

**OPINIA RADY****z dnia 14 lutego 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2005–2009 przygotowanego przez Estonię**

(2006/C 55/10)

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<sup>(1)</sup>, a 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 przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przygotowany przez Estonię i obejmujący lata 2005–2009.
- (2) Po wyczerpaniu korzyści ze śmiałych reform i działań stabilizacyjnych przeprowadzonych w połowie lat 90. Estonia doświadczyła w 1999 r., w następstwie kryzysu finansowego w Rosji w 1998 r., przejściowych trudności oraz zastoju we wzroście gospodarczym. Dzięki zakrojonym na dużą skalę reformom strukturalnym sektora finansowego i sektora przedsiębiorstw, które przystosowały gospodarkę do funkcjonowania w warunkach rynkowych i uczyniły ją bardziej otwartą na świat, od roku 2000 tempo wzrostu ponownie się zwiększyło. W ciągu ubiegłego dziesięciolecia realny roczny wzrost PKB wynosił średnio ok. 6 % i znacznie przekraczał średnią unijną wynoszącą 1,7 %. Wysoki deficyt zewnętrzny, który w 2004 r. wyniósł 10,5 % PKB, powoduje znaczną nierównowagę makroekonomiczną. Zmiany budżetowe wskazują na ogólnie rozsądne stanowisko w kwestiach fiskalnych, którego wynikiem są korzystne nadwyżki finansowe.
- (3) W opinii z dnia 17 lutego 2005 r. Rada zatwierdziła strategię budżetową przedstawioną w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji na lata 2004–2008. Jeżeli chodzi o wykonanie budżetu w 2005 r., w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych szacuje się na 1,1 % PKB w porównaniu z celem zakładającym osiągnięcie równowagi budżetowej określonym w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji. Na skutek wysokiego wzrostu, usprawnienia systemu poboru podatków oraz wydatków niższych, niż planowano, rzeczywista nadwyżka na rok 2005 okaże się znacznie większa i osiągnie 2–2,5 % PKB.
- (4) Zaktualizowany program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczące programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania<sup>(2)</sup>.
- (5) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że realny wzrost PKB zwiększy się z 6,5 % w 2005 r. do 6,6 % w 2006 r., po czym ustabilizuje się na poziomie równym średnio 6,3 % w pozostałej części okresu objętego programem. Jeśli wziąć pod uwagę obecnie dostępne informacje, scenariusz ten wydaje się oparty na znacznie ostrożniejszych założeniach dotyczących wzrostu. Według obliczeń służb Komisji dokonanych na podstawie programu zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią potencjalna stopa wzrostu PKB pozostanie na względnie wysokim poziomie, choć z nieznaczną tendencją spadkową w perspektywie średniookresowej. W związku z tym ostrożne rokowania co do realnego wzrostu PKB prowadzą do ujemnej luki

(<sup>1</sup>) 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](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

(<sup>2</sup>) Program zawiera większość danych obowiązkowych i opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania.

podażowej przez cały okres programu, podczas gdy prognoza służb Komisji z jesieni 2005 r. przewiduje dodatkia lukę podażową na 2005 i 2006 r. Przewidywania dotyczące inflacji w roku 2006 zawarte w programie także wydają się zaniżone, jeśli wziąć pod uwagę dużą zależność stopy inflacji od zmian cen ropy. Przewidywania na rok 2007 zawarte w programie są zgodne z prognozami Komisji.

