktualizowanej wersji programu konwergencji. Środki w sektorze finansów publicznych zakładane w programie konwergencji pokrywają się z priorytetami przewidzianymi w krajowym programie reform. Zaktualizowana wersja określa środki w zakresie monitorowania i lepszej kontroli wydatków publicznych.

W świetle powyższej oceny Rada z zadowoleniem przyjmuje planowane dostosowanie strukturalne w okresie objętym programem po uprzednim zmniejszeniu deficytu w 2005 r. do poziomu poniżej 3 % PKB. Biorąc pod uwagę zalecenia sformułowane na podstawie art. 104 ust. 7, Rada wzywa Cypr do:

- i) zapewnienia przy pomocy trwałych środków — zgodnie ze zaktualizowaną wersją programu konwergencji i po ograniczeniu nadmiernego deficytu — trwałej konsolidacji budżetowej w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego;
- ii) kontroli wydatków publicznych na świadczenia emerytalne i wdrażania dalszych reform systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej w celu długoterminowej poprawy stabilności finansów publicznych.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2005 r.	3,8	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3
	COM listopad 2005 r.	3,8	3,9	4,0	4,2	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	3,6	4,0	4,4	4,5	4,5	n.d.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2005 r.	1,9	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
	COM listopad 2005 r.	1,9	2,3	2,1	2,1	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	2,1	2,6	2,2	2,1	2,0	n.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 1,3	- 0,8	- 0,3	0,1	0,0	0,1
	COM listopad 2005 r. ⁽²⁾	- 1,1	- 0,7	- 0,2	0,4	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r. ⁽¹⁾	- 1,5	- 1,1	- 0,6	0,0	+ 0,5	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	- 4,1	- 2,5	- 1,9	- 1,8	- 1,2	- 0,6
	COM listopad 2005 r.	- 4,1	- 2,8	- 2,8 ⁽⁶⁾	- 2,4 ⁽⁶⁾	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	- 4,8	- 2,9	- 1,7	- 1,5	- 0,9	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	- 0,9	0,7	1,2	1,2	1,4	1,7
	COM listopad 2005 r.	- 0,9	0,5	0,3	0,7	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	- 1,3	0,7	1,8	2,0	2,5	n.d.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 3,6	- 2,2	- 1,8	- 1,8	- 1,2	- 0,6
	COM listopad 2005 r.	- 3,9	- 2,5	- 2,7	- 2,6	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	- 4,3	- 2,7	- 1,7	- 1,5	- 0,9	n.d.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽³⁾	- 4,6	- 3,1	- 2,1	- 2,1	- 1,5	- 0,6
	COM listopad 2005 r. ⁽⁴⁾	- 4,9	- 3,1	- 2,7	- 2,6	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	71,3	70,5	67,0	64,0	56,9	53,5
	COM listopad 2005 r.	72,0	70,4	69,1	67,4	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	74,9	71,9	69,2	65,7	58,1	n.d.

Uwagi:

⁽¹⁾ Wyliczenia służb Komisji na podstawie informacji zawartych w programie.

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

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe na podstawie danych zawartych w programie (przychody jednorazowe wynoszące 1,0 % PKB w 2004 r., 0,9 % PKB w 2005 r. oraz 0,3 % PKB w latach 2006-2008).

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe na podstawie prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. (1,0 % PKB w 2004 r. i 0,6 % PKB w 2005 r.).

⁽⁵⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości odpowiednio 4,0 %, 3,5 %, 3,5 % i 3,5 % w latach 2004-2007.

⁽⁶⁾ Prognozy odnoszące się do deficytu w 2006 r. opracowane zostały w kontekście scenariusza zakładającego utrzymanie dotychczasowej polityki, gdyż w terminie końcowym prognoz służb Komisji jesienią 2005 r. projekt budżetu na 2006 r. nie był dostępny, co wyjaśnia częściowo wyższy przewidywany deficyt na 2007 r.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.