

I

(Usnesení, doporučení, obecné směry a stanoviska)

STANOVISKA

RADA

STANOVISKO RADY

ze dne 10. července 2007

k aktualizovanému konvergenčnímu programu České republiky na období 2006–2009

(2007/C 204/01)

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,

VYDALA TOTO STANOVISKO:

- (1) Dne 10. července 2007 přezkoumala Rada aktualizovaný konvergenční program České republiky, který se týká období let 2006 až 2009. Z důvodu politické situace v České republice, kde byla stálá vláda po všeobecných volbách v červnu roku 2006 schválena parlamentem až dne 19. ledna 2007, byla aktualizace oproti lhůtě 1. prosince, stanovené v souboru pravidel, předložena opožděně dne 15. března 2007.
- (2) Makroekonomický scénář, z něhož tento program vychází, předpokládá, že růst reálného HDP poklesne z 6,1 % v roce 2006 na 4,9 % v roce 2007 a poté se víceméně ustálí. Na základě posouzení údajů, které jsou v současné době k dispozici, se zdá, že tento scénář je založen na věrohodných předpokladech růstu. Předpovědi míry inflace uvedené v programu se rovněž jeví jako realistické.
- (3) Prognóza útvarů Komise z jara roku 2007 uváděla odhad celkového schodku veřejných financí za rok 2006 ve výši 2,9 % HDP, zatímco cíl stanovený v předcházející aktualizaci konvergenčního programu činil 3,8 % HDP. Silnější růst HDP a zaměstnanosti a přenos značné části nevyužitých rozpočtových prostředků přispěly k vytvoření nižšího schodku, než se očekávalo.

(¹) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1. Nařízení ve znění nařízení (ES) č. 1055/2005 (Úř. věst. L 174, 7.7.2005, s. 1). Dokumenty, na něž se tento text odkazuje, lze nalézt na této internetové stránce: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (4) Hlavním cílem střednědobé rozpočtové strategie programu je dosáhnout dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, a to zejména přiblížením se ke střednědobému cíli pro strukturální schodek rozpočtu (tj. saldo očištěné o cyklické vlivy a bez jednorázových a jiných dočasných opatření) ve výši 1 % HDP. Podle programu by se měl celkový schodek v roce 2007 zvýšit na 4 % HDP, především v důsledku diskrečního zvýšení sociálních výdajů, a poté se postupně snižovat na 3,5 % HDP v roce 2008 a 3,2 % HDP v roce 2009. Předpokládá se, že primární schodek se sníží z 2,4 % HDP v roce 2006 na 1,6 % HDP v roce 2009. Plánovaná fiskální konsolidace po roce 2007 spoléhá na zvýšení příjmů o 0,4 procentního bodu HDP během programového období, a to především „ostatních příjmů“ (bez uvedení konkrétních opatření, která se však pravděpodobně týkají transferů v rámci EU), jež bohatě vyrovnají snížení daní a příspěvků na sociální zabezpečení. V podstatě však ke konsolidaci dochází díky opatřením na výdajové straně s důsledným snižováním spotřeby veřejného sektoru, především díky omezení mezd ve veřejné správě, kterým se bohatě vyrovná zvýšení veřejných investic a úrokových výdajů. Ve srovnání s předchozí aktualizací nový program při příznivějším makroekonomickém scénáři odkládá plánované snížení schodku pod referenční hodnotu 3 % přinejmenším o dva roky. Je třeba poznamenat, že program uvažuje i o alternativě, kterou navrhla nová vláda a která předpokládá nižší cílové hodnoty schodku na úrovni 3,2 % HDP v roce 2008 a 2,8 % HDP v roce 2009. Tato alternativa se opírá o řadu politických opatření, jakož i o zavedení větší pružnosti do veřejných financí snížením podílu povinných výdajů. Je však založena na politických opatřeních, která musí být ještě dokončena a schválena, a program nabízí soudržný a dostatečně vyčíslený střednědobý rozpočtový rámec pouze pro shora uvedené vyšší cílové hodnoty schodku.
- (5) Je plánováno, že strukturální schodek vypočítaný podle společně dohodnuté metodiky se zvýší z 3,5 % HDP v roce 2006 na přibližně 4,5 % HDP v roce 2007 a poté se bude postupně zlepšovat na hodnotu 3,5 % HDP v roce 2009. Stejně jako v předchozí aktualizaci je střednědobým cílem stavu rozpočtu uvedeným v tomto programu strukturální schodek ve výši 1 % HDP. Ve srovnání s předchozí aktualizací se dosažení střednědobého cíle odložilo o jeden rok, tedy do roku 2013. Jelikož je střednědobý cíl náročnější než minimální orientační cíl (odhadovaný schodek kolem 1,5 % HDP), jeho dosažením by měl být splněn cíl zajištění bezpečné rezervy proti výskytu nadměrného schodku. Střednědobý cíl přiměřeně odráží dlouhodobou zadluženost a průměrný růst potenciálního výstupu.
- (6) Rizika související s rozpočtovými výhledy v programu se jeví jako víceméně vyvážená. Rizika vyplývající z makroekonomického scénáře jsou obecně neutrální a zdá se, že předpoklady v oblasti daní jsou celkově založeny na obezřetných předpokladech. Plánovaná fiskální konsolidace v programu do značné míry spoléhá na omezení výdajů na veřejnou spotřebu, avšak program neposkytuje dostatečné podpůrné informace o tom, jakým způsobem toho bude dosaženo. Na druhou stranu Česká republika v posledních letech dosáhla dobrých výsledků, přestože plnění jejích rozpočtových cílů napomohl vyšší růst, než se očekávalo. Existuje i politické riziko spojené s velmi vyrovnanou situací v parlamentu.
- (7) S ohledem na toto posouzení rizik je rozpočtová strategie uvedená v programu neslučitelná s nápravou nadměrného schodku do roku 2008, kterou Rada doporučila dne 5. července 2004. Vzhledem k tomu, že hospodářství v současné době zažívá dobré období a že růst je vyšší, než se očekávalo v době předložení doporučení Rady v červenci roku 2004, naskytuje se významná příležitost k posílení konsolidačního úsilí a dosažení výraznějšího snížení, než jaké program předpokládá.
- (8) Odhaduje se, že hrubý veřejný dluh v roce 2006 činil 30,4 % HDP, což je výrazně pod referenční hodnotou 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Program předpokládá, že se míra zadlužení během programového období zvýší téměř o 2 procentní body.
- (9) Dlouhodobý dopad stárnutí obyvatelstva v České republice na rozpočet značně převyšuje průměr EU; významně k němu přitom přispívá podstatné zvýšení výdajů na důchody v poměru k HDP a výrazný nárůst výdajů na zdravotní péči. Provádění opatření strukturální reformy především v oblasti důchodů a zdravotní péče, která jsou zaměřena na omezení významného nárůstu výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva, by přispělo ke snížení rizik ohrožujících udržitelnost veřejných financí. Stav rozpočtu očekávaný na konci programového období, který se v porovnání s předcházejícím obdobím zhoršil, představuje riziko pro udržitelnost veřejných financí i bez uvážení dlouhodobého dopadu stárnutí obyvatelstva na rozpočet. Konsolidace veřejných financí ve větší míře, než je v současné době plánováno, by přispěla ke snížení rizik ohrožujících udržitelnost veřejných financí. Celkově se zdá, že Česká republika je z hlediska udržitelnosti veřejných financí vystavena vysokému riziku.

