

OPINIA RADY**z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2011 przedstawionego przez Estonię**

(2008/C 73/04)

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 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Estonię i obejmujący lata 2007–2011.
- (2) Gospodarka Estonii zwalnia po okresie bardzo szybkiego wzrostu, związanego między innymi z wysoką dynamiką akcji kredytowej oraz ogólnie ekspansywnych warunków monetarnych, które stanowiły siłę napędową znacznego wzrostu spożycia i ożywienia na rynku nieruchomości. W okresie tym wystąpiła znaczna nierównowaga makroekonomiczna: niedobory siły roboczej przyczyniły się ostatnio do wystąpienia spirali wzrostu płac i cen, a wynagrodzenia rosły szybciej niż wydajność pracy, co doprowadziło do spadku konkurencyjności kosztowej.

Polityka budżetowa Estonii, mająca szczególne znaczenie wobec ograniczeń wynikających z kursu polityki monetarnej, była ogólnie rzecz biorąc rozsądna: od 2002 r. budżet osiąga nadwyżkę, a poziom zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych jest niski. Jednak prowadzenie bardziej restrykcyjnej polityki budżetowej mogło w większym stopniu przyczynić się do powstrzymania tendencji do przegrzania gospodarki oraz do skorygowania nierównowagi makroekonomicznej. Oczekuje się, że w nadchodzących latach nierównowaga będzie zanikać jedynie stopniowo, w warunkach utrzymującego się zacieśnienia na rynku pracy, wzrostu wynagrodzeń przekraczającego wzrost wydajności pracy, presji cenowej oraz utrzymującej się, choć nieco mniejszej, nierównowagi zewnętrznej. Istnieją zatem zagrożenia związane ze ścieżką spowolnienia, choć mniejsza je wysoka elastyczność, jaką gospodarka wykazywała do tej pory.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi spowolnienie wzrostu realnego PKB z 7,5 % w 2007 r. do 5,25 % w 2008 r. oraz średnio do 6,5 % w pozostałych latach okresu objętego programem. W świetle dostępnych obecnie informacji ⁽²⁾ scenariusz ten wydaje się być oparty na ostrożnych założeniach dotyczących wzrostu na rok 2008 oraz realistycznych założeniach na lata kolejne. W programie przewiduje się, że inflacja wzrośnie do 8,5 % w 2008 roku i utrzyma się na wysokim poziomie 5,5 % w roku 2009, co wydaje się realistyczne w świetle zanotowanego w ostatnim okresie wzrostu cen żywności oraz prawdopodobnych podwyżek cen regulowanych. Z prognoz wynika, że Estonia dokonywać będzie jedynie ograniczonych postępów na drodze do osiągnięcia konwergencji nominalnej. Oczekuje się, że wraz z osłabieniem tempa wzrostu popytu krajowego deficyt bilansu płatniczego zmniejszy się z 14 % PKB w 2007 roku do około 10 % w roku 2009 i około 8 % w latach kolejnych. Poprawa ta jest realna, choć zagrożona przez pogorszenie konkurencyjności kosztowej.

⁽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 przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

