

OPINIA RADY**z dnia 27 marca 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Łotwy na lata 2006-2009**

(2007/C 89/05)

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 27 marca 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Łotwy na lata 2006–2009 ⁽²⁾. W dniu 6 marca 2007 r. rząd Łotwy ogłosił plan mający na celu walkę z inflacją. Zakłada on przegląd celów budżetowych, zrównoważony budżet na rok 2007 i 2008 oraz nadwyżkę począwszy od roku 2009. Niniejsza opinia Rady opiera się jednak na zaktualizowanym programie konwergencji.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi „miękkie lądowanie” gospodarki, a realny wzrost PKB obniży się z 11,5 % w 2006 r. do średnio 8,0 % rocznie w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten wydaje się opierać na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Jednak w związku ze znaczną nierównowagą bilansu płatniczego, wysoką inflacją, a także coraz wyraźniejszymi oznakami przegrzania łotewskiej gospodarki, istnieje znaczne zagrożenie mniej korzystnego rozwoju sytuacji makroekonomicznej. Przewidywania programu odnośnie do inflacji wydają się nieco optymistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 1,0 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że osiągnie on 1,5 % PKB. W zaktualizowanym programie poziom deficytu oszacowano na 0,4 % PKB, co wobec wyższych niż przewidywano dochodów jest wartością realistyczną, pomimo skutków przyjętych w październiku 2006 r. poprawek budżetowych zwiększających wydatki o około 1,5 % PKB.
- (4) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest stopniowa poprawa perspektyw finansów publicznych oraz zrównoważenie budżetu do 2010 r. Osiągnięcie tego celu wymagać będzie znacznych wysiłków na rzecz konsolidacji po pogorszeniu wyniku o niemal 1½ punktu procentowego PKB w latach 2006 i 2007. Przewidywana korekta w latach 2008 i 2009 jest identyczna zarówno dla salda zasadniczego, jak i dla pierwotnego, i wynosi odpowiednio 0,4 i 0,5 punktu procentowego PKB. W porównaniu z poprzednim zaktualizowanym programem planowane cele budżetowe są bardziej ambitne, lecz mimo bardziej korzystnego scenariusza makroekonomicznego korekta pozostaje opóźniona w czasie. Program przewiduje, że po znaczącym pogorszeniu wskaźnika relacji wydatków do PKB w 2007 r., w latach 2008 i 2009 ma nastąpić konsolidacja budżetu przez zwiększenie wskaźnika dochodów względem PKB o 0,4 punktu procentowego rocznie, przy zasadniczo stałym poziomie wskaźnika wydatków względem PKB. Planowany wzrost wskaźnika dochodów względem PKB ma wynikać głównie ze wzrostu „innych” dochodów w następstwie zwiększonego napływu funduszy unijnych. Podobnie rośnie wskaźnik wydatków związanych z nakładami brutto na środki trwałe, a wzrost ten ma być po 2007 r. zasadniczo skompensowany przez spadek „innych” wydatków (do których w programie zalicza się część wydatków na spożycie) o ¾ punktu procentowego w 2008 r. oraz wydatków socjalnych o ½ punktu procentowego w 2009 r.

⁽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, o których mowa w niniejszym tekście, są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ W związku z utworzeniem, w następstwie październikowych wyborów, nowego rządu w listopadzie 2006 r., aktualizacja została przedstawiona sześć tygodni po wyznaczonym w kodeksie postępowania terminie 1 grudnia.

