

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2010 przedstawionego przez Estonię**

(2007/C 72/02)

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 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Estonię i obejmujący lata 2006–2010.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje spadek tempa wzrostu realnego PKB z 11 % w 2006 r. do 8,25 % w 2007 r. oraz 7,5 % w kolejnych latach objętych programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na ostrożnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Zakładana w perspektywie średnioterminowej ścieżka rozwoju gospodarczego, która przewiduje stopniowe wyhamowanie obecnego, bliskiego przegrzaniu gospodarki tempa wzrostu, jest jednak związana z wieloma zagrożeniami. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (3) W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006 r. oszacowano na 2,5 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że wyniesie ona 0,3 % PKB. Ten dużo lepszy wynik, zawarty również w najnowszej wersji programu, wynika z przeniesienia niespodziewanie korzystnego wyniku za 2005 r. oraz z zaskakującej dynamiki wzrostu w roku 2006. Poziom wydatków budżetowych był niższy od zaplanowanego.
- (4) Główne cele przedstawionej w programie średniookresowej strategii budżetowej to utrzymanie co najmniej równowagi finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zapewnienie długookresowej stabilności finansów publicznych w obliczu wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Strategia budżetowa zakłada spadek nadwyżki zasadniczej sektora instytucji rządowych i samorządowych z 2,5 % PKB w 2006 r. do około 1,25 % w latach 2007–2008, a następnie jej wzrost do około 1,5 % PKB. Biorąc pod uwagę pomijalne wydatki z tytułu odsetek, saldo pierwotne będzie wykazywało podobny rozwój. Przyczyną spadku nadwyżki w 2007 r. jest wzrost wskaźnika wydatków względem PKB, podczas gdy wskaźnik dochodów będzie się nadal zmniejszał. Począwszy od 2008 r. ogólne wskaźniki dochodów i wydatków będą się zmniejszać w jednakowym tempie, głównie na skutek obniżenia podatku dochodowego oraz wzrostu wydatków, który będzie pozostawał w tyle za dynamicznym wzrostem nominalnego PKB. W zaktualizowanym programie zrezygnowano z dotychczasowej praktyki dążenia do w pełni zrównoważonego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, które w ostatnich latach z reguły wykazywało nadwyżkę. W zamian planuje się uzyskiwanie znacznych nadwyżek przez cały okres objęty programem, co stanowi ważny krok naprzód pod względem uwzględniania cyklu koniunkturalnego gospodarki. W świetle bardziej korzystnego (i bardziej realistycznego) scenariusza makroekonomicznego wartości docelowe zostały w porównaniu z poprzednim programem skorygowane w górę o co najmniej jeden punkt procentowy PKB począwszy od roku 2007.

⁽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

- (5) Saldo strukturalne (tj. saldo dostosowane cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych oraz innych środków tymczasowych), obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką, ma ulec pogorszeniu w przybliżeniu o jeden punkt procentowy i osiągnąć 0,5 % PKB w 2007 r., a następnie wzrosnąć do ponad 1 % PKB w 2008 r. i do ponad 1,5 % PKB w latach 2009–2010. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, przy czym jest to założenie dotyczące całego okresu objętego programem. 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. Cel średniookresowy mieści się w zakresie wyznaczonym dla strefy euro i państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest znacznie bardziej ambitny, niż nakazywałyby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (6) Ryzyko związane z celami budżetowymi określonymi w programie wydaje się zasadniczo zrównoważone. Założenia makroekonomiczne dla całego okresu objętego programem można uznać za ostrożne. Prognozy dotyczące wpływów podatkowych wydają się ogólnie wiarygodne. Zakładane ograniczenie wzrostu wydatków byłoby jednak łatwiej osiągnąć, gdyby średniookresowe ramy planowania budżetowego miały bardziej wiążący charakter.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do osiągnięcia celu średniookresowego w całym okresie objętym programem z dużym marginesem bezpieczeństwa, tak jak przewidziano to w programie. Zapewnia on również wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w okresie objętym programem. Nakreślony w programie kurs polityki fiskalnej jest nie do końca zgodny z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, gdyż działa procyklicznie w przypadku dobrej koniunktury w roku 2007, kiedy to saldo strukturalne ma zmniejszyć się o około 1 % PKB.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto spadł do 3,7 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. W programie przewidziano obniżenie się wskaźnika zadłużenia o kolejne dwa punkty procentowe w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet należy w Estonii do najniższych w UE, a według przewidywań poziom związanych z tym wydatków jako udział w PKB ma w najbliższych dziesięcioleciach spadać, na co wpłynie znaczne ograniczenie wydatków w następstwie reformy systemu emerytalnego. Obecny poziom zadłużenia brutto jest w Estonii bardzo niski i utrzymanie zdrowych finansów publicznych — zgodnie z planami budżetowymi na okres objęty programem — przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla finansów publicznych Estonii kształtują się na niskim poziomie.
- (10) Program konwergencji zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego w październiku 2006 r. — dotyczącego realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Podano w nim również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych bezpośrednio uwzględniono skutki, jakie dla finansów publicznych mają działania nakreślone w krajowym programie reform. Przedstawione w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się spójne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności w obu programach położono nacisk na rozsądną politykę fiskalną jako zasadniczy element stabilizacji makroekonomicznej.
- (11) Strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Nie przedstawiono m.in. niektórych zmiennych dotyczących rynku pracy oraz danych o kredytach i pożyczkach netto udzielonych (względnie zaciągniętych) przez sektor prywatny.