- (10) Konvergenční program neobsahuje kvalitativní posouzení celkového dopadu zprávy o provádění národního programu reforem z listopadu roku 2006 v rámci střednědobé fiskální strategie. Vedle toho neposkytuje ani systematické informace o přímých rozpočtových nákladech (nebo úsporách) v souvislosti s hlavními reformami předpokládanými v národním programu reforem s výjimkou zvýšení výdajů na výzkum a vývoj v rozpočtu na rok 2007, ale zdá se, že rozpočtové předpoklady obsažené v programu zohledňují dopad opatření uvedených v národním programu reforem na veřejné finance. Opatření v oblasti veřejných financí, která konvergenční program předpokládá, se zdají být v souladu s kroky plánovanými v rámci národního programu reforem. Jedná se zejména o přesun daňového zatížení z přímých daní na nepřímé a dodatečnou podporu výzkumu a vývoje.
- (11) Rozpočtová strategie v programu není v souladu s hlavními směry hospodářské politiky obsaženými v integrovaných směrech pro období 2005–2008, a to především z důvodu odchylky od postupu úprav, který byl v červenci roku 2004 stanoven Radou za účelem odstranění nadměrného schodku, a z důvodu nedostatečného pokroku v provádění důchodové reformy a reformy zdravotní péče.
- (12) Pokud jde o požadavky na údaje vyplývající ze souboru pravidel pro programy stability a konvergenční programy, program poskytuje veškeré povinné údaje a většinu nepovinných údajů⁽¹⁾.

Celkový závěr je takový, že navzdory lepším vyhlídkám růstu a oproti očekávání nižšímu výsledku schodku v roce 2006 program odkládá odstranění nadměrného schodku do roku 2010, zatímco Rada ve svém doporučení z července roku 2004 podle čl. 104 odst. 7 stanovila lhůtu do roku 2008. Vzhledem k trvalému růstu by odklad, který odráží vyšší schodek především z důvodu plánovaného růstu sociálních výdajů v roce 2007, vedl rovněž k procyklickému expanzivnímu stavu rozpočtové politiky.

Přijetí a provádění fiskální konsolidace zahrnuté v zákoně o stabilizaci veřejných rozpočtů, který je právě projednáván v parlamentu, by představovalo krok správným směrem.

