

OPINIA RADY**z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Łotwę**

(2008/C 73/05)

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,

zasięgnąwszy opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Łotwę, obejmujący lata 2007–2010.
- (2) Po trwającym od połowy lat dziewięćdziesiątych okresie stałego silnego wzrostu realny PKB Łotwy nadal rósł w latach 2005–2007 w tempie dwucyfrowym. Wzrost ten wynikał głównie z boomu kredytowego, który przełożył się na zwiększenie spożycia prywatnego i inwestycji na rynku nieruchomości; przy czym od 2006 r. zadłużenie zagraniczne netto przekracza 20 % PKB.

Warunki monetarne były sprzyjające, gdyż gospodarka jest w wysokim stopniu powiązana z euro dzięki systemowi zarządu walutą w ramach ERM II. Przegrzaniu gospodarki pod względem popytu towarzyszyły niedobory kadrowe, które wywołały spiralę płacowo-cenową: wynagrodzenia rosły szybciej niż wydajność, co doprowadziło do najwyższej inflacji w UE oraz do gwałtownego spadku konkurencyjności kosztowej. Dzięki serii działań podjętych przez władze wiosną 2007 roku odnotowano spowolnienie na rynku mieszkaniowym i wyhamowanie konsumpcji gospodarstw domowych, niemniej należy podjąć dalsze kroki w tym względzie, aby płynnie nakierować gospodarkę na ścieżkę zrównoważonego wzrostu. Polityka budżetowa niewystarczająco przeciwdziałała pojawiającym się zagrożeniom. Aby przywrócić równowagę wewnętrzną i zewnętrzną należy zwłaszcza: przyjąć ambitniejszy kurs polityki budżetowej; przestrzegać odpowiednich średniookresowych ram budżetowych; zhierarchizować wydatki publiczne oraz zweryfikować instrumenty podatkowe, aby uniknąć stymulacji popytu w sektorach, które niezbyt przyczyniają się do zwiększenia średnio- i długookresowego potencjału popytowego gospodarki; a także rozważnie zwiększać płace w sektorze publicznym. Aby wesprzeć nadrobienie zaległości, należy podjąć reformy strukturalne i zlikwidować „wąskie gardła” z myślą o wzmocnieniu gospodarki pod względem podaży.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę programu przewiduje łagodne wychłodzenie gospodarki, tak że wzrost realnego PKB stopniowo zmniejszy się z 10,5 % w roku 2007 do 6,8 % w roku 2010. Według programu popyt krajowy pozostanie głównym czynnikiem wzrostu, choć w latach 2007–2008 popyt ten powinien ulec znacznemu wyhamowaniu. Obecnie dostępne informacje pozwalają sądzić ⁽²⁾, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach co do wzrostu gospodarczego. Jednak przewidywane wyhamowanie popytu krajowego wcale nie jest pewne, a przedstawiony w programie scenariusz gospodarczy związany jest z bardzo poważnymi zagrożeniami stabilności makroekonomicznej, z których jednym jest dalsze przegrzewanie poważnie grożące gwałtownym spowolnieniem w późniejszym okresie. Ponadto bez korekty zagregowanego popytu i podaży — większej, niż to przewidziano w programie — krajowy bilans płatniczy nie zostanie szybko zrównoważony.

⁽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://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena ta uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz sporządzoną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

Prognozy programu co do inflacji wydają się realistyczne, sugerują jednak, że Łotwa będzie się oddalać od nominalnej konwergencji, przynajmniej do roku 2008. Ponadto utrzymuje się duża niepewność m.in. w związku z wciąż niestabilnymi cenami energii i innych surowców oraz z dalszym rozwojem obecnej spirali płacowo-cenowej. Należy bezwzględnie wyhamować wzrost płac w sektorze publicznym, aby zredukować wzrost płac w całej gospodarce; dopiero wtedy można będzie przełamać obecną dynamikę wzrostu kosztów i cen oraz powstrzymać gwałtowny spadek konkurencyjności kosztowej.

