

STANOVISKO RADY

ze dne 10. března 2009

k aktualizovanému konvergenčnímu programu České republiky na období 2008–2011

(2009/C 62/02)

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,

VYDALA TOTO STANOVISKO:

- (1) Dne 10. března 2009 posoudila Rada aktualizovaný konvergenční program České republiky na období 2008–2011. Rada konstatuje, že program předložený v listopadu roku 2008, včetně dodatku předloženého v prosinci roku 2008, se vzhledem k nepříznivému makroekonomickému vývoji jeví jako příliš optimistický. Rovněž bere na vědomí, že dne 16. února 2009 byl oznámen druhý balíček stimulačních opatření, který v tomto hodnocení není zahrnut.
- (2) Po třech letech rychlé expanze růst české ekonomiky v roce 2008 zpomalil a pro rok 2009 se očekává další zpomalení. Slábnoucí vnější poptávka, která je důsledkem světové finanční a hospodářské krize, bude v případě velmi otevřené české ekonomiky výrazně brzdit růst vývozu. Vzhledem ke klesajícímu objemu přímých zahraničních investic, nepříznivým podmínkám na trhu úvěrů a poklesu podnikatelského i spotřebitelského sentimentu navíc oslabuje domácí poptávka, a zejména investice. V reakci na zpomalení hospodářského růstu přijala vláda v rámci rozpočtu na rok 2009 balíček podpůrných fiskálních opatření, který zahrnuje opatření na straně příjmů i na straně výdajů. Cílem těchto opatření je podpořit domácí poptávku a poskytnout podnikům podporu v období složité hospodářské situace. Od roku 2010 by mělo v souladu s očekávaným zlepšením vnějšího prostředí docházet k postupnému oživení české ekonomiky. Není však pravděpodobné, že by se růst vrátil na stejně vysokou úroveň jako v době před krizí. To může mít nepříznivý dopad na veřejné finance, které během posledních let těžily z dynamického růstu příjmů a které i navzdory poměrně nízkému schodku a zadlužení představují i nadále důvod k obavám, pokud jde o riziko pro jejich dlouhodobou udržitelnost vzhledem k rychle stárnoucímu obyvatelstvu. Česká národní banka v druhé polovině roku 2008 uvolňovala měnovou politiku postupným snižováním úrokových sazeb (ze 3,75 % v červenci 2008 na 2,25 % v prosinci 2008). Nominální efektivní kurz české koruny během roku 2008 mírně posílil (o 1,3 %).
- (3) Makroekonomický scénář, z něhož tento program vychází, předpokládá, že růst reálného HDP poklesne z úrovně 4,4 % v roce 2008 na 3,7 % v roce 2009 a následně během zbytku programového období zrychlí na průměrné tempo 4,8 % HDP. Na základě údajů, které jsou v současné době k dispozici (²), se zdá, že tento scénář vychází z předpokladů, že v letech 2009 a 2010 dojde ke značně příznivému vývoji hospodářského růstu a i v následujících letech bude tento vývoj příznivý. To je však nutné vnímat s ohledem na to, že program byl sestaven k 1. říjnu 2008, a s ohledem na významný hospodářský vývoj, k němuž od té doby došlo.

Vzhledem k rychlému zhoršování perspektivy hospodářského vývoje pro hlavní obchodní partnery České republiky během posledních měsíců se zejména u vývozu očekává podstatně rychlejší pokles a jeho oživení bude pravděpodobně pomalejší, než se předpokládá v programu. Rychlé oživení ekonomiky je navíc založeno na předpokladu, že potenciální růst nebude krizí ovlivněn. To se však vzhledem k očekávanému zpomalení růstu investic, a zejména přímých zahraničních investic, nezdá velmi pravděpodobné. Projekce vývoje inflace obsažené v programu se zdají být realistické.

(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) 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.