- (5) Przewiduje się pogorszenie salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie bez uwzględnienia środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od deficytu w wysokości 1 % PKB w 2006 r. do deficytu wynoszącego 1¼ % PKB w roku 2007, a następnie jego poprawę do nadwyżki w wysokości ¼ % do roku 2009. Przedstawionym w programie średniookresowym celem w zakresie sytuacji budżetowej jest osiągnięcie deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB około roku 2008, czyli tak jak zakładano w poprzedniej aktualizacji programu. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 2 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się być zasadniczo zrównoważone w roku 2007, ale ze względu na zagrożenia dla realizacji scenariusza makroekonomicznego wyniki budżetowe począwszy od roku 2008 mogą okazać się gorsze od zakładanych w programie. Strategia budżetowa oparta jest na wzroście wskaźnika dochodów względem PKB oraz na zmniejszeniu wskaźników względem PKB wydatków socjalnych i „innych wydatków” (do których w programie zalicza się część wydatków na spożycie), co można było lepiej uzasadnić, biorąc pod uwagę, że zgodnie ze zaktualizowanym programem planuje się wprowadzenie od roku 2008 formalnych, średniookresowych ram planowania finansów publicznych i ich kontroli.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się nieodpowiedni, aby zapewnić przewidzianą w programie na rok 2008 realizację celu średniookresowego. Jednak wydaje się, że zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem progu deficytu równym 3 % PKB przy zwykłych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Z wyjątkiem roku 2007 sugerowane w programie tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia celu średniookresowego jest zasadniczo zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, a w okresach gorszej koniunktury może być mniejsze. Rok 2007 stanowi jednak wyraźnie okres odejścia od celu średniookresowego w okresie dobrej koniunktury, co jest sprzeczne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Celem wsparcia stabilnego procesu konwergencji makroekonomicznej oraz ograniczenia zagrożeń związanych z nierównoważonym wzrostem gospodarczym wskazane byłoby przyjęcie ambitniejszej ścieżki dostosowania strukturalnego, z naciskiem na początkową część okresu objętego programem.
- (8) Zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu przy określaniu ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego należy uwzględnić „istotne reformy strukturalne”, których wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych jest możliwy do zweryfikowania. Przedstawiona w programie średniookresowa strategia budżetowa przewiduje tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego w 2007 r. W programie odnotowano, że trwająca reforma systemu emerytalnego stopniowo doprowadzi do zmniejszenia udziału składek na ubezpieczenia społeczne w saldzie sektora instytucji rządowych i samorządowych, a wartość składek wpłacanych do programów emerytalnych drugiego filara wzrośnie z 0,4 % PKB w 2006 r. do 1,7 % PKB w 2009 r. W programie przewiduje się, że w następstwie stopniowego wprowadzania reformy systemu emerytalnego nastąpi pogorszenie salda strukturalnego o ½ % PKB w 2007 r., a następnie jego poprawa o 1½ % w roku 2008 i o 1¼ % w roku 2009. Przy ocenie ścieżki dostosowania prowadzącej do celu średniookresowego można wprawdzie uwzględnić koszty netto reformy systemu emerytalnego, jednak nawet po ich uwzględnieniu dostosowanie w roku 2007 jest niezgodne z paktem. Z drugiej strony wymienionych w programie reform systemu opieki zdrowotnej i projektów inwestycji publicznych nie można zakwalifikować do reform strukturalnych, mogących uzasadnić tymczasowe odstępstwo, ponieważ środki te nie zostały w programie opisane wystarczająco szczegółowo oraz nie wykazano ich znacznego, korzystnego wpływu na długoterminową stabilność finansów publicznych.
- (9) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto osiągnął 10,7 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. W programie przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia obniży się o 1,3 punktu procentowego PKB w okresie objętym programem i osiągnie 9,4 % PKB do 2009 r.

- (10) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest na Łotwie niższy niż średnia UE, a według przewidywań poziom związanych z tym wydatków jako udział w PKB ma w najbliższych dziesięcioleciach spadać, na co wpłynie ograniczenie wydatków w następstwie reformy systemu emerytalnego. Obecny poziom zadłużenia brutto jest na Łotwie bardzo niski, a poprawa strukturalna sytuacji budżetowej zgodnie ze zaktualizowanym programem konwergencji przyczyniłaby się do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Łotwy kształtują się na niskim poziomie.
- (11) Program konwergencji zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu przedstawionego w październiku 2006 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, a w przedstawionych prognozach budżetowych bezpośrednio uwzględniono skutki działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności w obu programach przewiduje się znaczny wzrost inwestycji publicznych, a w programie konwergencji przedstawiono ponadto szczegółowy opis planowanych środków służących poprawie instytucjonalnej struktury finansów publicznych, w tym wprowadzenie wieloletnich ram budżetowych.
- (12) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest jedynie częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. W szczególności przewidywany kurs polityki fiskalnej w niewystarczający sposób przyczynia się do większej stabilności handlu zagranicznego.
- (13) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych⁽¹⁾. Istnieją jednak pewne niezgodności co do standardowej tabeli nr 2.

Rada uważa, że pogorszenie sytuacji budżetowej w 2007 r. jest niezgodne z rozsądną polityką fiskalną mającą na celu zapewnienie trwałej konwergencji, między innymi poprzez zmniejszanie nierównowagi bilansu płatniczego i ograniczenie inflacji. W kolejnych latach przewidziano postępy na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego w kontekście perspektyw znaczącego wzrostu gospodarczego, jednak cele budżetowe nie są ambitne i istnieją zagrożenia związane z ich realizacją począwszy od roku 2008.