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

- (4) W najnowszej aktualizacji programu konwergencji nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. oszacowano na 2,6 % PKB, podczas gdy w poprzedniej aktualizacji programu zakładano, że osiągnie ona 1,2 % PKB. Ten lepszy od oczekiwanego wynik, przewidywany również w jesiennej prognozie służb Komisji, jest następstwem przede wszystkim przeniesienia lepszego niż zakładano wyniku w 2006 r., a w mniejszym stopniu również znacznie wyższego niż przewidywano wzrostu dochodów, który z nadwyżką kompensuje znacząco wyższy od zapisanego w budżecie wzrost wydatków. Wykonanie budżetu w 2007 roku było częściowo zgodne z zaleceniami zawartymi w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji ⁽¹⁾. Nadwyżka budżetowa wydaje się wprawdzie wyższa od zaplanowanej, jednak przewiduje się, że w porównaniu z rokiem poprzednim wynik strukturalny (tj. wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne tymczasowe) uległo pogorszeniu o ponad 0,5 punktu procentowego PKB, co sugeruje procykliczny charakter polityki w okresie dobrej koniunktury. Ponadto zwiększenie wydatków poprzez przyjęcie w grudniu 2007 r. budżetu dodatkowego było niezgodne z dążeniem do wspierania stabilności makroekonomicznej oraz korekty nierównowagi zewnętrznej.
- (5) Głównym celem przedstawionej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest dążenie do poprawy stabilności makroekonomicznej i stabilności finansów publicznych w długim okresie poprzez utrzymywanie nadwyżki budżetowej, a tym samym realizowanie z nadwyżką celu średniookresowego, jakim jest równowaga strukturalna. Oczekuje się, że nadwyżka nominalna sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie z 2,6 % PKB w 2007 roku do 1,3 % w roku 2008, a następnie do poziomu nieco poniżej 1 % w końcowych latach okresu objętego programem. Wynik strukturalny obliczany zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką zmniejszy się z 1,25 % PKB w 2007 r. do 0,75 % PKB w roku 2008, a w kolejnych latach ponownie wzrośnie do poziomu 1,25–1,5 % PKB.

W porównaniu z poprzednią aktualizacją programu konwergencji cele budżetowe zostały potwierdzone na rok 2008 i obniżone o około 0,5 punktu procentowego PKB na kolejne lata, wobec skorygowania przewidywań gospodarczych w dół, a prognoz inflacji w górę. Przewiduje się, że dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB spadną w okresie objętym programem o około 1 punktu procentowego, głównie za sprawą zmniejszenia udziału podatków od dochodu i majątku w następstwie stopniowego obniżania stopy podatku dochodowego. W tym samym okresie wydatki mają wzrosnąć o około 1 punkt procentowy, do czego w największym stopniu przyczyni się zwiększenie świadczeń socjalnych, zwłaszcza emerytur w związku z przyjęciem korzystniejszych zasad indeksacji.

- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Z jednej strony przedstawione w programie założenia makroekonomiczne na 2008 rok są ostrożne, a wynik budżetowy może okazać się lepszy niż oczekiwany. W programie przedstawiono szczegółowe informacje na temat przewidywanych środków po stronie dochodów, a prognozy podatkowe wydają się realistyczne. Z drugiej strony, pomimo ogólnie dobrych wyników, w ostatnich latach ukształtowała się praktyka przeznaczania części wyższych od oczekiwanych dochodów na zwiększenie wydatków poprzez budżet dodatkowy, a więc z naruszeniem ustalonych celów w zakresie wydatków. Pogorszenia stanu finansów publicznych należałoby oczekiwać również w przypadku, gdyby spowolnienie gospodarcze okazało się poważniejsze lub bardziej długotrwałe niż przewiduje przedstawiony w programie scenariusz. W szczególności źródłem presji na budżet mogłoby stać się nagłe spowolnienie finansowanego kredytem i napędzanego przez popyt wewnętrzny, dynamicznego wzrostu gospodarki estońskiej lub znaczna zmiana struktury składników wzrostu polegająca na zmniejszeniu udziału składnika podatkowego.
- (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 odpowiednim marginesem bezpieczeństwa, tak jak to przewidziano w programie. Jednak pogorszenie się nadwyżki strukturalnej w 2008 r. oznacza ekspansję budżetową, co pociąga za sobą ryzyko, że wynikający z programu kurs polityki budżetowej może okazać się procykliczny w sytuacji, gdyby gospodarka nadal rozwijała się w szybkim tempie. Byłoby to niezgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Ponadto na obecnym etapie cyklu, gdy gospodarka zaczęła wyhamowywać, lecz nadal utrzymuje się znaczna nierównowaga makroekonomiczna, polityka budżetowa nie powinna przyczyniać się do jej pogłębiania.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Estonii kształtują się na niskim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet należy do najniższych w UE i zgodnie z programem powinien taki pozostać, nawet uwzględniając skutki niedawnej zmiany zasad indeksacji emerytur. Obecny poziom zadłużenia brutto jest w Estonii bardzo niski, a utrzymanie zdrowych finansów publicznych zgodnie z planami budżetowymi na okres objęty programem przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla ich długoterminowej stabilności.