- (6) W perspektywie średnioterminowej ramy budżetowe w Estonii ukierunkowane są na zachowanie zdrowych finansów publicznych w warunkach rosnącego zatrudnienia i trwałego wysokiego wzrostu. Po odnotowaniu nadwyżki w wysokości 0,3 % i 0,1 % PKB odpowiednio w 2005 i 2006 r. program zakłada zachowanie równowagi dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych od 2007 r. Ze względu na nieznaczne obciążenie odsetkami saldo pierwotne kształtuje się na niewiele wyższym poziomie. Przewidywane docelowe wartości nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych na 2005 i 2006 r. są trochę wyższe od tych określonych w poprzedniej aktualizacji programu, lecz tylko częściowo odzwierciedlają wynik przewyższający oczekiwania na rok 2005, kiedy to nadwyżka wyniosła ok. 2,5 % PKB, głównie z powodu korzystnej sytuacji gospodarczej i usprawnionego systemu poboru podatków. Zgodnie z przewidywaniami zarówno wskaźnik wydatków, jak i wskaźnik przychodów wykazywać będą tendencję do stopniowego obniżania się w okresie objętym programem. W porównaniu z poprzednią aktualizacją programu jego nowa wersja z grudnia 2005 r. zasadniczo potwierdza planowaną strategię fiskalną mającą na celu osiągnięcie równowagi budżetowej w skali rocznej, przy czym zakłada jeszcze korzystniejszy scenariusz makroekonomiczny.
- (7) Przewiduje się, że w okresie trwania programu nadwyżka strukturalna (tj. saldo dostosowywane cyklicznie, bez uwzględnienia środków jednorazowych oraz innych środków tymczasowych), obliczana według wspólnie uzgodnionej metodologii, zmniejszy się średnio o 0,1 % PKB rocznie. Celem średniookresowym programu dla sytuacji budżetowej jest osiągnięcie równowagi budżetowej pod względem strukturalnym oraz utrzymanie salda strukturalnego na poziomie wystarczającym do zachowania celu średniookresowego przez cały okres objęty programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny, niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt strukturalny wynoszący około 2 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest właściwy, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest bardziej ambitny, niż nakazywałby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (8) Wyniki budżetowe mogą być znacznie lepsze od przewidywanych w programie nawet po roku 2005. Perspektywy gospodarcze będące podstawą programu na lata 2006–2009 wydają się bardziej ostrożne. Ponadto, jeśli wziąć pod uwagę dotychczasowe osiągnięcia Estonii w zakresie realizacji określonych celów fiskalnych, wydaje się, że odchylenia od przewidywań mogą mieć korzystniejszy charakter.
- (9) W świetle powyższej oceny ryzyka strategia budżetowa wydaje się właściwa, by zapewnić osiągnięcie w ciągu całego okresu trwania programu strukturalnej sytuacji budżetowej, która zgodnie z paktem może zostać uznana za stosowną. Ponadto stanowisko w sprawie budżetu przedstawione w programie daje dostateczny margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem pułapu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahanach makroekonomicznych w ciągu całego okresu trwania programu. Uwzględniając prawdopodobieństwo osiągnięcia w 2005 r. wyniku lepszego niż spodziewany, nadwyżka budżetowa w wysokości nie większej niż 0,1 % PKB w 2006 r. wiąże się z ryzykiem procykliczności w okresach dobrej koniunktury.
- (10) Szacuje się, że pod koniec 2005 r. wskaźnik zadłużenia osiągnie wartość 4,6 % PKB, o wiele poniżej wartości odniesienia określonej traktatem, która wynosi 60 %. W istocie zadłużenie Estonii jest najniższe w UE. Program przewiduje obniżenie się wskaźnika zadłużenia o 1,8 punktu procentowego w okresie objętym programem.
- (11) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych, w przypadku Estonii odnotowuje się niski poziom zagrożenia spowodowanego przewidywanymi kosztami budżetowymi związanymi ze starzeniem się społeczeństwa<sup>(1)</sup>. Obecny bardzo niski poziom zadłużenia brutto ma pozostać poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % przez cały okres objęty prognozą. Uznanie przez Estonię stabilności za jedną z centralnych kwestii w realizacji polityki fiskalnej, w tym reformy systemu emerytalnego, która obejmuje akumulację aktywów, wpływa korzystnie na przewidywania dla finansów publicznych. Obecna nadwyżka budżetowa łagodzi przewidywany wpływ na budżet związany ze skutkami starzenia się społeczeństwa, a średniookresowy plan budżetowy utrzymujący równowagę budżetową jest dostosowany do niskiego ryzyka dla stabilności finansów publicznych.

<sup>(1)</sup> Szczegóły dotyczące stabilności długookresowej zawarte są w technicznej ocenie programu przygotowanej przez służby Komisji ([http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm))

