

**OPINIA RADY****z dnia 10 marca 2009 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2008-2012 przedstawionego przez Estonię**

(2009/C 63/02)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Estonii na lata 2008–2012.
- (2) W gospodarce estońskiej ma obecnie miejsce znaczne pogorszenie koniunktury. W trakcie 2008 roku obok trwającej korekty popytu krajowego wystąpiło kilka czynników zewnętrznych — zwłaszcza pogłębiający się światowy kryzys finansowy i osłabienie popytu zewnętrznego — które choć wpłynęły na złagodzenie nierównowagi zewnętrznej i wewnętrznej, przyczyniły się do przyspieszenia tempa spadku koniunktury gospodarczej. Wzrost płac znacznie przekraczający wzrost wydajności, w tym w sektorze publicznym, przyczynił się do utraty konkurencyjności kosztów w ostatnich latach wysokiego wzrostu, a dostosowywanie się rynku pracy do pogorszonej koniunktury odbywało się z opóźnieniem. Jednak wydaje się, że od końca roku 2008 można zaobserwować politykę umiarkowanego wzrostu płac. W kontekście systemu zarządu walutą w 2008 roku warunki monetarne i kredytowe uległy zaostrzeniu w sytuacji, gdy ryzyko tego kraju było postrzegane jako podwyższone i postępowała aprecjacja efektywnego realnego kursu walutowego. Po sześciu latach uzyskiwania nominalnej nadwyżki sytuacja finansów publicznych uległa znacznemu pogorszeniu i przewiduje się, że w 2008 roku deficyt wyniesie około 2 % PKB, a w latach 2009 i 2010 jeszcze wzrośnie. Wobec konieczności dokonania korekty w związku z nierównowagą w kraju władze przewidują konsolidację budżetową celem powstrzymania pogarszania się sytuacji budżetowej, ułatwienia procesu dostosowania oraz podtrzymania zaufania na rynku.
- (3) W scenariuszu makroekonomicznym będącym podstawą programu uwzględniono spadek realnego PKB o 2,2 % w roku 2008 i przewidziano dalsze jego obniżenie o 3,5 % w roku 2009. Zakłada się, że następnie PKB zacznie znowu rosnąć w tempie 2,6 % w 2010 roku i średnio 4,9 % w latach 2011 i 2012. Z dostępnych obecnie informacji <sup>(2)</sup> wynika, że scenariusz ten jest oparty na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w latach 2009 i 2010, wynikających z optymistycznej oceny perspektyw wzrostowych rynku eksportowego oraz z faktu, że nie w pełni uwzględniono nowsze informacje wskazujące na dalsze pogarszanie się wskaźników gospodarczych i wskaźników zaufania. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne, a spadek popytu krajowego i zmiany na rynku światowym mogą wywierać dalszą presję prowadzącą do spadku cen. Przedstawiony w programie scenariusz zakłada nieco wolniejszą poprawę bilansu zewnętrznego niż przewiduje się w śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 roku, ze względu na bardziej optymistyczne oczekiwania dotyczące popytu krajowego i różne założenia dotyczące cen w obrocie zewnętrznym.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty wymienione w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

<sup>(2)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności prognozę śródkresową służb Komisji ze stycznia 2009 roku, a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