- (4) Průběžná prognóza útvarů Komise z ledna 2009 odhaduje schodek veřejných financí za rok 2008 na 1,2 % HDP, zatímco cíl stanovený v předcházející aktualizaci konvergenčního programu představoval 2,9 % HDP. Podstatně lepší výsledek, než se očekávalo, je převážně důsledkem lepší výchozí pozice z roku 2007 a dřívějšího reformního balíčku, který vláda přijala. Tyto pozitivní výsledky byly naopak částečně oslabeny méně příznivým vývojem během roku 2008. Růst výdajů se sice obecně vyvíjel podle plánu, růst příjmů však byl mírně nižší než cílová hodnota. Nárůst výběru daně z přidané hodnoty byl mírně nižší, než se očekávalo, a to v důsledku zpomalení růstu spotřebitelských výdajů, které vykompenzovalo vliv zvýšení nižší sazby DPH, k němuž došlo v roce 2008. Příjmy z přímých daní více odpovídaly vládním predikcím, neboť situace na trhu práce zůstala stabilní.
- (5) Cíl schodku veřejných financí za rok 2009 je -1,6 % HDP, průběžná prognóza útvarů Komise však předpokládá schodek ve výši -2,5 % HDP. Očekávaná výše čistého vlivu, jaký budou na rozpočtový schodek mít diskreční opatření přijatá v rámci fiskálního stimulačního balíčku, jež ovlivňují přibližně stejným dílem stranu příjmů i stranu výdajů, je přibližně 1 % HDP. Tato opatření vyvažují původně restriktivní orientaci konvergenčního programu. Podle průběžné prognózy útvarů Komise to znamená mírnou expanzi ve výši přibližně ¼ % HDP. Vliv automatických stabilizátorů na zhoršení rozpočtového salda se odhaduje na přibližně ½ % HDP.
- (6) Program předpokládá dosažení střednědobého cíle, kterým je strukturální schodek ve výši 1 % HDP po očištění o cyklické vlivy a jednorázová a jiná dočasná opatření, do roku 2012 (tedy až po skončení období, na něž se program vztahuje). Předpokládá se, že u celkového i strukturálního salda dojde po roce 2009 ke zlepšení v důsledku úspor na straně výdajů, zejména v oblasti mezipotřeby a náhrad zaměstnancům; výdaje by měly během období 2009–2011 klesat o více než ½ % HDP.
- (7) Existuje riziko, že výsledky rozpočtového hospodaření by mohly být horší, než program předpokládá. Makroekonomický scénář, na němž jsou rozpočtové cíle založeny, se zdá být značně optimistický. Snížení mezipotřeby a náhrad zaměstnancům o více než ½ procentního bodu HDP v ročním vyjádření by bez opatření na výrazné zvýšení efektivity mohlo představovat riziko ohrožující celkovou kvalitu veřejných služeb. Předpokládané snížení výdajů na sociální platby zřejmě nezohledňuje pravděpodobný nárůst ve výplatách dávek v nezaměstnanosti v důsledku očekávaného zhoršení situace na trhu práce. Snížení daní obsažené v balíčku podpůrných fiskálních opatření by navíc nemuselo být vykompenzováno úsporami v budoucnu. Výdajové cíle obsažené v programu vycházejí ze stropů obsažených ve střednědobém výdajovém rámci, tyto stropy však byly v minulosti překročeny. V důsledku zpomalení hospodářského růstu může rovněž dojít k tomu, že příjmy budou nižší, než se očekávalo; předpoklady o příjmech obsažené v programu jsou však, jak se zdá, spíše opatrnější.
- (8) Podle projekcí z roku 2005, které vycházejí ze společné metodiky, je dlouhodobý rozpočtový dopad stárnutí obyvatelstva vyšší než průměr EU; rizika pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí České republiky jsou proto považována za vysoká. Byly již zahájeny první fáze reformu důchodového systému a zdravotnictví, které povedou ke snížení výdajů. V obou oblastech je však nutné učinit více, přičemž je nutné zohlednit zásady rovnosti, dostupnosti a udržitelnosti. Rozpočtová pozice za rok 2008, tak jak je odhadována v programu, je sice výrazně lepší, do velké míry je však výsledkem lepší výchozí pozice z roku 2007 spíše než diskrečních opatření a nadále zhoršuje dopady stárnutí obyvatelstva. Rizika, která ohrožují dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, by snížilo dosažení primárních přebytků ve střednědobém horizontu a provádění dalších strukturálních opatření zaměřených na omezení výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva.
- (9) V roce 2004 zavedla Česká republika střednědobý rozpočtový rámec, který stanoví roční cíle pro státní rozpočet na tříleté období. Tyto cíle vycházejí z nominálních výdajových stropů a odhadovaných příjmů, jež se vypočítávají na základě projekce růstu HDP. Od začátku střednědobého rozpočtového rámce byly původní výdajové limity překračovány a došlo ke zvyšování výdajů jak v případě diskrečních výdajů, tak i u celkových konečných výdajů. V letech 2006 a 2007 překročily výsledné výdaje původní výdajové stropy v průměru o 7 %. Česká republika plánuje několik změn, jejichž cílem je zlepšení rozpočtového řízení a zvýšení výběru daní. Výkonově a cílově orientované rozpočtování bylo zavedeno od ledna 2009. Od ledna 2010 dojde k větší integraci a zjednodušení daňového systému a bude modernizována administrativní podpora, která usnadní práci státní pokladny. Výběrová řízení a dodávky této administrativní podpory byla zahájena v roce 2008. Tato opatření pomohou zlepšit plnění rozpočtu, dodržování výdajových stropů však bude záviset na dalších diskrečních opatřeních.