- (4) W poprzednim programie zakładano docelowo, że w roku 2007 deficyt budżetowy wyniesie 1,3 % PKB, natomiast w aktualizacji przewidziano nadwyżkę budżetową w wysokości 0,3 % PKB. Według jesiennej prognozy nadwyżka budżetowa w roku 2007 wyniesie 0,9 % PKB, a zatem prawie tyle co wstępny wynik, czyli 0,8 % PKB. Szacuje się, że deficyt strukturalny obliczany zgodnie z powszechnie przyjętą metodą zmniejszył się z poziomu 1 % PKB w roku 2006 do 0,5 % PKB w roku 2007. Różnica pomiędzy zakładaną w jesiennej prognozie wartością nominalną a celem przyjętym w poprzednim programie wynika z wyższych dochodów, które zostały jednak częściowo zniwelowane przez wzrost wydatków, szybszy, niż przewidywał budżet. Nawet jeżeli polityka budżetowa w roku 2007 zakładała nadwyżkę bliską 0,8 % PKB, to tylko częściowo realizowała zalecenie zawarte w opinii Rady z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji ⁽¹⁾ — utrzymujący się bowiem wysoki popyt oraz duże zagrożenia stabilności dowodzą, że nie odpowiadała ona wymaganiom. Nastąpił jednak pewien postęp w ograniczaniu częstego wcześniej skoku wydatków instytucji publicznych pod koniec roku, a to dzięki przyjęciu przez rząd odpowiednich wytycznych w listopadzie 2007 r.
- (5) Głównym celem strategii budżetowej jest umacnianie stabilności makroekonomicznej przez dalsze przestrzeganie celu średniookresowego — osiągniętego w roku 2006 — czyli utrzymywanie deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB przy rosnącym marginesie bezpieczeństwa w okresie objętym programem. W porównaniu z poprzednim programem, w którym osiągnięcie celu średniookresowego planowano dopiero na rok 2008, bieżąca aktualizacja zasadniczo potwierdza przewidywaną ścieżkę konsolidacji, ale mimo ogólnie niezmienionego scenariusza makroekonomicznego zakłada znacznie lepszą wyjściową pozycję budżetu. Jak obliczyły służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie, wynik strukturalny ma przejść od deficytu wynoszącego 0,5 % PKB w roku 2007 do nadwyżki wynoszącej 0,5 % PKB w roku 2008, i poprawiać się w latach 2009–2010 o 0,5 punktu procentowego rocznie. Wzrost nadwyżki nominalnej o niemal 1 punkt procentowy PKB wynika w dwóch trzecich ze zwiększonego udziału dochodów w PKB, a w jednej trzeciej — ze zmniejszonego udziału wydatków w PKB. Po stronie dochodów przewidywany wzrost podatków pośrednich i „pozostałych dochodów” względem PKB z nawiązką kompensuje przewidywane zmniejszenie składek na ubezpieczenia społeczne w następstwie trwającej reformy systemu emerytalnego. Zmniejszenie wydatków na spożycie publiczne i na wynagrodzenia pracownicze względem PKB (choć środki opisane w programie wcale tego nie gwarantują) ma w założeniu zapewnić środki budżetowe na proponowane podwyżki świadczeń socjalnych, w tym emerytur i zasiłków rodzicielskich, oraz na inwestycje publiczne.
- (6) Wyniki budżetowe mogą być znacznie gorsze, niż przewidziano w programie. Poważnie zagrożona jest ogólna stabilność makroekonomiczna z uwagi na dużą nierównowagę bilansu płatniczego oraz obecne przegrzanie gospodarki. Gdyby wzrost gospodarki — finansowany kredytami i napędzany przez popyt wewnętrzny — nagle wyhamował, powstałaby silna presja na budżet, gdyż przedstawione w programie prognozy dochodów oparte są na założeniu, że utrzymają się wysokie spożycie i sprzyjające warunki na rynku pracy.

Przewidywane obniżenie wskaźnika wydatków będzie prawdopodobnie trudno osiągnąć z braku odpowiednich działań. Ponieważ średniookresowe pułapy wydatków dla ministerstw i instytucji publicznych zostały wprowadzone dopiero w roku 2007, nie sposób jeszcze ocenić ich skuteczności. Na podstawie doświadczeń ostatnich lat można raczej oczekiwać ich przekroczenia, gdyż wysoki wzrost nominalny pozwalał co roku wydawać nadwyżki dochodów w ramach budżetu dodatkowego. I wreszcie, w programie przewiduje się znaczne dochody z prywatyzacji (według programu łącznie 0,5 % PKB), które jednak obciążone są niepewnością.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka wydaje się, że kurs polityki budżetowej przedstawiony w programie pozwoli utrzymać cel średniookresowy przez okres objęty programem, tak jak przewidziano w programie. Przedstawiony tam kurs polityki budżetowej jest zgodny z paktem stabilności i wzrostu, ale wymaga zaostrzenia, gdyż zaburzenia równowagi gospodarczej są poważne, a rola