- (4) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 roku oszacowano na 2,0 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu konwergencji zakładano, że nadwyżka wyniesie 1,3 % PKB. Gorszy wynik odzwierciedla przede wszystkim znaczny spadek dochodów w porównaniu z pierwotnymi szacunkami, co jest następstwem poważnego pogorszenia się sytuacji makroekonomicznej w porównaniu z przewidywaniami zawartymi w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji. Spadek dochodów został częściowo skompensowany przez mniejsze wydatki w porównaniu z wcześniejszymi założeniami, w następstwie przyjęcia w połowie 2008 roku restrykcyjnego budżetu uzupełniającego, obejmującego szeroko zakrojone cięcia wydatków.
- (5) W aktualizacji programu zakłada się, że w 2009 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 1,7 % PKB, natomiast w śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia przewiduje się deficyt na poziomie 3,2 % PKB. Ze względu na dążenie rządu do przyjęcia euro polityka budżetowa w krótkiej perspektywie nastawiona jest na przywrócenie zaufania na rynkach oraz ograniczenie rozbieżności względem określonej w Traktacie wartości referencyjnej. Oczekiwano, że wzrost wydatków w pierwotnym budżecie na 2009 rok przekroczy wzrost nominalnego PKB, w szczególności wskutek podwyżki świadczeń emerytalnych w następstwie obowiązującej formuły indeksacji. Przyjęcie restrykcyjnego budżetu uzupełniającego w lutym 2009 roku ma na celu szerokie dostosowanie wzrostu wydatków do planowanego nominalnego wzrostu gospodarczego. Strategia budżetowa na 2009 rok obejmuje także pewne środki na rzecz zwiększenia dochodów oraz odłożenie na 2010 rok wcześniej planowanych cięć podatkowych. Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się, że kurs polityki budżetowej mierzony zmianą salda strukturalnego (tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) będzie miał w 2009 roku charakter restrykcyjny, co dotyczy również budżetu uzupełniającego przyjętego w lutym 2009 roku, zakładającego zaostrzenie polityki budżetowej w związku z przewidywanym w szacunkach władz krajowych przekroczeniem 3 % PKB w roku 2009.
- (6) Przedstawiona w programie średniookresowa strategia budżetowa przewiduje osiągnięcie nadwyżki strukturalnej, a tym samym realizowanie z nadwyżką obecnego średniookresowego celu budżetowego, jakim jest strukturalna równowaga budżetowa<sup>(1)</sup>. Oczekuje się, że deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się do 1,0 % PKB w 2010 roku, a następnie przejdzie w nadwyżkę w wysokości 0,1 % PKB w roku 2011 i 0,2 % PKB w roku 2012. Przewiduje się, że korekta ma nastąpić po stronie wydatków, których wzrost (wsparty niesprecyzowanymi środkami) ma być niższy niż wzrost nominalnego PKB we wszystkich latach począwszy od roku 2010. Wzrost dochodów ma częściowo odzyskać dynamikę po poprawie sytuacji gospodarczej, z uwzględnieniem cięć podatkowych przewidzianych przez obecne prawodawstwo na lata 2010–2012.
- (7) Ze względu na fakt, że scenariusz makroekonomiczny oparty jest na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, istnieje ryzyko, że wyniki budżetowe okażą się gorsze od przewidywanych, zwłaszcza w latach 2009 i 2010. Jednak ryzyko to zostało zmniejszone dzięki niedawnemu przyjęciu restrykcyjnego budżetu uzupełniającego. Również przewidywane przejście w sektorze instytucji rządowych i samorządowych od deficytu do nadwyżki począwszy od 2011 roku może okazać się trudne do zrealizowania, biorąc pod uwagę brak w programie informacji dotyczących środków na rzecz konsolidacji budżetowej w oparciu o wydatki.
- (8) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet należy do najniższych w UE i zgodnie z programem powinien taki pozostać, nawet przy uwzględnieniu skutków niedawnej zmiany zasad indeksacji emerytur. Obecny poziom zadłużenia brutto jest w Estonii bardzo niski, a utrzymanie finansów publicznych w dobrym stanie zgodnie z planami budżetowymi na okres objęty programem przyczyniłoby się do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, które to zagrożenia obecnie kształtują się na niskim poziomie.
- (9) Ramy budżetowe oparte są na zasadzie wyjściowej nominalnej równowagi lub nadwyżki salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Choć zasada ta nie ma żadnej podstawy prawnej, była ona zazwyczaj przestrzegana w latach poprzedzających obecne załamanie koniunktury. W ostatnich latach rząd zmodyfikował stosowanie tej zasady w taki sposób, aby lepiej uwzględniać zmiany cykliczne w gospodarce, gdyż niektóre budżety u szczytu cyklu koniunkturalnego były przyjmowane z wyjściową nadwyżką. Słabym punktem pozostają jednak ramy planowania wydatków, a pierwotne cele w tym zakresie są systematycznie podwyższane w ramach budżetów uzupełniających, czemu w minionym okresie dobrej koniunktury gospodarczej sprzyjały wyższe od spodziewanych dochody. Wzmocnienie średniookresowych ram wydatków i poprawa efektywności wydatków stają się zatem szczególnie istotne w sytuacji obecnego załamania gospodarczego i pomogłyby złagodzić wpływ obniżenia dochodów na stan finansów publicznych. Zgodnie z programem konwergencji rząd zamierza wprowadzić budżetowanie zadaniowe i budżetowanie memoriałowe, początkowo w postaci projektów pilotażowych, celem wzmocnienia procesu budżetowania średniookresowego.

<sup>(1)</sup> Rząd zapowiedział, że dokona przeglądu średniookresowego celu budżetowego i określi go ponownie, zakładając nadwyżkę w kategoriach strukturalnych.

