

OPINIA RADY**z dnia 14 lutego 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji przygotowanego przez Łotwę na lata 2005-2008**

(2006/C 55/11)

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 lutego 2006 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji przygotowany przez Łotwę obejmujący lata 2005-2008.
- (2) W ostatniej dekadzie roczny realny wzrost PKB na Łotwie utrzymuje się na średnim poziomie powyżej 6 %. Wzrost gospodarczy cechuje znaczne zwiększenie produkcji, a ostatnio także wzrost zatrudnienia. Z powodu istotnego braku równowagi w handlu zagranicznym Łotwa uzależniona jest jednak od napływu kapitału, a jej zadłużenie zagraniczne wzrosło w stosunku do PKB. Inflacja wzrosła od połowy 2003 r. i pozostaje na poziomie ponad 6 %, niszcząc stopniowo gospodarczą konkurencyjność na rynkach zagranicznych i stanowiąc zagrożenie dla wzrostu gospodarczego. Scenariusz makroekonomiczny, leżący u podstaw tego programu, przewiduje, że tempo wzrostu PKB w ujęciu realnym spadnie z 8,4 % w 2005 r. do średnio 7,2 % rocznie w pozostałym okresie trwania programu. Według obecnie dostępnych informacji scenariusz ten wydaje się być oparty na realnych założeniach dotyczących wzrostu. Przewidywania programu odnośnie do inflacji oraz deficytu na rachunku obrotów bieżących wydają się być zaniżone.
- (3) Program jest generalnie zgodny ze wzorem programów stabilności i konwergencji określonym w nowym kodeksie postępowania⁽²⁾.
- (4) Na podstawie przedmiotowej aktualizacji programu szacunkowy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na 2005 r. wynosi 1,5 % PKB, na podstawie wzrostu PKB w ujęciu realnym wynoszącego 8,4 %. Oznacza to trochę niższy deficyt i znacznie większy wzrost gospodarczy, niż przewidywano w poprzednim programie (deficyt w wysokości 1,6 % PKB, wzrost — 6,7 %). W jesiennej prognozie służb Komisji w oparciu o wzrost PKB o 9,1 % oszacowano deficyt na 1,2 % PKB. Najnowsze dane na temat wykonania budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych (w oparciu o metodę kasową) wskazują jednak na to, iż wynik będzie korzystniejszy niż wynikało to ze zaktualizowanej wersji programu i z jesiennych prognoz służb Komisji.
- (5) Opinia Rady w sprawie zaktualizowanej wersji programu, przyjętej dnia 8 marca 2005 r., nie zawierała żadnych zaleceń politycznych. Wskazała jednak na to, że ocena ścieżki konsolidacji i stosowności sytuacji fiskalnej zależała od korzystnego rozwoju bilansu w handlu zagranicznym, od presji popytowych występujących w gospodarce oraz od stopniowego zmniejszania poziomu inflacji w stosunku do ostatnich rekordowych wartości.

(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) Brakuje w nim niektórych danych opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania (w szczególności brak jest danych na temat wydajności pracy w ujęciu przeliczonych godzin).

