

OPINII RADY

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2009–2012 przedstawionego przez Łotwę

(2010/C 142/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji Łotwy na lata 2009–2012.
- (2) Światowy kryzys finansowy spotęgował wstrząs, jakim dla Łotwy było załamanie hossy na jej krajowym rynku kredytów i nieruchomości, ograniczając dostęp do kredytu i zaostrzając warunki jego udzielania. Towarzyszące tym zjawiskom pogorszenie koniunktury gospodarczej na rynkach zewnętrznych uderzyło w sektor dóbr wymiennych. Dodatkowym czynnikiem, który przyczynił się do utraty konkurencyjności w poprzednich latach była deprecjacja walut niektórych znaczących partnerów handlowych.

Łotewskie rynki finansowe i sektor bankowy podlegały znacznej presji od października 2008 r. Skłoniło to władze łotewskie do zwrócenia się o międzynarodową pomoc finansową, której udzielono w ostatnich miesiącach 2008 roku⁽²⁾, pod warunkiem przeprowadzenia poważnej konsolidacji budżetowej oraz reform systemu finansowego i reform strukturalnych. Następnie, biorąc pod uwagę znacznie większe niż przewidywano pogorszenie sytuacji gospodarczej i budżetowej w pierwszej połowie 2009 r., rząd wdrożył dodatkowe działania na rzecz konsolidacji budżetowej, częściowo poparte reformami strukturalnymi. W związku z wyżej wspomnianymi wydarzeniami w dniu 7 lipca 2009 r. Rada przyjęła decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu na Łotwie i zaleciła dokonanie jego korekty do 2012 r. zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE. W drugiej połowie 2009 r. zorientowany na eksport sektor gospodarki ustabilizował się i zaczął wykazywać pierwsze oznaki ożywienia. Spadek popytu krajowego miał jednak w dalszym ciągu bardzo poważny charakter,

głównie z powodu gwałtownego pogorszenia sytuacji na rynku pracy i ujemnej dynamiki akcji kredytowej. Wpłata międzynarodowej pomocy finansowej, rygorystyczne wykonanie budżetu na 2009 r. i zakończone powodzeniem przyjęcie budżetu na 2010 r. wraz z dodatkowymi działaniami na rzecz konsolidacji budżetowej pomogły jednak ustabilizować zaufanie i poprawić nastroje rynkowe wobec Łotwy. Głównym wyzwaniem w zakresie polityki gospodarczej pozostaje stabilizacja gospodarcza i powrót do opartego na solidnych podstawach procesu nadrobienia zaległości. Stabilizacja gospodarcza zależy w znacznym stopniu od ugruntowania oczekiwań długoterminowych, dla których wdrożenie planowanej ścieżki konsolidacji budżetowej ma zasadnicze znaczenie. Stabilizacja gospodarcza zależy również bezpośrednio od podejmowania środków polityki budżetowej opartych na solidnych podstawach strukturalnych i zgodnych z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz od postępów w restrukturyzacji gospodarki zmierzającej do przestawienia jej na sektory produkujące dobra wymienne. Biorąc pod uwagę znaczne pogorszenie konkurencyjności zewnętrznej w latach wysokiej koniunktury, wydaje się, że istnieje potrzeba dodatkowej korekty cen krajowych i poprawy wydajności. Wykorzystanie funduszy strukturalnych UE powinno przyczynić się do wzmocnienia sektora dóbr wymiennych i złagodzenia skutków recesji.

Silny spadek popytu krajowego i uruchomienie zapasowych mocy produkcyjnych pomogło zmniejszyć istniejące zaburzenia równowagi, obniżyć poziom inflacji i wyeliminować deficyt bilansu płatniczego, do czego przyczynił się głównie poważny spadek importu. Bilans płatniczy, który w latach wysokiej koniunktury był znacząco ujemny, (a finansował go import kapitału związany z sektorem bankowym, prowadzący do szybkiego wzrostu zobowiązań zagranicznych netto), osiągnął w 2009 r. nadwyżkę odpowiadającą szacunkowo ponad 8 % PKB. Znaczna nadwyżka ma się utrzymać przez cały okres objęty programem.