Ogólnie sytuację budżetową w średnim okresie można uznać za dobrą, strategia budżetowa zaś stanowi przykład prawidłowej polityki fiskalnej, prowadzonej zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Planowane zmniejszenie nadwyżki budżetowej w roku 2007 — czyli w okresie koniunktury — oznacza jednak nadanie polityce fiskalnej charakteru procyklicznego.

W świetle powyższej oceny wzywa się Estonię, by dążyła do osiągnięcia w roku 2007 nadwyżki budżetowej wyższej niż zakładana w programie, tak aby wspierać stabilizację makroekonomiczną oraz dalszą korektę nierównowagi bilansu płatniczego.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2006	10,5	11,0	8,3	7,7	7,6	7,5
	KOM listopad 2006	10,5	10,9	9,5	8,4	nd.	nd.
	<i>PK listopad 2005</i>	6,5	6,6	6,3	6,3	6,3	nd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2006	4,1	4,4	4,3	4,4	3,5	3,2
	KOM listopad 2006	4,1	4,4	4,2	4,6	nd.	nd.
	<i>PK listopad 2005</i>	3,5	2,6	2,6	2,7	2,7	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	0,2	2,0	1,2	0,2	- 0,3	- 0,7
	KOM listopad 2006 ⁽²⁾	0,0	1,2	0,9	- 0,6	nd.	nd.
	<i>PK listopad 2005 ⁽¹⁾</i>	- 0,4	- 0,6	- 0,7	- 0,5	- 0,1	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2006	2,3	2,6	1,2	1,3	1,6	1,5
	KOM listopad 2006	2,3	2,5	1,6	1,3	nd.	nd.
	<i>PK listopad 2005</i>	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2006	2,5	2,8	1,4	1,4	1,7	1,6
	KOM listopad 2006	2,5	2,7	1,8	1,5	nd.	nd.
	<i>PK listopad 2005</i>	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽¹⁾	2,2	2,0	0,8	1,2	1,7	1,7
	KOM listopad 2006	2,3	2,2	1,4	1,5	nd.	nd.
	<i>PK listopad 2005 ⁽¹⁾</i>	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2006 ⁽³⁾	2,2	1,4	0,4	1,2	1,7	1,7
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	2,2	1,5	1,0	1,3	nd.	nd.
	<i>PK listopad 2005</i>	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	nd.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK grudzień 2006	4,5	3,7	2,6	2,3	2,1	1,9
	KOM listopad 2006	4,5	4,0	2,7	2,1	nd.	nd.
	PK listopad 2005	4,6	4,4	3,3	3,0	2,8	nd.

Uwagi:

- (¹) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.
(²) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
(³) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem (0,6 % PKB w 2006 r. i 0,4 % w 2007 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).
(⁴) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe według prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,2 % PKB w 2005 r., 0,6 % PKB w 2006 r., 0,4 % PKB w 2007 r. oraz 0,2 % PKB w 2008 r.; wszystkie te środki obniżają deficyt).
(⁵) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 9,1 %, 9,6 %, 9,9 % i 9,9 % odpowiednio w latach 2005–2008.

Źródło:

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