- (10) V reakci na finanční krizi podnikla Česká republika řadu kroků včetně navýšení kapitálu České exportní banky, Exportní garanční a pojišťovací společnosti a Českomoravské záruční a rozvojové banky o celkem 2 mld. CZK. Posílení kapitálu těchto institucí pomůže vyvázejícím podnikům, a zejména malým a středním podnikům. Navíc byla navýšena částka, která je kryta systémem pojištění vkladů, a to na 50 000 EUR.
- (11) V souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy, který v prosinci odsouhlasila Evropská rada, přijala Česká republika plán na oživení ekonomiky obsahující několik stimulačních opatření. V rámci celkově mírně expanzivní fiskální orientace a vzhledem k obecným snahám o konsolidaci veřejných financí souvisejícím s riziky, která pro dlouhodobou udržitelnost představuje rychlé stárnutí obyvatelstva, jsou tato opatření odpovídající reakcí na rozpočtovou situaci na makroúrovni. Lze konstatovat, že stimulační opatření přijatá českými orgány jsou v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy, neboť jsou včasná a cílená.
- Snížení příspěvků na sociální zabezpečení, které hradí zaměstnanci, o 1,5 procentního bodu podpoří disponibilní příjmy domácností, nebude však snadné toto opatření zvrátit. Toto opatření bude mít vzhledem k rostoucí nabídce rovněž strukturální dopady na trh práce a vytvoří tlak na pokles hrubých mezd. Rozhodnutí investovat do výstavby a modernizace infrastruktury prostřednictvím Státního fondu dopravní infrastruktury pravděpodobně pomůže udržet zaměstnanost a agregátní poptávku. Tato opatření souvisí se střednědobou reformní agendou a doporučeními pro jednotlivé země, které navrhla Komise dne 28. ledna 2009 v rámci Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost. Vzhledem k zhoršující se hospodářské perspektivě oznámila vláda dne 16. února 2009 druhý soubor opatření.
- (12) Podle průběžné prognózy útvarů Komise z ledna 2009 je plánovaná orientace fiskální politiky pro rok 2009 mírně expanzivní, částečně kvůli výjimečnému zvýšení mezd ve veřejném sektoru. Po roce 2009 pak dochází ke zlepšení strukturálního salda, zejména díky zdrženlivému přístupu k výdajům. Vzhledem k optimistickým makroekonomickým předpokladům obsaženým v programu může být dosažení fiskálních cílů obtížné, pokud nebudou přijata další opatření a pokud nebudou podniknuty konkrétní kroky k naplnění plánovaných omezení výdajů.
- (13) Pokud jde o požadavky na údaje uvedené v kodexu chování pro programy stability a konvergenční programy, uvádí program všechny povinné a většinu nepovinných údajů ⁽¹⁾.

Celkově lze shrnout, že schodek veřejných financí v České republice byl během posledních let relativně nízký, přičemž míra zadlužení byla nižší než 30 % HDP, což je výrazně pod referenční hodnotou 60 %. Mírně expanzivní orientace fiskální politiky, včetně stimulačních opatření, se zdají být vzhledem ke zhoršení hospodářské situace přiměřené a v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy; bude však mít dopad na veřejné finance. Navíc existují rizika spojená s rozpočtovými projekcemi zejména vzhledem k optimistickým předpokladům růstu, nedostatku konkrétních opatření na podporu snižování výdajů plánovaného na rok 2009 a historii překračování výdajových stropů stanovených ve střednědobém rozpočtovém rámci. Vzhledem k rychle stárnoucímu obyvatelstvu přetrvávají obavy, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Celkově tato rizika poukazují na potřebu střednědobé fiskální konsolidace a dalšího úsilí v oblasti strukturálních reforem.

S ohledem na výše uvedené hodnocení a vzhledem k potřebě zajistit udržitelnou konvergenci se Česká republika vyzývá, aby:

- i) provedla fiskální plány pro rok 2009, včetně stimulačních opatření, v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy a v rámci Paktu o stabilitě a růstu;
- ii) uskutečnila v roce 2010 a dalších letech výraznou strukturální konsolidaci směrem ke splnění střednědobého cíle a podložila rozpočtovou strategii konkrétními opatřeními na snížení výdajů v letech 2010 a 2011;
- iii) s ohledem na předpokládané zvyšování výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva pokračovala s nezbytnými reformami důchodového systému a zdravotnictví, aby zajistila dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

⁽¹⁾ Poskytnuty nejsou zejména údaje o klasifikaci funkcí vládních institucí (COFOG) pro rok 2011, likvidních finančních aktiv a čistém finančním dluhu v porovnání s veřejným dluhem, což objektivně ztěžuje hodnocení.