- (3) Wprowadzie duża część zaobserwowanego w związku z kryzysem spadku faktycznego PKB ma charakter cykliczny, jednak miało to także negatywny wpływ na poziom produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie, za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Skutki kryzysu gospodarczego potęgują ponadto negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych celem wsparcia wzrostu potencjalnego. W szczególności duże znaczenie dla Łotwy ma przyspieszenie realizacji szeroko zakrojonych reform strukturalnych w obszarach zarządzania budżetem i zarządzania w sektorze publicznym, podnoszenia poziomu kwalifikacji w ramach działań zmierzających do zwiększenia wydajności oraz efektywne wykorzystywanie dostępnych funduszy strukturalnych UE.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm

⁽²⁾ Pakiet finansowy o maksymalnej wysokości 7,5 mld EUR jest finansowany wspólnie przez UE, MFW, Bank Światowy, EBOR, kraje nordyckie, Republikę Czeską, Estonię i Polskę i jest wypłacany Łotwie w kilku transzach w okresie do końca 2011 r., przy czym wypłaty środków koncentrują się na początku tego okresu.

- (4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że po wyjątkowo gwałtownym spadku PKB w 2009 r., szacowanym na 18 %, w 2010 r. nastąpi spadek realnego PKB o dalsze 4,0 %, a następnie jego wzrost o 2,0 % w 2011 r. i o 3,8 % w 2012 r. W oczekiwanym przywróceniu dodatniego wzrostu wiodącą rolę odgrywa sektor handlu zagranicznego i w mniejszym stopniu inwestycje trwałe, przy czym znaczący wzrost spożycia prywatnego i całkowitego popytu krajowego następuje dopiero w późniejszej części okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji⁽¹⁾ wynika, że scenariusz ten jest realistyczny, jednak poważny charakter obecnej recesji sprawia, że poziom niepewności pozostaje bardzo wysoki.

Zawarta w programie prognoza dotycząca wyraźnej deflacji w 2010 r. jest realistyczna, ale poziom dalszej deflacji przewidywanej na 2011 r. może wiązać się z niedoszacowaniem tempa przywracania stabilności cen. Oczekuje się, że saldo zewnętrzne będzie nadal wykazywało znaczną nadwyżkę w okresie objętym programem, co wydaje się zasadniczo realistyczne, mimo że rozmiar przewidywanych nadwyżek wydaje się zawyżony. Przedstawione w programie założenia dotyczące polityki monetarnej i kursu walutowego są zgodne ze scenariuszem makroekonomicznym.

- (5) W programie oszacowano, że w 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 10 % PKB. Znaczące pogorszenie deficytu wynoszącego w 2008 r. 4,1 % PKB odzwierciedla wpływ kryzysu na finanse publiczne, mimo że w porozumieniu z międzynarodowymi pożyczkodawcami w dniu 16 czerwca 2009 r. przyjęto restrykcyjny budżet uzupełniający, który zakłada wysiłek konsolidacyjny odpowiadający 4,4 % PKB i obejmujący prawie wyłącznie stronę wydatkową. Dochody z podatków w ujęciu nominalnym zmniejszyły się o jedną czwartą w porównaniu z 2008 r., mimo podwyższenia stawek VAT i akcyzy na początku roku 2009. Zgodnie z programem i z zobowiązaniami podjętymi w ramach międzynarodowej pomocy finansowej planuje się, że kurs polityki budżetowej pozostanie bardzo restrykcyjny w całym okresie objętym programem, ze względu na brak pola manewru budżetowego i potrzebę skorygowania zaburzeń równowagi gospodarczej. Jest to zgodne ze strategią wyjścia zalecaną przez Radę w odniesieniu do Łotwy i opartą na korekcie nadmiernego deficytu do 2012 r.