W świetle powyższej oceny Rada wzywa Łotwę do:

- (i) zmniejszenia zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej poprzez aktywne wdrażanie środków mających na celu osiągnięcie w 2007 r. znacznie lepszego wyniku budżetowego niż przewidziano w programie, co ma stanowić część szerszej strategii reform. W oparciu o powyższe, należy również jak najszybciej wdrożyć środki zmierzające do poprawy konsolidacji na poziomie przewyższającym cel średniookresowy;
- (ii) ustanowienia bardziej przejrzystych i wiążących średniookresowych ram planowania finansów publicznych i ich kontroli.

Ogłoszony w dniu 6 marca 2007 r. plan, jeśli zostałby w pełni zrealizowany, stanowiłby ważny krok we właściwym kierunku.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PK styczeń 2007	10,2	11,5	9,0	7,5	7,5
	KOM listopad 2006	10,2	11,0	8,9	8,0	nd.
	PK listopad 2005	8,4	7,5	7,0	7,0	nd.

⁽¹⁾ W szczególności brak danych dotyczących składników korekty przepływów kapitału oraz niektórych elementów tabeli dotyczącej długoterminowej stabilności finansów publicznych.

		2005	2006	2007	2008	2009
Inflacja HICP (%)	PK styczeń 2007	6,9	6,6	6,4	5,2	4,2
	KOM listopad 2006	6,9	6,7	5,8	5,4	nd.
	PK listopad 2005	6,9	5,6	4,3	3,5	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK styczeń 2007 ⁽¹⁾	0,0	1,8	1,3	- 0,5	- 2,0
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	- 0,2	1,1	0,4	- 1,0	nd.
	PK listopad 2005 ⁽¹⁾	0,8	0,4	- 0,5	- 1,1	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK styczeń 2007	0,1	- 0,4	- 1,3	- 0,9	- 0,4
	KOM listopad 2006	0,1	- 1,0	- 1,2	- 1,2	nd.
	PK listopad 2005	- 1,5	- 1,5	- 1,4	- 1,3	nd.
Saldo pierwotne ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK styczeń 2007	0,7	0,2	- 0,8	- 0,4	0,1
	KOM listopad 2006	0,7	- 0,4	- 0,7	- 0,7	nd.
	PK listopad 2005	- 0,7	- 0,8	- 0,6	- 0,6	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK styczeń 2007 ⁽¹⁾	0,1	- 0,9	- 1,7	- 0,8	0,2
	KOM listopad 2006	0,2	- 1,3	- 1,3	- 0,9	nd.
	PK listopad 2005 ⁽¹⁾	- 1,7	- 1,6	- 1,3	- 1,0	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ ⁽⁶⁾ (% PKB)	PK styczeń 2007 ⁽³⁾	0,1	- 0,9	- 1,7	- 0,8	0,2
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	0,2	- 1,3	- 1,3	- 0,9	nd.
	PK listopad 2005	- 1,7	- 1,6	- 1,3	- 1,0	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK styczeń 2007	12,1	10,7	10,5	10,6	9,4
	KOM listopad 2006	12,1	11,1	10,6	10,3	nd.
	PK listopad 2005	13,1	14,9	13,6	14,7	nd.

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

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

⁽³⁾ W programie nie uwzględniono żadnych środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁴⁾ W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nie uwzględniono środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁵⁾ Na podstawie szacunkowego potencjalnego wzrostu w wysokości 9,3 %, 9,6 %, 9,6 % i 9,5 % odpowiednio w latach 2005–2008.

⁽⁶⁾ Koszty netto trwającej reformy systemu emerytalnego (wprowadzenie drugiego filara) zostały uwzględnione w deficycie. Koszty te szacuje się na 0,3 % PKB w 2005 r., 0,4 % PKB w 2006 r., 0,6 % PKB w 2007 r., 1,3 % PKB w 2008 r. i 1,5 % PKB w 2009 r. W programie przewiduje się, że w następstwie stopniowego wprowadzania reformy systemu emerytalnego nastąpi pogorszenie salda strukturalnego o 0,6 % PKB w roku 2007, a następnie jego poprawa o 1,6 % w roku 2008 i o 1,2 % w roku 2009.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.