- (12) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są w dużym stopniu zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. W szczególności duże nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. przyczyniły się do znacznego zmniejszenia deficytu zewnętrznego do poziomu poniżej 10 % PKB. Zasadniczym elementem estońskiej polityki w okresie trwania programu jest rozsądna polityka fiskalna, mająca na celu wspieranie dalszej redukcji deficytu zewnętrznego aż do osiągnięcia poziomów zrównoważonych. Omawiana aktualizacja zawiera także środki wspierające przydział zasobów ukierunkowany na wzrost i zatrudnienie, w szczególności poprzez zmniejszenie rozmiaru sektora publicznego w gospodarce oraz przez przeniesienie obciążenia podatkowego z opodatkowania bezpośredniego na pośrednie.
- (13) Estoński krajowy program reform, przedstawiony w dniu 15 października 2005 r. w kontekście zaktualizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: i) stabilność finansów publicznych; ii) polityka fiskalna wspierająca wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy; iii) zagwarantowanie stabilnego środowiska makroekonomicznego. Skutki budżetowe działań przewidzianych w krajowym programie reform w pełni znajdują odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych zawartych w programie konwergencji. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie konwergencji pokrywają się z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Program konwergencji określa w szczególności środki mające na celu zakończenie reformy emerytalnej z 2002 r., zwiększenie podatków konsumpcyjnych i podatków ekologicznych przy jednoczesnym ograniczaniu podatkowych kosztów pracy oraz regularne przekazywanie zasobów budżetowych na inwestycje, wspieranie prac badawczo-rozwojowych oraz szkolenia zawodowe. Program konwergencji uzupełnia te środki zmianami instytucjonalnymi w dziedzinie finansów publicznych, tzn. poprzez zakończenie tworzenia informatycznego systemu budżetowego, tak aby wszystkie ministerstwa podlegały kontroli Ministerstwa Finansów, poprzez kontynuowanie formalizacji procesu planowania strategicznego oraz usprawnienie zarządzania finansami na szczeblu samorządów lokalnych na podstawie nowego ustawodawstwa.

Zdaniem Rady w świetle powyższej oceny sytuację budżetową ogólnie można uznać za dobrą, a strategia budżetowa stanowi przykład prawidłowego kształtowania polityki fiskalnej w zgodzie z wymogami paktu. Biorąc pod uwagę wynik budżetu na rok 2005, znacznie lepszy od zakładanego w programie, oraz konieczność unikania polityki procyklicznej, Rada zachęca Estonię, aby w celu przeprowadzenia dalszej korekty nierównowagi w handlu zagranicznym starała się osiągnąć większą nadwyżkę budżetową w 2006 r. oraz w kolejnych latach.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (% zmiana)	<b>PK grudzień 2005 r.</b>	<b>7,8</b>	<b>6,5</b>	<b>6,6</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>
	KOM listopad 2005 r.	7,8	8,4	7,2	7,4	n.d.	n.d.
	PK listopad 2004	5,6	5,9	6,0	6,0	6,0	n.d.
Inflacja HICP (%)	<b>PK grudzień 2005 r.</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>
	KOM listopad 2005 r.	3,0	4,1	3,3	2,6	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r. <sup>(1)</sup>	3,3	3,2	2,5	2,8	2,8	n.d.
Luka podażowa (% potencjalnego PKB)	<b>PK grudzień 2005 r. <sup>(2)</sup></b>	<b>0,1</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,1</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(3)</sup>	- 0,2	0,5	0,1	- 0,1	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r. <sup>(2)</sup>	- 0,9	- 1,3	- 1,7	- 1,2	- 1,0	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK grudzień 2005 r.</b>	<b>1,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
	KOM listopad 2005 r.	1,7	1,1	0,6	0,4	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PK grudzień 2005 r.</b>	<b>1,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
	KOM listopad 2005 r.	1,9	1,3	0,8	0,5	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	1,3	0,2	0,2	0,2	0,1	n.d.
Saldo dostosowane cyklicznie Saldo strukturalne <sup>(4)</sup> (% PKB)	<b>PK grudzień 2005 r.</b>	<b>1,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
	KOM listopad 2005 r.	1,8	1,0	0,6	0,4	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PK grudzień 2005 r.</b>	<b>5,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>
	KOM listopad 2005 r.	5,5	5,1	4,0	3,1	n.d.	n.d.
	PK grudzień 2004 r.	4,8	4,6	4,3	3,1	2,9	n.d.

Uwagi:

(<sup>1</sup>) Aktualizacja programu konwergencji z grudnia 2004 r. omawia definicję krajowych CPI, a nie HICP. Rozbieżności są nieznaczne.

(<sup>2</sup>) Obliczenia służb Komisji na podstawie informacji zawartych w programie

(<sup>3</sup>) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu o: 7,2 %, 7,1 %, 6,7 % i 6,5 % odpowiednio w okresie 2004–2007.

(<sup>4</sup>) Ponieważ program nie zawiera informacji na temat środków jednorazowych i innych środków tymczasowych, saldo dostosowane cyklicznie jest takie samo jak saldo strukturalne.

Źródło:

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