- (6) Budżet państwa na 2010 r. przyjęty przez Parlament dnia 1 grudnia 2009 r. przewiduje dalsze dyskrejonalne wysiłki konsolidacyjne odpowiadające ponad 4,2 % PKB, jak ustalono w kontekście pomocy dla bilansu płatniczego i zatwierdzono w zaleceniu Rady dla Łotwy z dnia 7 lipca 2009 r. Konsolidacja rozkłada się względnie równomiernie na wydatki (2 % PKB) i dochody (2,2 % PKB). Wysiłek fiskalny po stronie dochodów skutkuje oczekiwanym znacznym wzrostem wskaźnika dochodów (+ 2,4 % PKB;

przy czym znaczny wpływ wartości PKB na ten wskaźnik jest niemal całkowicie równoważony odpowiadającą jej erozją bazy podatkowej).

Oczekuje się jednak, że wskaźnik wydatków pierwotnych spadnie jedynie o 0,2 % PKB, mimo znacznych wysiłków konsolidacyjnych (w tym efektu przeniesienia związanego z działaniami z czerwca 2009 r.), głównie ze względu na znaczny wpływ wartości PKB na ten wskaźnik. Działania po stronie dochodów obejmują podwyższenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (+ 0,8 % PKB), różne reformy przyczyniające się do większej neutralności systemów podatku dochodowego od osób fizycznych i składek na ubezpieczenia społeczne (+ 0,8 % PKB), jak również dodatkowe opodatkowanie nieruchomości (+ 0,3 % PKB, m. in. poprzez rozszerzenie opodatkowania na nieruchomości mieszkalne, przy zastosowaniu pewnej progresywności), progresywne opodatkowanie użytkowania samochodów (+ 0,2 % PKB) oraz większą akcyzę na gaz i wyroby tytoniowe. Po stronie wydatków w budżecie państwa na 2010 r. wprowadzono znaczne cięcia oparte w dużej mierze na reformach strukturalnych przynoszących skutki w perspektywie średnio-okresowej, w szczególności na łączeniu/likwidacji agencji i instytucji podlegających ministerstwom rolnictwa, kultury, edukacji i obrony narodowej; dalsze cięcia odpowiadające 0,5 % PKB zrealizowano w wydatkach i dotacjach w obszarze obsługi transportu. Dalsze cięcia wynagrodzeń w podsektorze lokalnym przynoszą oszczędności odpowiadające 0,4 % PKB, podczas gdy cięcia w świadczeniach chorobowych, świadczeniach dla bezrobotnych oraz świadczeniach macierzyńskich i ojcowskich powyżej pewnego poziomu skutkują oszczędnościami odpowiadającymi 0,2 % PKB. Działania jednorazowe nie są stosowane w znaczącym stopniu. Zgodnie z obliczeniami służb Komisji dokonanymi na podstawie informacji zawartych w programie oczekuje się, że saldo strukturalne (tj. saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) poprawi się o nieco ponad 2 % (z - 7,6 % na - 5,5 %), co jest zgodne z koniecznym restrykcyjnym kursem polityki budżetowej. Kwota odpowiadająca tej poprawie jest mniejsza niż kwota odpowiadająca działaniom konsolidacyjnym, biorąc pod uwagę mechaniczną erozję bazy podatkowej i wzrost wydatków z tytułu odsetek o 1,1 % PKB.

- (7) Na pierwszy rzut oka przedstawiony w programie kierunek działań budżetowych pokrywa się z ustalonym w ramach pomocy dla bilansu płatniczego – deficyty ograniczone do 6 % i 3 % PKB odpowiednio w latach 2011 i 2012 oraz zgodne z zaleceniem Rady z dnia 7 lipca 2009 r. dotyczącym skorygowania nadmiernego deficytu najpóźniej do roku 2012.