⁽¹⁾ Dz.U. C 89 z 24.4.2007, str. 15.

polityki budżetowej — zwiększona w związku z ograniczonymi możliwościami prowadzenia polityki monetarnej w sytuacji niemal stałego kursu walutowego w ramach ERM II. Ponieważ osiągnięcie w roku 2007 wyniku lepszego, niż oczekiwano, jest prawdopodobne, należy wykorzystać to i dążyć do znacznie większej nadwyżki w roku 2008.

- (8) Wydaje się, że zagrożenie stabilności finansów publicznych Łotwy nie jest duże. Starzenie się społeczeństwa ma mniejszy długoterminowy wpływ na budżet niż średnio w UE, a według przewidywań udział odnośnych wydatków w PKB ma zmniejszać się w nadchodzących dziesięcioleciach, co wynika z oszczędnościowego charakteru reformy systemu emerytalnego. Obecny poziom zadłużenia brutto jest bardzo niski, a poprawa pozycji budżetowej zgodnie ze zaktualizowanym programem konwergencji pomogłaby złagodzić zagrożenia długoterminowej stabilności finansów publicznych.
- (9) Program konwergencji wydaje się spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W sprawozdaniu uznano bowiem, że największym wyzwaniem mającym przełożenie na finanse publiczne jest zapewnienie stabilności makroekonomicznej, i dlatego największy nacisk położono na zaostrzenie dyscypliny budżetowej oraz procedur planowania budżetu. Co prawda program ocenia pod względem jakościowym ogólne skutki krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej, ale nie podaje szczegółowych informacji o bezpośrednich kosztach i oszczędnościach budżetowych wynikających z głównych reform przewidzianych w krajowym programie reform.
- (10) Przedstawiona w programie strategia budżetowa częściowo odpowiada ogólnym wytycznym polityki gospodarczej dla Łotwy w dziedzinie polityki budżetowej, wydanym w kontekście strategii lizbońskiej. Jednak proponowany kurs polityki budżetowej za mało przyczynia się do schładzania gospodarki i do jej równoważenia.
- (11) Jeżeli chodzi o postęp w realizacji zobowiązań Łotwy w ramach ERM II, władze podjęły pewne działania, ale jeszcze za mało, by zaostrzyć kurs polityki budżetowej i ograniczyć popyt krajowy. Podjęły pewne kroki, by zastopować boom kredytowy, ale z niewielkim skutkiem. Przyjęty w marcu 2007 roku plan walki z inflacją stanowił krok we właściwym kierunku, choć miał niewielki natychmiastowy efekt, ale przede wszystkim nie był na tyle radykalny, by ustabilizować gospodarkę i przynieść trwały spadek inflacji. Potrzebne są dalsze reformy strukturalne stanowiące reakcję na podażową słabość gospodarki oraz na jej malejącą konkurencyjność. Plan stabilizacji gospodarczej, opracowywany obecnie przez władze łotewskie, będzie prawdopodobnie obejmował dalsze kroki finansowe i podatkowe oraz działania mające poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększyć konkurencyjność.
- (12) Jeżeli chodzi o wymagania co do danych określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, to w programie brak niektórych danych obowiązkowych, natomiast podano większość danych fakultatywnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, program ma ograniczyć zaburzenia równowagi gospodarczej oraz nadmierną presję popytową przez określenie na lata 2008–2010 docelowej nadwyżki — nieznacznie wzrastającej, ale ogólnie skromnej — powyżej celu średniookresowego. Jednak osiągnięcie celów budżetowych stoi pod dużym znakiem zapytania zwłaszcza ze względu na znaczną niepewność makroekonomiczną oraz przekroczenia planów wydatków w przeszłości. Ponadto należy pilnie zaostrzyć kurs polityki budżetowej, aby osiągnąć zapisane w programie cele w warunkach zagrożonej stabilności gospodarki, związanych z presją inflacyjną, spadkiem konkurencyjności kosztowej oraz gwałtownym wzrostem zobowiązań zagranicznych netto. Wprowadzono co prawda średniookresowe pułapy wydatków, ale ich skuteczność nie została jeszcze zweryfikowana. Ocenia się, że zagrożenie długotrwałej stabilności finansów publicznych Łotwy nie jest duże.