⁽¹⁾ Dz.U. C 72 z 29.3.2007, str. 5.

- (9) Program konwergencji wydaje się być do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności w zaktualizowanym programie konwergencji zamieszczono szczegółową ocenę środków polityki budżetowej i reformy systemu emerytalnego, ogłoszonych w krajowym programie reform. Brakuje jednak jakościowej oceny ogólnego wpływu krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Wydaje się ponadto, że przedstawiono jedynie częściowe informacje o bezpośrednich kosztach i oszczędnościach budżetowych oraz o prognozach związanych z najważniejszymi reformami przewidzianymi w krajowym programie, zwłaszcza w odniesieniu do środków o charakterze bardziej mikroekonomicznym lub związanym z zatrudnieniem, takich jak nakłady na badania i rozwój, uczenie się przez całe życie, kształcenie zawodowe i aktywna polityka zatrudnienia
- (10) Konieczne są zdeterminowane działania polityczne w celu systematycznego powrotu na zrównoważoną ścieżkę konwergencji i zapewnienia sprawnego uczestnictwa w ERM II. Przystępując do tego mechanizmu Estonia podjęła zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, finansowej i strukturalnej. Wyniki budżetowe były ogólnie dobre przez cały okres uczestnictwa w ERM II, choć ostatnio kurs polityki budżetowej nie był szczególnie ambitny biorąc pod uwagę sytuację wyjściową i etap cyklu gospodarczego, co przypuszczalnie doprowadziło do procykliczności w 2007 roku. W celu ograniczenia gwałtownego wzrostu akcji kredytowej zaostrzono wymagania dotyczące rezerw i wymagania ostrożnościowe, ale wydaje się, że bezpośredni wpływ tych działań na wzrost pożyczek jest ograniczony. Wzrost wynagrodzeń znacznie przyspieszył w sektorze prywatnym, a następnie w publicznym, w sytuacji dynamicznego wzrostu gospodarczego i zacieśnienia na rynku pracy, stanowiąc obecnie najpoważniejszy problem estońskiej gospodarki. W krajowym programie reform Estonia przewidziała środki na rzecz zwiększenia elastyczności rynku pracy, a ostatnio zobowiązała się wprowadzić dalsze środki mające na celu poprawę wydajności pracy w całej gospodarce.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych (*).

Podsumowując, celem programu jest utrzymanie stabilnej pozycji budżetowej w całym objętym nim okresie oraz utrzymanie nadwyżki, choć nieco malejącej, wobec celu średniookresowego. Cele budżetowe wydają się realistyczne. Oczekuje się, że przypadki nierównowagi makroekonomicznej, które nagromadziły się w gospodarce przez lata dynamicznego wzrostu, a zwłaszcza wzrost wynagrodzeń przekraczający wzrost wydajności pracy, presja cenowa i wysoka stopa zadłużenia netto wobec reszty świata, będą wygasać jedynie stopniowo, a jednocześnie istnieją zagrożenia związane ze ścieżką spowolnienia gospodarczego. Ustalenie strategii budżetowej zmierzającej do realizowania z nadwyżką celu średniookresowego stanowi krok naprzód na drodze do rozwiązania tych problemów makroekonomicznych. Mimo to wydaje się, że polityka budżetowa miała w 2007 r. charakter procykliczny i istnieje ryzyko, że pozostanie taka również w roku 2008 jeśli w Estonii utrzyma się wysokie tempo wzrostu. Wskazane byłoby utrzymanie zasadniczo neutralnego kursu polityki budżetowej w 2008 r., co wspierałoby dostosowanie na obecnym etapie cyklu, gdy nadal występują przypadki nierównowagi, które nagromadziły się w okresie bardzo dynamicznego wzrostu. Ocenia się, że zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych kształtują się na niskim poziomie.