Te budżetowe wartości docelowe wymagają podjęcia dodatkowych środków konsolidacyjnych zalecanych przez Radę i zgodnych z uzupełniającym protokołem ustaleń z lutego 2010 roku. Zgodnie z dokonaniem przez służby Komisji ponownym obliczeniem bilansu strukturalnego opartym na informacjach przedstawionych w programie według wspólnie uzgodnionej metodologii,

⁽¹⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

zaktualizowany program konwergencji nie zakłada realizacji średniookresowego celu budżetowego (MTO), jakim jest strukturalny deficyt wynoszący 1 % PKB w okresie objętym programem ⁽¹⁾. Mając na uwadze ostatnie przewidywania oraz poziom zadłużenia, sam cel średniookresowy odzwierciedla jednak założenia Paktu stabilności i wzrostu. Zgodnie z saldem strukturalnym obliczonym przez służby Komisji odnośny wysiłek fiskalny wynosi 3,75 % na okres dwóch lat, przy czym część przypada na rok 2011. Scenariusz na lata 2011 i 2012 został podparty kilkoma środkami zarówno po stronie przychodów, jak i wydatków, co zostało przedstawione w zarysie przez władze łotewskie i do czego zobowiązały się one w związku z pomocą dla bilansu płatniczego. Po stronie wydatków władze łotewskie zamierzają w szczególności przeprowadzić szeroko zakrojony przegląd świadczeń w ramach systemów ubezpieczeń społecznych i emerytalnego, przy czym w przypadku tego ostatniego celem jest ochrona przyszłej stabilności i wystarczalności trzech filarów systemu emerytalnego.

- (8) W przyszłości sytuacja może okazać się gorsza niż przewidziano w programie ze względu na rozmiar korekty pozostającej do zrealizowania w kontekście osłabionej gospodarki, niepewność co do przyszłych tendencji dotyczących dochodów i środków, które powinny wspierać konsolidację, oraz zakres reform, których podjęcie jest nadal konieczne w celu wsparcia trwałego ożywienia. W programie uznano, że zapewnienie stabilności sektora finansowego jest istotnym warunkiem wstępnym ożywienia gospodarczego. W odniesieniu do zagrożeń politycznych i wdrożeniowych zakres kroków budżetowych, które należy podjąć, mógłby narazić rząd na problemy natury prawnej, podczas gdy w kontekście zbliżających się wyborów i biorąc pod uwagę dokonaną dotychczas znaczną konsolidację, znalezienie dodatkowych środków koniecznych do realizacji określonych w programie celów na lata 2011 i 2012, wykraczających poza już przyjęte szeroko zakrojone środki, może okazać się trudne.

Z drugiej strony istnieje silna zachęta do wypełnienia przez władze łotewskie wiążących zobowiązań podjętych przez nie w ramach porozumień dotyczących pomocy dla bilansu płatniczego. Ponadto władze łotewskie przedstawiły przekonujące dowody w postaci dokonanej dotychczas konsolidacji, które wskazują na to, że są one w stanie zrealizować w zadowalający sposób bardzo poważne wysiłki konsolidacyjne. Zagrożenia dla prognoz budżetowych i scenariusza makroekonomicznego wydają się więc zasadniczo zrównoważone w ciągu całego okresu objętego programem.

- (9) Szacuje się, że w 2009 r. wskaźnik zadłużenia brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 34,8 % PKB, wzrastając z 19,5 % PKB w 2008 r. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia w trakcie okresu objętego programem zwiększy się gwałtownie o dalsze 22 punkty procentowe, co będzie skutkiem znacznych deficytów budżetowych, ale również znacznej pozytywnej wartości rezydualnej zmiany długu wynoszącej 8 % PKB w 2010 r., ponieważ oczekuje się, że wypłaty ze strony różnych

międzynarodowych pożyczkodawców, odpowiadające około 15 % PKB, zaspokoją z nadwyżką najkonieczniejsze potrzeby budżetowe. Końcowy koszt działań wspierających sektor bankowy stanowi jednak zagrożenie w latach 2011 i 2012. W związku z tym zawarte w programie prognozy, według których w 2011 r. wskaźnik zadłużenia osiągnie szczytowy poziom nieco poniżej 60 %, są obciążone ryzykiem. Według prognozy na rok 2012, który jest końcowym rokiem okresu objętego programem, wskaźnik zadłużenia wyniesie 56,8 % PKB. Chociaż prognozuje się, że w całym okresie objętym programem wskaźnik zadłużenia pozostanie na poziomie poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej, do roku 2011 wykazuje on tendencję szybko zwyżkującą.