- (6) Zaktualizowana wersja programu zakłada nieznaczne obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Aktualizacja przewiduje deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,5 % w 2005 r., 1,5 % w 2006 r., 1,4 % w 2007 r. oraz 1,3 % w 2008 r., ostatnim roku programu. Saldo pierwotne ma zmaleć w tym samym okresie o 0,1 punktu procentowego. Przewiduje się zarówno wzrost wskaźnika dochodów, jak i wydatków w stosunku do PKB w okresie objętym programem (odpowiednio o 2,1 punktu procentowego i 1,9 punktu procentowego). Inwestycje publiczne i „inne wydatki”, nieokreślone oddzielnie, wzrosną najbardziej (z 2,3 % PKB w 2005 r. do 3,3 % PKB w 2008 r. i odpowiednio z 12,3 % PKB do 13,8 % PKB w 2008 r.), natomiast transfery socjalne inne niż w naturze odnotowują największy spadek (z 9,3 % PKB w 2005 r. do 8,9 % PKB w 2008 r.). W porównaniu z poprzednią aktualizacją, zaktualizowana wersja programu z listopada 2005 r. zasadniczo potwierdza planowaną korektę, choć perspektywa wzrostu jest znacznie wyraźniejsza.
- (7) Opierając się na obliczeniach służb Komisji na podstawie programu, zgodnych ze wspólnie uzgodnioną metodologią, planuje się, że saldo strukturalne, tj. dostosowane cyklicznie saldo budżetowe nieuwzględniające środków jednorazowych i tymczasowych, ulegnie jedynie nieznacznej poprawie w okresie trwania programu (o $\frac{3}{4}$ punktu procentowego PKB). Planowany wysiłek fiskalny przypadnie na lata końcowe i koncentruje się na latach, dla których przewiduje się ujemną lukę podażową. Zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu omawiana aktualizacja określa cel średniookresowy dla sytuacji budżetowej jako stan deficytu strukturalnego o wartości „około 1 % PKB” i planuje osiągnięcie tego poziomu w ostatnim roku trwania programu. Ponieważ cel ten 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. Można ocenić, że cel średniookresowy programu znajduje się w zakresie wskazanym dla strefy euro i państw członkowskich uczestniczących w ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu i w kodeksie postępowania oraz że w odpowiedni sposób odzwierciedla wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego. Biorąc jednak pod uwagę zagrożenie dla trwałej konwergencji ekonomicznej, na które zwrócono uwagę powyżej, wskazane wydają się pozycje budżetowe ambitniejsze niż obecnie zaplanowane.
- (8) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewidywane w programie. Nawet jeśli prognozy dotyczące tempa wzrostu oraz dochodów podatkowych przyjęte przy poprzednich budżetach okazywały się zazwyczaj ostrożne, to nie wydaje się, aby podejście takie zostało zastosowane w obecnym programie, w którym założenia podatkowe wydają się korzystne. Ponadto program wskazuje na kilka (proponowanych) środków polityki społecznej, które mogłyby spowodować wzrost tego typu wydatków, zamiast zmniejszyć je, jak przewiduje program.
- (9) W świetle powyższej oceny tego ryzyka postawa budżetowa przedstawiona w programie może okazać się niewystarczająca do osiągnięcia z końcem okresu trwania programu strukturalnej sytuacji budżetowej, która w rozumieniu paktu mogłaby zostać uznana za stosowną. Ponadto, jak zostało to już stwierdzone powyżej, pożądane byłoby wyznaczenie ambitniejszej strategii niż określonej w programie. Tempo dostosowania do zawartego w programie celu średniookresowego jest wolniejsze niż roczna poprawa salda strukturalnego wynosząca 0,5 % PKB, rozumiana jako wartość odniesienia (większa w okresach dobrej koniunktury gospodarczej), zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu. W szczególności utrzymanie celu na 2006 r., jeżeli wynik 2005 r. okaże się znacznie korzystniejszy niż oczekiwano, pociągnęłoby za sobą prawdopodobne pogorszenie się salda strukturalnego w 2006 r., które pokrywałoby się ze znacznym rozluźnieniem polityki fiskalnej przy nadal bardzo wysokiej presji popytowej i istotnym zagrożeniu dla stabilności.
- (10) Zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu przy definiowaniu ścieżki dostosowania do celu średniookresowego programu lub w przypadku tymczasowego odstępstwa od tego celu należy brać pod uwagę „poważne reformy strukturalne” o wymiernym wpływie na długookresową stabilność finansów publicznych. W programie odnotowano, iż aktualnie wdrażana reforma systemu emerytalnego oraz wprowadzenie drugiego filara przyczynią się zwłaszcza do stopniowego obniżenia składek na ubezpieczenie społeczne w saldzie sektora instytucji rządowych i samorządowych w porównaniu do poziomu z 2004 r. W programie oszacowano, że koszt netto reformy systemu emerytalnego wyniesie w 2005 r. $\frac{1}{4}$ % PKB i będzie rósł stopniowo aż osiągnie $\frac{1}{4}$ % PKB w 2008 r. Mogłoby to pozwolić na tymczasowe odstępstwo od wymaganej rocznej ścieżki dostosowania wynoszącej 0,5 % PKB do celu średniookresowego programu, gdyż reformy strukturalne, na których cel ten się opiera, są wystarczająco szczegółowo przedstawione w programie i mają znaczny pozytywny wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych. Jednak korekta w 2006 r., uwzględniająca również reformy strukturalne, nie jest w pełni zgodna z Paktem na rzecz stabilności