W świetle powyższej oceny oraz konieczności zapewnienia trwałej konwergencji i odpowiedniego udziału w ERM II wzywa się Łotwę, by podjęła działania na rzecz schłodzenia gospodarki i zmniejszenia zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej i by w tym celu:

- (i) dążyła w roku 2008 i w latach kolejnych do znacznie ambitniejszych celów budżetowych niż w programie, m.in. przez całkowite zachowywanie nadwyżek dochodów i przestrzeganie pułapów wydatków;

⁽¹⁾ W szczególności brak danych o podatkach od kapitału (dane obowiązkowe), danych o składnikach korekty stan-przepływy oraz niektórych elementów w tabeli dotyczącej długoterminowej stabilności finansów publicznych.

- (ii) kierując się ogólnymi limitami wydatków sektora publicznego wynikającymi ze średniookresowego planowania budżetu, rozważnie zhierarchizowała wydatki publiczne i zweryfikowała instrumenty podatkowe, co pozwoli uniknąć stymulacji popytu w sektorach, które niezbyt przyczyniają się do zwiększenia średnio- i długookresowego potencjału popytowego gospodarki;
- (iii) podjęła dalsze działania służące opanowaniu presji inflacyjnej m.in. przez odpowiedzialną politykę płacową w sektorze publicznym, i w ten sposób pomogła zdecydowanie zahamować wzrost płac w całej gospodarce, co pozwoli przełamać obecną dynamikę wzrostu kosztów i cen oraz powstrzymać gwałtowny spadek konkurencyjności kosztowej.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2007	11,9	10,5	7,5	7,0	6,8
	KOM listopad 2007	11,9	10,5	7,2	6,2	nd.
	PK styczeń 2007	11,5	9,0	7,5	7,5	nd.
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2007	6,6	10,1	12,5	7,2	4,9
	KOM listopad 2007	6,6	9,6	9,8	6,0	nd.
	PK styczeń 2007	6,6	6,4	5,2	4,2	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK listopad 2007	2,0	2,8	1,3	- 0,3	- 1,7
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	2,1	2,7	0,8	- 1,7	nd.
	PK styczeń 2007	1,8	1,3	- 0,5	- 2,0	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK listopad 2007	- 21,1	- 23,5	- 20,3	- 18,3	- 16,4
	KOM listopad 2007	- 19,9	- 22,2	- 18,9	- 18,0	nd.
	PK styczeń 2007	- 17,4	- 17,2	- 16,3	- 15,8	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK listopad 2007	- 0,3	0,3	0,7	1,0	1,2
	KOM listopad 2007	- 0,3	0,9	0,8	0,5	nd.
	PK styczeń 2007	- 0,4	- 1,3	- 0,9	- 0,4	nd.
Wynik pierwotny (% PKB)	PK listopad 2007	0,2	0,7	1,0	1,2	1,5
	KOM listopad 2007	0,2	1,3	1,2	0,9	nd.
	PK styczeń 2007	0,2	- 0,8	- 0,4	0,1	nd.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 0,9	- 0,5	0,4	1,1	1,7
	KOM listopad 2007	- 0,8	0,2	0,5	1,0	nd.
	PK styczeń 2007	- 0,9	- 1,7	- 0,8	0,2	nd.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik strukturalny ⁽³⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	- 0,9	- 0,5	0,4	1,1	1,7
	KOM listopad 2007	- 0,8	0,2	0,5	1,0	nd.
	PK styczeń 2007	- 0,9	- 1,7	- 0,8	0,2	nd.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK listopad 2007	10,6	9,4	8,3	7,2	6,4
	KOM listopad 2007	10,6	10,2	7,8	6,4	nd.
	PK styczeń 2007	10,7	10,5	10,6	9,4	nd.

Uwagi:

- (¹) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programach.
- (²) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 9,8 %, 9,8 %, 9,3 % i 8,9 % odpowiednio w latach 2006–2009.
- (³) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Ani najnowszy program, ani jesienna prognoza nie przewidują działań jednorazowych ani tymczasowych.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.