- (10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu, w których zakłada się jedynie stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem oraz przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – jeśli traktować ją dosłownie – byłaby prawie wystarczająca, aby ustabilizować relację długu do PKB w terminie do roku 2020.
- (11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest wyraźnie poniżej średniej UE, co wynika z już uchwalonych reform systemu emerytalnego. Szacowana w programie sytuacja budżetowa w 2009 r. potęguje jednak wpływ starzenia się społeczeństwa na zachwianie stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej.

Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 r. na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych ⁽²⁾ oceniono jako wysokie, przyczyniłoby się przewidziane w programie zmniejszenie deficytu pierwotnego w perspektywie średnioterminowej.

- (12) Wskutek procyklicznej polityki budżetowej realizowanej w latach poprzedzających kryzys konieczne jest radykalne wzmocnienie ram budżetowych i systemu zarządzania finansami publicznymi. Osiągnięto już pewne postępy oraz planuje się dalsze inicjatywy. Konieczność usunięcia z budżetu niepotrzebnych usztywnień w celu poprawy elastyczności wydatków została uwzględniona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. upoważniającym ministra finansów do przeniesienia środków dotyczących jednej jednostki budżetowej pomiędzy programami, podprogramami i gospodarczymi kategoriami wydatków. Monitorowanie wydatków związanych z funduszami strukturalnymi UE zostało wzmocnione poprzez zmiany w ustawie o budżecie państwa wprowadzone wraz z budżetem na 2010 r. Następnie ministerstwo finansów zobowiązane jest do opracowania

⁽¹⁾ W samym programie przedstawiono informację, że deficyt strukturalny w 2012 r. zmniejszy się do poziomu 0,5 % PKB, natomiast w obliczeniach służb Komisji deficyt strukturalny wynosi 1,8 % PKB.

⁽²⁾ W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

i przedstawienia, we współpracy z innymi zainteresowanymi instytucjami, projektu ustawy o dyscyplinie budżetowej mającego na celu zapewnienie antycyklicznej dyscypliny budżetowej na wszystkich poziomach administracji publicznej. Zastosowanie szerokich przeglądów wpłynie prawdopodobnie na poprawę procesów ustalania priorytetów i podejmowania decyzji przed przygotowaniem kolejnych budżetów: planuje się przeprowadzenie analizy wszystkich usług świadczonych przez instytucje publiczne, której celem jest ocena, czy konieczne jest kontynuowanie takich usług, czy też należy je zawiesić lub zlecić je podmiotom zewnętrznym, oraz dokonanie przeglądu wszystkich przedsiębiorstw publicznych w celu ich ewentualnej restrukturyzacji. Dla wsparcia konsolidacji budżetowej konieczne jest także wprowadzenie skutecznych procedur sankcji za nadużycia środków publicznych przez osoby fizyczne, usprawnienie gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzmocnienie monitorowania zaległych i planowanych zobowiązań.