i wzrostu. Niemniej jednak margines bezpieczeństwa, chroniący przed przekroczeniem wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, jest zapewniony w każdym roku objętym programem. Powyższa sugestia dotycząca szybszego, niż zakłada program, tempa dostosowania do celu średniookresowego programu wydaje się wykonalna ze względu na to, że szacunkowy koszt netto reformy systemu emerytalnego w początkowych latach programu jest niewielki.

- (11) Wskaźnik zadłużenia szacuje się na 14,9 % PKB w 2005 r., o wiele poniżej określonej w traktacie wartości referencyjnej, która wynosi 60 %. Przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia zmniejszy się nieznacznie w okresie objętym programem do 14,7 % PKB w 2008 r., a skutki utrzymującego się deficytu zostaną znacznie osłabione przez duży wzrost nominalny PKB.
- (12) W przypadku Łotwy odnotowuje się niski poziom zagrożenia dla stabilności finansów publicznych ze strony przewidywanych kosztów budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa⁽¹⁾. Bardzo niski obecnie poziom zadłużenia brutto ma pozostać poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % przez objęty prognozą okres od 2005 do 2050 r. Łotwa jest w trakcie wdrażania reformy systemu emerytalnego rozpoczętej w 1996 r., która w znaczny sposób przyczynia się do złagodzenia wpływu na budżet związanego ze skutkami starzenia się społeczeństwa.
- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Program konwergencji określa w szczególności środki na rzecz wsparcia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego poprzez wprowadzenie zmian w strukturze dochodów i wydatków (zwłaszcza poprzez przesunięcie obciążenia podatkowego z opodatkowania bezpośredniego na pośrednie oraz zmniejszenie transferów) oraz poprzez przyznanie inwestycjom publicznym priorytetowego miejsca w dziedzinie wydatków. Niemniej jednak należy się bardziej skoncentrować na realizacji kluczowych celów, takich jak ograniczenie inflacji, zlikwidowanie nierównowagi w handlu zagranicznym i poprawienie wskaźników koniunkturalnych poprzez wspieranie działań na rzecz integracyjnego rynku pracy.
- (14) Krajowy program reform Łotwy, przedstawiony w dniu 21 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, jako główne wyzwanie mające wpływ na finanse publiczne określa stabilność makroekonomiczną i w tym celu główną rolę ma odegrać wzmocnienie dyscypliny fiskalnej i procedur planowania budżetowego. Skutki budżetowe niewielkiej liczby konkretnych środków wprowadzających reformy, określonych w krajowym programie reform, znajdują odzwierciedlenie w prognozach budżetowych zawartych w programie konwergencji. Środki finansów publicznych przewidziane w programie konwergencji są zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Jak wspomniano powyżej, program konwergencji określa środki na rzecz wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia poprzez wprowadzenie zmian w strukturze dochodów i wydatków (a zwłaszcza poprzez przesunięcie obciążenia podatkowego z opodatkowania bezpośredniego na pośrednie oraz zmniejszenie transferów) oraz poprzez przyznanie inwestycjom publicznym priorytetowego miejsca w dziedzinie wydatków.