W świetle powyższej oceny oraz wobec potrzeby zapewnienia trwałej konwergencji i sprawnego uczestnictwa w ERM II, wzywa się Estonię do działań na rzecz zmniejszenia zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej poprzez:

- (i) dążenie do utrzymania neutralnego kursu polityki budżetowej w 2008 roku i w latach kolejnych, w sposób przyczyniający się do systematycznego dostosowania prowadzącego do osiągnięcia zrównoważonej ścieżki konwergencji;
- (ii) uzupełnienie zalecanego kursu polityki budżetowej poprzez zapewnienie odpowiedniej polityki płacowej w sektorze publicznym i podjęcie dalszych reform rynku pracy, w sposób zapewniający powstrzymanie presji inflacyjnej i podtrzymanie szybkiego wzrostu wydajności pracy.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2007	11,2	7,4	5,2	6,1	6,7	7,0
	KOM listopad 2007	11,2	7,8	6,4	6,2	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	11,0	8,3	7,7	7,6	7,5	n.d.

(*) W szczególności brak jest założeń dotyczących nominalnego efektywnego kursu wymiany. Ponadto wykorzystano założenia dotyczące stóp procentowych w strefie euro, choć może to być uzasadnione brakiem w Estonii odpowiednio reprezentatywnych wskaźników stóp procentowych dla EEK.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2007	4,4	6,6	8,6	5,6	3,6	3,5
	KOM listopad 2007	4,4	6,3	7,3	4,8	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	4,4	4,3	4,4	3,5	3,2	n.d.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK listopad 2007	3,6	2,7	0,1	- 1,2	- 1,5	- 1,3
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	2,9	2,1	0,1	- 1,7	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	2,0	1,2	0,2	- 0,3	- 0,7	n.d.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK listopad 2007	- 13,2	- 14,0	- 9,9	- 8,2	- 7,8	- 7,4
	KOM listopad 2007	- 11,9	- 13,6	- 11,2	- 9,6	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	- 10,2	- 11,5	- 9,9	- 8,9	- 7,2	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK listopad 2007	3,6	2,6	1,3	1,0	0,9	0,8
	KOM listopad 2007	3,6	3,0	1,9	1,0	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	2,6	1,2	1,3	1,6	1,5	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK listopad 2007	3,7	2,7	1,4	1,1	1,0	0,8
	KOM listopad 2007	3,7	3,1	2,1	1,1	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	2,8	1,4	1,3	1,7	1,6	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	2,5	1,8	1,3	1,4	1,3	1,2
	KOM listopad 2007	2,7	2,4	1,9	1,5	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	2,0	0,8	1,2	1,7	1,7	n.d.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PK listopad 2007	1,8	1,2	0,8	1,4	1,3	1,2
	KOM listopad 2007	2,2	1,8	1,4	1,5	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	1,4	0,4	1,2	1,7	1,7	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PK listopad 2007	4,0	2,7	2,3	2,0	1,8	1,6
	KOM listopad 2007	4,0	2,8	2,3	2,0	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2006	3,7	2,6	2,3	2,1	1,9	n.d.

Uwagi:

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

(2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 8,8 %, 8,7 %, 8,4 % i 8,1 % w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych i innych tymczasowych. Działania jednorazowe i inne tymczasowe stanowią 0,7 % PKB w 2006 r., 0,6 % w 2007 r. i 0,5 % w 2008 r.; wszystkie te środki według najnowszej wersji programu zwiększają nadwyżkę, z czego zdaniem służb Komisji 0,2 % PKB w 2006 r. nie ma charakteru jednorazowego.

Źródło:

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