(13) Jakość finansów publicznych prawdopodobnie zwiększy się dzięki istotnym zmianom wpływającym na strukturę dochodów, w tym położenie większego nacisku na bardziej efektywne i sprawiedliwe opodatkowanie majątku. Podatkowe obciążenia pracy pozostaną wysokie w wyniku podwyższenia stawek podatku od osób fizycznych. Spójna długoterminowa strategia podatkowa ułatwiłaby optymalizację wpływu struktury opodatkowania na wzrost. W celu zapewnienia powodzenia trwającej obecnie konsolidacji budżetowej konieczne wydaje się także zaprojektowanie odpowiednich narzędzi administracyjnych i prawnych pozwalających na rozwiązanie problemu szarej strefy. Ponieważ potrzeby związane z konsolidacją spowodowały zmniejszenie zasobów, podjęto kilka istotnych kroków w celu wzmocnienia efektywności wydatków publicznych. Wzmocnienie zdolności Państwowej Agencji Zatrudnienia mogłoby poprawić efektywność instrumentów służących do aktywizacji rynku pracy. Na płaszczyźnie bardziej ogólnej wykorzystanie finansowania związanego z funduszami strukturalnymi UE w odpowiednim czasie i w sposób odpowiednio ukierunkowany może okazać się pomocne w łagodzeniu wpływu kryzysu gospodarczego. Przyjęta dnia 1 grudnia 2009 r. ustawa regulująca wynagrodzenia urzędników służby cywilnej i pracowników instytucji podsektora centralnego i lokalnego łączy wszystkie przepisy dotyczące pracowników sektora publicznego i przewiduje dodatkowe zachęty dla tych pracowników poprzez wzmocnienie przejrzystości systemu wynagrodzeń, natomiast z punktu widzenia władz budżetowych na różnych poziomach władzy publicznej ustawa zacieśnia kontrolę nad wydatkami i wzmacnia proces konsolidacji.

(14) Łotwa została bardzo poważnie dotknięta przez kryzys i musiała zwrócić się o międzynarodową pomoc finansową. Słabość rynku pracy, eliminacja dźwigni finansowej i potrzeba konsolidacji budżetowej będą powstrzymywały ożywienie gospodarcze, choć widoczne są pozytywne oznaki początków poprawy wskaźników konkurencyjności. Presja na rynki finansowe zmalała znacząco od lata 2009 roku, ale sytuacja nadal w dużym stopniu zależy od przyszłych działań mających na celu rozwiązanie pozostałych problemów. Nadzór nad sektorem finansowym został wzmocniony, m.in. poprzez lepszą współpracę z zagranicznymi organami nadzorczymi. Podjęto też

kroki w celu zapewnienia odpowiedniej kapitalizacji w ramach systemu bankowego. Łotwa podjęła odważne działania w celu rozwiązania problemu pogorszenia stanu finansów publicznych.

Do osiągnięcia znacznej poprawy finansów publicznych przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego podziału obciążeń oraz wsparcia konkurencyjności gospodarki może przyczynić się dalsze usprawnienie absorpcji funduszy strukturalnych UE i zarządzania tymi funduszami, skupienie się na działaniach wspierających bezpośrednie inwestycje zagraniczne i przedsiębiorstwa generujące eksport, odpowiednie kształcenie i szkolenie siły roboczej oraz wyraźniej określone priorytety w zakresie polityki konkurencyjności oraz badań i rozwoju.

(15) Podsumowując, strategia budżetowa na 2010 r. określona w programie jest zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 104 ust. 7 TWE oraz docelowymi poziomami deficytu określonymi w ramach pomocy dla bilansu płatniczego. Począwszy od roku 2011, biorąc pod uwagę zagrożenia, strategia budżetowa wydaje się również zasadniczo zgodna z docelowymi poziomami deficytu określonymi w zaleceniach Rady i w ramach pomocy dla bilansu płatniczego oraz odzwierciedla ambicję władz, aby spełnić kryteria z Maastricht w 2012 r. i wejść do strefy euro do 2014 r. Kurs polityki budżetowej wydaje się obecnie właściwy do zapewnienia odpowiedniego udziału w ERM II oraz stanowi odpowiedź na wyzwania wynikające z poważnej recesji poprzez trwającą obecnie ambitną korektę znaczącego deficytu strukturalnego. Średnia roczna poprawa salda strukturalnego odpowiadająca około 2 % PKB jest jednak mniejsza niż średni roczny wysiłek fiskalny zalecony przez Radę w lipcu 2009 r. wynoszący co najmniej 2,75 % PKB w latach 2010–2012, w szczególności biorąc pod uwagę wzrost wydatków związanych z odsetkami o prawie 2 % PKB i mechaniczną erozję bazy podatkowej na początku okresu objętego programem. Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne i saldo strukturalne należy jednak interpretować ostrożnie, uwzględniając znaczną niepewność w odniesieniu do szacunków dotyczących wzrostu potencjalnego i luki produktowej w przypadku Łotwy oraz fakt, że wyjątkowo niestabilna sytuacja gospodarcza od 2008 roku może doprowadzić do stanu, w którym standardowe elastyczności nie odzwierciedlają w wystarczającym stopniu wpływu na budżet bardzo poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej doświadczonego przez Łotwę. Biorąc pod uwagę zrównoważone zagrożenia oraz kwotę odpowiadającą już podjętym lub planowanym działaniom dyskrecjonalnym, zaplanowany w programie dyskrecjonalny wysiłek fiskalny wydaje się zasadniczo zgodny z zaleceniami Rady z lipca.