- (10) Aby ustabilizować sektor finansowy, władze Estonii podniosły pułap gwarancji depozytów z kwoty stanowiącej w koronach estońskich równowartość 20 000 EUR do 50 000 EUR i zwiększyły do 100 % udział gwarantowanych środków; obie zmiany weszły w życie 9 października 2008 roku. Ponadto w grudniu 2008 roku do parlamentu trafił pakiet wniosków legislacyjnych mających na celu zwiększenie elastyczności zarządzania kryzysowego, w tym poprzez ustanowienie przyspieszonej procedury interwencji państwa.
- (11) Zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej, zatwierdzonym w grudniu 2008 roku przez Radę Europejską, Estonia — jako kraj mający do czynienia ze znaczną nierównowagą zewnętrzną i wewnętrzną — ukierunkowała swoją politykę budżetową na skorygowanie tej nierównowagi. Ze względu na zagrożenia dla wyniku budżetowego oraz trudności z uzyskaniem nowego finansowania na akceptowalnych warunkach z uwagi na panującą na rynku niechęć do podejmowania ryzyka, zaplanowany na lata 2009 i 2010 kurs polityki budżetowej, mający generalnie charakter restrykcyjny, stanowi adekwatną reakcję. W ramach realizacji krajowego programu reform władze Estonii przyjęły wiele reform strukturalnych o neutralnym lub ograniczonym wpływie na budżet w krótkiej perspektywie, w szczególności środki wspierające rynek pracy i inwestycje; mniej uwagi natomiast poświęcono środkom na wsparcie przemysłu i wzmocnienie siły nabywczej gospodarstw domowych. Środki wspierające rynek pracy to przyjęcie znowelizowanego prawa pracy oraz trwająca nowelizacja prawa o służbie publicznej; ich celem jest zwiększenie elastyczności rynku pracy, przy jednoczesnym zwiększeniu zasiłków dla bezrobotnych i rozszerzeniu kręgu beneficjentów celem poprawy bezpieczeństwa. Środki te związane są ze średniookresowym programem reform i z zaleceniami dla Estonii, przedstawionymi przez Komisję w dniu 28 stycznia 2009 roku w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
- (12) Oczekuje się, że kurs polityki budżetowej będzie miał charakter restrykcyjny w latach 2009–2011, a w roku 2012 stanie się umiarkowanie ekspansywny. Margines bezpieczeństwa chroniący przed normalnymi wahaniami cyklicznymi jest wprawdzie zapewniony we wszystkich latach począwszy od roku 2009, jednak ze względu na gwałtowne załamanie koniunktury może on okazać się niewystarczający do tego, aby zapobiec naruszeniu progu deficytu wynoszącego 3 % PKB w latach 2009 i 2010. Jednak ryzyko nieosiągnięcia planowanego wyniku budżetowego zostało zmniejszone dzięki przyjęciu restrykcyjnego budżetu uzupełniającego w lutym 2009 roku. Również ze względu na istniejące zagrożenia zaplanowany w programie powrót do nadwyżki może nie nastąpić w 2011 roku. Ponadto korekta powinna zostać wsparta odpowiednimi środkami. W kontekście członkostwa Estonii w ERM II oraz konieczności poprawy konkurencyjności kosztów gospodarki uzasadniona byłaby korekta uprzedniego znacznego wzrostu płac.
- (13) Co do wymagań w kwestii danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych<sup>(1)</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Estonia, znajdując się obecnie w fazie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej po latach wzrostu gospodarczego kształtującego się powyżej potencjału, przyjmuje restrykcyjny kurs polityki budżetowej na lata 2009–2011, który jest odpowiednią reakcją wobec istniejącej nierównowagi. Do załamania gospodarczego dochodzi jeszcze światowy kryzys finansowy i zmniejszony popyt zewnętrzny. Powrót na ścieżkę zrównoważonego wzrostu utrudnia także pogorszenie konkurencyjności kosztów, zwłaszcza ze względu na przedłużony okres wzrostu płac przekraczającego wzrost wydajności. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych uległo w 2008 roku znacznemu pogorszeniu i po sześciu latach nadwyżek zmieniło się w deficyt. W programie przewiduje się, że deficyt tego sektora utrzyma się również w latach 2009 i 2010, choć będzie stopniowo malał. Ze względu na istniejące zagrożenia makroekonomiczne oraz brak w programie informacji dotyczących środków na rzecz konsolidacji budżetowej w oparciu o wydatki w roku 2010, wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od przewidywanych, a deficyt nominalny może w latach 2009 i 2010 przekroczyć próg 3 %. Jednak ryzyko nieosiągnięcia planowanego wyniku budżetowego zostało zmniejszone dzięki przyjęciu restrykcyjnego budżetu uzupełniającego w lutym 2009 roku.

W świetle powyższej oceny oraz z uwagi na konieczność zapewnienia trwałej konwergencji i niezakłóconego udziału w ERM II, zwraca się Estonię do:

- (i) dokonania konsolidacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej, utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3 % PKB oraz do podjęcia niezbędnych środków na rzecz konsolidacji w średnim okresie;
- (ii) prowadzenia ostrożnej polityki płacowej w sektorze publicznym celem wsparcia dostosowania gospodarki oraz poprawy konkurencyjności;
- (iii) wzmocnienia średniookresowych ram budżetowych, w szczególności poprzez poprawę w zakresie planowania wydatków i ich efektywności.