S ohledem na výše uvedené hodnocení Rada vyzývá Českou republiku, aby:

- i) v roce 2007 omezila zhoršování stavu rozpočtu a nejpozději do roku 2008 zajistila přesvědčivé a udržitelné odstranění nadměrného schodku,
- ii) uzpůsobila složení výdajů v zájmu snížení podílu povinných výdajů,
- iii) s ohledem na předpokládané zvyšování výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva zlepšila dlouhodobou udržitelnost veřejných financí provedením nezbytné důchodové reformy a reformy zdravotní péče.

Srovnání klíčových makroekonomických a rozpočtových předpovědí

		2005	2006	2007	2008	2009
Reálný HDP (změna v %)	KP březen 2007	6,1	6,0	4,9	4,8	4,8
	KOM květen 2007	6,1	6,1	4,9	4,9	neuv.
	KP listopad 2005	4,8	4,4	4,2	4,3	neuv.
Inflace vyjádřená harmonizovaným indexem spotřebitelských cen (HISC, v %)	KP březen 2007	1,6	2,4	2,6	2,5	2,5
	KOM květen 2007	1,6	2,1	2,4	2,9	neuv.
	KP listopad 2005	1,5	2,2	2,0	2,1	neuv.

(¹) Zejména nejsou poskytnuty údaje o výdajích veřejných financí pro rok 2009, členěných podle účelu.

		2005	2006	2007	2008	2009
Mezera výstupu (% potenciálního HDP)	KP březen 2007 ⁽¹⁾	- 0,7	0,9	1,1	1,0	1,0
	KOM květen 2007 ⁽²⁾	- 1,1	0,4	0,5	0,5	neuv.
	KP listopad 2005 ⁽¹⁾	- 0,8	- 0,1	0,3	0,8	neuv.
Saldo veřejných financí (% HDP)	KP březen 2007 ⁽⁶⁾	- 3,6	- 3,5	- 4,0	- 3,5	- 3,2
	KOM květen 2007	- 3,5	- 2,9	- 3,9	- 3,6	neuv.
	KP listopad 2005	- 4,8	- 3,8	- 3,3	- 2,7	neuv.
Primární saldo (% HDP)	KP březen 2007	- 2,5	- 2,4	- 2,6	- 2,0	- 1,6
	KOM květen 2007	- 2,4	- 1,8	- 2,8	- 2,6	neuv.
	KP listopad 2005	- 4,1	- 3,0	- 2,4	- 1,7	neuv.
Cyklicky očištěné saldo (% HDP)	KP březen 2007 ⁽¹⁾	- 3,4	- 3,9	- 4,4	- 3,9	- 3,5
	KOM květen 2007	- 3,1	- 3,1	- 4,1	- 3,8	neuv.
	KP listopad 2005 ⁽¹⁾	- 4,5	- 3,8	- 3,4	- 3,0	neuv.
Strukturální saldo ⁽²⁾ (% HDP)	KP březen 2007	- 3,4	- 3,9	- 4,4	- 3,9	- 3,5
	KOM květen 2007 ⁽⁴⁾	- 2,0	- 2,8	- 4,1	- 3,8	neuv.
	KP listopad 2005 ⁽⁵⁾	- 3,4	- 3,8	- 3,4	- 3,0	neuv.
Hrubý veřejný dluh (% HDP)	KP březen 2007	30,4	30,6	30,5	31,3	32,2
	KOM květen 2007	30,4	30,4	30,6	30,9	neuv.
	KP listopad 2005	37,4	37,1	37,9	37,8	neuv.

Poznámky:

⁽¹⁾ Výpočty útvarů Komise na základě údajů v programu.

⁽²⁾ Cyklicky očištěné saldo (stejně jako v předchozích řádcích) bez jednorázových a jiných dočasných opatření.

⁽³⁾ Na základě odhadovaného potenciálního růstu v jednotlivých letech období 2005–2008 ve výši 4,2 %, 4,6 %, 4,8 % a 4,9 %.

⁽⁴⁾ Jednorázová a jiná dočasná opatření přejatá z prognózy útvarů Komise z jara roku 2007 (1,1 % HDP v roce 2005 a 0,2 % v roce 2006 – v obou případech zvyšující schodek).

⁽⁵⁾ Jednorázová a jiná dočasná opatření převzatá z konvergenčního programu z roku 2005 (1,1 % HDP v roce 2005 – zvyšující schodek).

⁽⁶⁾ Alternativní cílové hodnoty schodku vycházející z dosud neschválených opatření nové české vlády: 3,2 % HDP v roce 2008, 2,8 % HDP v roce 2009.

Zdroj:

Konvergenční program (KP); hospodářské prognózy útvarů Komise z jara roku 2007 (KOM); výpočty útvarů Komise.