Biorąc pod uwagę kwotę odpowiadającą pozostałej do przeprowadzenia korekcie budżetowej, która nie została jeszcze poparta w pełni określonymi działaniami, istnieje jednak ryzyko, że wyniki budżetowe będą gorsze niż planowano, choć ryzyko to równoważą wiążące zobowiązania podjęte w ramach porozumień dotyczących międzynarodowej pomocy finansowej oraz wyniki osiągnięte dotychczas przez władze w ich realizacji. Nasila to konieczność poprawy przez władze łotewskie ram budżetowych i procesów decyzyjnych, co planuje się przeprowadzić w trakcie 2010 r.

(16) Co do wymagań odnośnie do danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość nieobowiązkowych. W zaleceniu z dnia 7 lipca 2009 r. przyjętym na podstawie art. 104 ust. 7 TWE i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu Rada wezwała Łotwę także do przedstawienia sprawozdania z postępów poczynionych w realizacji zaleceń Rady w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów konwergencji. Łotwa w pełni zastosowała się do tego zalecenia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Łotwa przeprowadza znaczącą konsolidację budżetową i dostosowanie gospodarcze zgodnie z zaleceniami Rady, o czym świadczy przyjęcie budżetu na 2010 r. opartego na działaniach o wysokiej jakości, szeroko zakrojonych reformach w sektorze publicznym, poprawie absorpcji funduszy strukturalnych UE, ukierunkowanych środkach polityki rynku pracy i działaniach wzmacniających sektor finansowy. W przyszłości zagrożenia mogą wiązać się z rozmiarem pozostającej do zrealizowania korekty w kontekście osłabionej gospodarki, niepewnością co do przyszłych tendencji dotyczących dochodów i środków, które powinny wspierać konsolidację, oraz z zakresem reform, których podjęcie jest nadal konieczne w celu wsparcia trwałego ożywienia. Dalsze ulepszenia ram budżetowych mogą ułatwić określenie i wdrażanie niezbędnych środków, co zmniejsza ryzyko, że wynik budżetowy będzie gorszy niż zaplanowano.

W świetle powyższej oceny oraz zalecenia przyjętego na podstawie art. 104 ust. 7 TWE, a także biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia trwałej konwergencji i odpowiedniego udziału w ERM II, wzywa się Łotwę do:

- (i) pełnej realizacji budżetu na rok 2010 przyjętego dnia 1 grudnia 2009 r.; przygotowania zestawu opcji budżetowych będących podstawą dla oszczędności lub dodatkowych dochodów, co umożliwi przyjęcie budżetu na rok 2011 zgodnie z potrzebami w zakresie konsolidacji; przyjęcia budżetu na rok 2012 będącego w zgodności z docelowym kierunkiem działań budżetowych, zgodnie z zaleceniem Rady na mocy art. 104 ust. 7;
- (ii) przeprowadzenia dokładnej i zorientowanej na przyszłość analizy dotyczącej szeroko zakrojonej reformy świadczeń społecznych w celu wdrożenia takiej reformy w trakcie 2011 roku wraz z dodatkowymi środkami po stronie dochodów;
- (iii) poprawy zarządzania budżetem i przejrzystości budżetu, między innymi poprzez przyjęcie projektu ustawy o dyscyplinie budżetowej, wzmocnienie wiążącego charakteru średniookresowych ram budżetowych oraz wprowadzenie skutecznych procedur dotyczących sankcji za nadużycia środków publicznych przez osoby fizyczne; wzmocnienie mechanizmów kontroli, koordynacji i sankcji mających na celu rozwiązanie problemu szarej strefy;
- (iv) pobudzenia wzrostu gospodarczego poprzez sprzyjanie przenoszeniu działalności w kierunku sektora dóbr wymiennych i poprawie wydajności, w tym poprzez zapewnienie docierania dostępnych funduszy strukturalnych UE do realnej gospodarki, oraz przeprowadzenia w odpowiednim czasie, w ramach strategii średniookresowej, restrukturyzacji banków będących własnością państwa.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (% zmiany)	PK styczeń 2010	- 4,6	- 18,0	- 4,0	2,0	3,8
	KOM listopad 2009	- 4,6	- 18,0	- 4,0	2,0	nd.
	PK styczeń 2009	- 2,0	- 5,0	- 3,0	1,5	nd.
inflacja HICP (%)	PK styczeń 2010	15,4	3,5	- 3,7	- 2,8	0,0
	KOM listopad 2009	15,3	3,5	- 3,7	- 1,2	nd.
	PK styczeń 2009	15,4	5,9	2,2	1,3	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK styczeń 2010	9,5	- 8,8	- 10,7	- 7,8	- 3,8
	KOM listopad 2009 ⁽²⁾	9,2	- 9,1	- 10,7	- 7,0	nd.
	PK styczeń 2009	5,9	- 1,6	- 5,7	- 5,3	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK styczeń 2010	- 10,8	8,2	10,7	10,4	8,0
	KOM listopad 2009	- 11,5	8,9	8,0	6,1	nd.
	PK styczeń 2009	- 13,4	- 5,4	- 2,6	- 2,3	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK styczeń 2010	34,7	33,8	36,2	38,6	39,4
	KOM listopad 2009	34,6	34,9	33,4	32,9	nd.
	PK styczeń 2009	35,1	32,5	35,0	37,7	nd.

		2008	2009	2010	2011	2012
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK styczeń 2010	38,8	43,8	44,7	44,6	42,4
	KOM listopad 2009	38,8	43,8	45,7	45,1	nd.
	PK styczeń 2009	38,6	37,7	39,9	40,7	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK styczeń 2010	- 4,1	- 10,0	- 8,5	- 6,0	- 2,9
	KOM listopad 2009	- 4,1	- 9,0	- 12,3	- 12,2	nd.
	PK styczeń 2009	- 3,5	- 5,3	- 4,9	- 2,9	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK styczeń 2010	- 3,4	- 8,7	- 6,1	- 2,7	0,3
	KOM listopad 2009	- 3,4	- 7,6	- 9,9	- 8,3	nd.
	PK styczeń 2009	- 2,9	- 3,7	- 3,5	- 1,4	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK styczeń 2010	- 6,7	- 7,6	- 5,5	- 3,9	- 1,8
	KOM listopad 2009	- 6,7	- 6,4	- 9,3	- 10,2	nd.
	PK styczeń 2009	- 5,1	- 4,9	- 3,3	- 1,4	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK styczeń 2010	- 6,7	- 7,6	- 5,5	- 3,9	- 1,8
	KOM listopad 2009	- 6,7	- 7,0	- 10,2	- 10,2	nd.
	PK styczeń 2009	- 5,1	- 4,9	- 3,3	- 1,4	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK styczeń 2010	19,5	34,8	55,1	59,1	56,8
	KOM listopad 2009	19,5	33,2	48,6	60,4	nd.
	PK styczeń 2009	19,4	32,4	45,4	47,3	nd.

Uwagi:

⁽¹⁾ Podane dla programów wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

⁽²⁾ W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości - 1,6 %, - 1,4 %, - 2,3 % i - 2,1 % w latach 2008-2011.

⁽³⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe.

Źródło:

program konwergencji (PK); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.