<sup>(1)</sup> Brak zwłaszcza założeń dotyczących nominalnego efektywnego kursu walutowego. Ponadto wykorzystano założenia dotyczące stóp procentowych w strefie euro, choć może to być uzasadnione brakiem odpowiednio reprezentatywnych wskaźników stóp procentowych dla EEK.

## Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	PK listopad 2008	6,3	- 2,2	- 3,5	2,6	4,8	5,0
	KOM styczeń 2009	6,3	- 2,4	- 4,7	1,2	bd.	bd.
	PK listopad 2007	7,4	5,2	6,1	6,7	7,0	bd.
Inflacja HICP (%)	PK listopad 2008	6,7	10,6	4,2	2,8	3,0	3,2
	KOM styczeń 2009	6,7	10,6	3,2	2,7	bd.	bd.
	PK listopad 2007	6,6	8,6	5,6	3,6	3,5	bd.
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	PK listopad 2008	8,0	0,9	- 5,7	- 5,9	- 3,9	- 1,7
	KOM styczeń 2009 <sup>(2)</sup>	9,0	2,1	- 5,4	- 6,4	bd.	bd.
	PK listopad 2007	2,7	0,1	- 1,2	- 1,5	- 1,3	bd.
Wierzytelności/zadłu- żenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK listopad 2008	- 16,9	- 10,5	- 5,1	- 5,0	- 4,7	- 4,7
	KOM styczeń 2009	- 17,1	- 8,8	- 4,2	- 2,6	bd.	bd.
	PK listopad 2007	- 14,0	- 9,9	- 8,2	- 7,8	- 7,4	bd.
Dochody sektora insty- tucji rządowych i samo- rządowych (% PKB)	PK listopad 2008	38,2	36,2	38,9	37,8	36,5	35,2
	KOM styczeń 2009	38,2	36,5	38,2	38,4	bd.	bd.
	PK listopad 2007	37,2	38,2	38,2	37,4	36,3	bd.
Wydatki sektora insty- tucji rządowych i samo- rządowych (% PKB)	PK listopad 2008	35,5	38,2	40,6	38,8	36,4	35,0
	KOM styczeń 2009	35,5	38,5	41,4	41,6	bd.	bd.
	PK listopad 2007	34,6	36,9	37,2	36,5	35,5	bd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB)	PK listopad 2008	2,7	- 1,9	- 1,7	- 1,0	0,1	0,2
	KOM styczeń 2009	2,7	- 2,0	- 3,2	- 3,2	bd.	bd.
	PK listopad 2007	2,6	1,3	1,0	0,9	0,8	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK listopad 2008	2,9	- 1,8	- 1,5	- 0,8	0,3	0,4
	KOM styczeń 2009	2,9	- 1,8	- 3,0	- 2,9	bd.	bd.
	PK listopad 2007	2,7	1,4	1,1	1,0	0,8	bd.
Saldo w ujęciu uwzględ- niającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	PK listopad 2008	0,3	- 2,2	0,0	0,8	1,3	0,7
	KOM styczeń 2009	- 0,1	- 2,6	- 1,6	- 1,3	bd.	bd.
	PK listopad 2007	1,8	1,3	1,4	1,3	1,2	bd.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	PK listopad 2008	- 0,1	- 2,4	- 0,1	0,4	1,2	0,7
	KOM styczeń 2009	- 0,4	- 2,8	- 1,6	- 1,3	bd.	bd.
	PK listopad 2007	1,2	0,8	1,4	1,3	1,2	bd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK listopad 2008	3,5	3,7	3,7	3,5	3,0	2,8
	KOM styczeń 2009	3,5	4,3	6,1	7,6	bd.	bd.
	PK listopad 2007	2,7	2,3	2,0	1,8	1,6	bd.

## Uwagi:

- (<sup>1</sup>) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie.
- (<sup>2</sup>) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu wynoszącego odpowiednio: 4,6 %, 4,1 %, 3,7 % i 3,5 % w okresie 2007–2010.
- (<sup>3</sup>) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i inne działania tymczasowe wynoszą 0,4 % PKB w 2007 roku, 0,2 % w 2008 roku, 0,1 % w 2009 roku, 0,4 % w 2010 roku i 0,1 % w 2011 roku; zgodnie z najnowszym programem wszystkie te działania przyczyniają się do zmniejszenia deficytu. W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia uznano, że działania jednorazowe w latach 2009–2011 nie mają charakteru jednorazowego.

## Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 roku (KOM); obliczenia służb Komisji.