W świetle powyższej oceny oraz konieczności zagwarantowania trwałej konwergencji, w tym także poprzez zmniejszenie nierównowagi w handlu zagranicznym i ograniczenie inflacji, Rada zachęca Łotwę do osiągnięcia ambitniejszych pozycji budżetowych niż obecnie planowane, także w 2006 r., poprzez zbliżenie się do zaplanowanego w programie celu średniookresowego, utrzymanie go w trakcie okresu trwania programu, a także unikanie procyklicznej polityki fiskalnej w czasach dobrej koniunktury.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (% zmiana)	PK listopad 2005	8,5	8,4	7,5	7,0	7,0
	KOM listopad 2005 r.	8,3	9,1	7,7	7,1	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	8,1	6,7	6,5	6,5	n.d.

⁽¹⁾ Szczegółowe informacje dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie merytorycznej programu sporządzonej przez służby Komisji (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

		2004	2005	2006	2007	2008
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2005 r.	6,2	6,9	5,6	4,3	3,5
	KOM listopad 2005 r.	6,2	6,8	6,0	4,8	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	6,2	4,3	3,0	3,0	n.d.
Luka podażowa (% potencjalnego PKB)	PK listopad 2005 r. ⁽³⁾	0,5	0,8	0,4	- 0,5	- 1,1
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁵⁾	0,1	0,8	0,3	- 0,7	n.d.
	PK grudzień 2004 r. ⁽³⁾	1,6	0,9	0,0	- 0,5	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽¹⁾ (% PKB)	PK listopad 2005 r.	- 1,0	- 1,5	- 1,5	- 1,4	- 1,3
	KOM listopad 2005 r.	- 1,0	- 1,2	- 1,5	- 1,5	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	- 1,7	- 1,6	- 1,5	- 1,4	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK listopad 2005 r.	- 0,2	- 0,7	- 0,8	- 0,6	- 0,6
	KOM listopad 2005 r.	- 0,2	- 0,5	- 0,8	- 0,8	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	- 0,9	- 0,8	- 0,8	- 0,7	n.d.
Saldo dostosowane cyklicznie = saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK listopad 2005 r. ⁽³⁾	- 1,1	- 1,7	- 1,6	- 1,3	- 1,0
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁴⁾	- 1,0	- 1,5	- 1,6	- 1,3	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK listopad 2005 r.	13,1	14,9	13,6	13,7	14,7
	KOM listopad 2005 r.	14,7	12,8	13,0	13,2	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	14,2	1,5	15,8	15,0	n.d.

Uwagi:

⁽¹⁾ Koszty netto trwającej reformy systemu emerytalnego (wprowadzenie drugiego filara) są uwzględnione w deficycie. Koszty te szacuje się na 0,27 % PKB w 2005 r., 0,37 % PKB w 2006 r., 0,62 % PKB w 2007 r. i 1,32 % PKB w 2008 r.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Przewidziana w programie poprawa z roku na rok salda dostosowanego cyklicznie, dostosowywana do wpływu stopniowo wdrażanej reformy systemu emerytalnego, wyniosłaby 0,2 % PKB w 2006 r., 0,6 % w 2007 r. i 1,0 % w 2008 r., średnio 0,6 % w okresie 2006-2008. Z tego względu, że nie ma żadnych innych środków jednorazowych ani tymczasowych określonych w programie, saldo dostosowane cyklicznie i saldo strukturalne są identyczne.

⁽³⁾ Obliczenia służb Komisji oparte na informacjach zawartych w programie.

⁽⁴⁾ Prognozy służb Komisji nie uwzględniają środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁵⁾ W oparciu o szacunkowy potencjalny wzrost w wysokości odpowiednio 7,9 %, 8,3 %, 8,3 % i 8,2 % w latach 2004-2007.

Źródło:

Program konwergencji (PK), prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM), obliczenia służb Komisji.