Srovnání základních makroekonomických a rozpočtových projekcí

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Reálný HDP (změna v %) | 2008 | 6,6 | 4,4 | 3,7 | 4,4 | 5,2 |
| | KOM led. 2009 | 6,0 | 4,2 | 1,7 | 2,3 | neuv. |
| | KP list. 2007 | 5,9 | 5,0 | 5,1 | 5,3 | neuv. |
| Inflace HISC (%) | KP list. 2008 | 3,0 | 6,4 | 2,9 | 3,0 | 2,5 |
| | KOM led. 2009 | 3,0 | 6,3 | 2,6 | 2,3 | neuv. |
| | KP list. 2007 | 2,4 | 3,9 | 2,3 | 2,1 | neuv. |
| Mezera výstupu ⁽¹⁾ (% potenciálního HDP) | KP list. 2008 | 2,7 | 1,9 | 0,4 | - 0,4 | - 0,2 |
| | KOM led.2009 ⁽²⁾ | 3,7 | 3,4 | 0,7 | - 1,1 | neuv. |
| | KP list. 2007 | 1,8 | 1,4 | 0,7 | 0,5 | neuv. |
| Čisté půjčky/úvěry vůči zbytku světa (% HDP) | KP list. 2008 | - 0,8 | - 1,0 | - 0,5 | 0,4 | 1,2 |
| | KOM led. 2009 | - 0,8 | - 0,3 | - 0,8 | - 1,1 | neuv. |
| | KP list. 2007 | - 2,4 | - 1,6 | - 0,4 | 1,5 | neuv. |
| Veřejné příjmy (% HDP) | KP list. 2008 | 41,7 | 41,0 | 40,6 | 39,6 | 39,0 |
| | KOM led. 2009 | 41,6 | 40,7 | 40,7 | 41,1 | neuv. |
| | KP list. 2007 | 39,8 | 39,5 | 38,1 | 37,1 | neuv. |
| Veřejné výdaje (% HDP) | KP list. 2008 | 42,6 | 42,2 | 42,2 | 41,1 | 40,2 |
| | KOM led. 2009 | 42,6 | 42,0 | 43,2 | 43,4 | neuv. |
| | KP list. 2007 | 43,3 | 42,4 | 40,7 | 39,4 | neuv. |
| Saldo veřejných financí (% HDP) | KP list. 2008 | - 1,0 | - 1,2 | - 1,6 | - 1,5 | - 1,2 |
| | KOM led. 2009 | - 1,0 | - 1,2 | - 2,5 | - 2,3 | neuv. |
| | KP list. 2007 | - 3,4 | - 2,9 | - 2,6 | - 2,3 | neuv. |
| Primární saldo (% HDP) | KP list. 2008 | 0,2 | 0,0 | - 0,3 | - 0,4 | - 0,1 |
| | KOM led. 2009 | 0,2 | 0,0 | - 1,3 | - 1,1 | neuv. |
| | KP list. 2007 | - 2,3 | - 1,7 | - 1,3 | - 1,1 | neuv. |

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Cyklicky očištěné saldo (¹) (% HDP) | KP list. 2008 | - 2,0 | - 2,0 | - 1,7 | - 1,4 | - 1,1 |
| | KOM led. 2009 | - 2,3 | - 2,4 | - 2,8 | - 1,9 | neuv. |
| | KP list. 2007 | - 4,1 | - 3,4 | - 2,8 | - 2,5 | neuv. |
| Strukturální saldo (²) (% HDP) | KP list. 2008 | - 1,7 | - 1,9 | - 1,7 | - 1,3 | - 1,1 |
| | KOM led. 2009 | - 2,1 | - 2,4 | - 2,8 | - 1,9 | neuv. |
| | KP list. 2007 | - 4,1 | - 3,4 | - 2,8 | - 2,5 | neuv. |
| Hrubý veřejný dluh (% HDP) | KP list. 2008 | 28,9 | 28,8 | 27,9 | 26,8 | 25,5 |
| | KOM led. 2009 | 28,9 | 27,9 | 29,4 | 30,6 | neuv. |
| | KP list. 2007 | 30,4 | 30,3 | 30,2 | 30,0 | 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 2007–2010 ve výši 4,5 %, 4,5 %, 4,4 % a 4,2 %.

(³) Cyklicky očištěné saldo bez jednorázových a jiných dočasných opatření. Jednorázová a jiná dočasná opatření dosahují podle posledního programu v roce 2008 výše 0,1 % HDP, v lednové průběžné prognóze útvarů Komise však byly zahrnuty do běžných výdajových kategorií, jelikož jejich složky jsou opakujícími se prvky veřejných výdajů a jejich objem je malý.

Zdroj:

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