KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 26.11.2024 r.
COM(2024) 720 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Łotwy

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Łotwy

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego[1], wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu[2], oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[3]. Celem ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy przyczyniają się do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na rygorystycznym i spójnym egzekwowaniu reguł.

W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został w średnim okresie obniżony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w kontekście europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto[4], co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie doprowadzi do realizacji wspólnych priorytetów Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

Po przedłożeniu planu Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO ŁOTWY

Dnia 15 października 2024 r. Łotwa przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Łotwę uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

Przed przedłożeniem planu Łotwa zwróciła się o informacje techniczne[5], które Komisja przedstawiła dnia 21 czerwca 2024 r. i opublikowała w dniu 15 października 2024 r.[6]. Informacje techniczne wskazują strukturalny wynik pierwotny w 2028 r., który jest

---

4 Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

5 Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują informacje techniczne i) nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat) oraz ii) przewidujące mechanizm zapewnienia odporności deficytu oraz nieprzewidujące takiego mechanizmu. W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pl). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy średniookresowo do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji Europejskiej i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=pl).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_pl#latvia.

niezbędny, aby w średnim okresie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się poniżej 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawał poniżej 60 % PKB, nawet przy braku dalszych działań budżetowych po 4-letnim okresie dostosowawczym. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Informacje techniczne przygotowano i przekazano państwom członkowskim zgodnie z dwoma scenariuszami: scenariuszem przewidującym spójność z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu[7], zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/126, oraz scenariuszem nieprzewidującym takiego mechanizmu. W informacjach technicznych dotyczących Łotwy wskazano, że w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi regułami fiskalnymi w 4-letnim okresie dostosowawczym oraz w oparciu o założenia Komisji, strukturalny wynik pierwotny powinien wynosić co najmniej -1,3 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.; scenariusz przewidujący mechanizm zapewnienia odporności deficytu), zgodnie z poniższą tabelą. W celach informacyjnych: po uwzględnieniu również mechanizmu zapewnienia odporności deficytu strukturalny wynik pierwotny powinien wynieść na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) co najmniej -0,1 % PKB. Mechanizm zapewnienia odporności deficytu nie jest jednak wymogiem w odniesieniu do Łotwy, która kwalifikuje się do otrzymania informacji technicznych.

Tabela 1: Informacje techniczne udostępnione Łotwie przez Komisję

Ostatni rok okresu dostosowawczego	2028 r.
Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz nieprzewidujący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu	-1,3
Wyłącznie w celach informacyjnych: Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz przewidujący mechanizm zapewnienia odporności deficytu	-0,1

Źródło: obliczenia Komisji.

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Łotwa i Komisja prowadziły dialog techniczny we wrześniu 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Łotwę i jej podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności produktu potencjalnego i stóp procentowych), a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania określone w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

Według informacji podanych przez Łotwę w jej planie państwo to zgłosiło, że we wrześniu 2024 r. zaangażowało się w proces konsultacji z partnerami społecznymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami, w tym Stowarzyszeniem Organizacji Pracodawców, Konfederacją Wolnych Związków Zawodowych i Stowarzyszeniem Rządów Lokalnych i Regionalnych, zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Łotwę w jej planie posiedzenie poświęcono temu, w jaki sposób Łotwa zamierza zrealizować zalecenia krajowe i wspólne priorytety UE, ze szczególnym uwzględnieniem polityki podatkowej, kształcenia i opieki zdrowotnej.

[7] Mechanizm zapewnienia odporności deficytu ustanowiony w art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 zakłada, że roczna poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego wynosi 0,4 punku procentowego PKB (lub 0,25 punktu procentowego PKB w przypadku przedłużenia okresu dostosowawczego) do czasu osiągnięcia poziomu deficytu strukturalnego poniżej 1,5 % PKB.

W czerwcu 2024 r. Rada Dyscypliny Budżetowej (niezależna instytucja fiskalna Łotwy) zatwierdziła prognozę makroekonomiczną stanowiącą podstawę średniookresowych ram budżetowych na lata 2024–2028, przyznając, że prognoza makroekonomiczna przedstawiona przez Ministerstwo Finansów jest zasadniczo ostrożna i odzwierciedla rzeczywisty rozwój sytuacji gospodarczej. W październiku Rada Dyscypliny Budżetowej wydała opinię w sprawie średniookresowych ram budżetowych na lata 2025–2028, budżetu na 2025 r. i średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Rada stwierdziła, że chociaż na potrzeby sformułowania prognoz budżetowych na 2024 r. i przygotowania budżetu na 2025 r. wykorzystano aktualne krajowe dane budżetowe, ale prognoza makroekonomiczna zatwierdzona w czerwcu tego roku nie została zmieniona i w związku z tym nie uwzględniała wyniku rewizji głównej i najbardziej aktualnych tendencji gospodarczych. Jednocześnie Rada Dyscypliny Budżetowej przyznała, że trajektoria fiskalna średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego spełnia warunki określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263 (informacje techniczne Komisji).

Inne powiązane procesy

Dnia 15 października Łotwa złożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu [26 listopada 2024 r.][8]

W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Łotwy szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru[9].

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja makroekonomiczna i budżetowa oraz związane z nią prognozy i perspektywy

Działalność gospodarcza na Łotwie wzrosła w 2023 r. o 1,7 %, co spowodowane było inwestycjami i wydatkami publicznymi. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka znajdzie się w stagnacji za sprawą słabego spożycia prywatnego i niskich inwestycji, pomimo silnego spożycia sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 1 %, a w 2026 r. o 2,1 %, w związku ze spodziewanym ożywieniem spożycia prywatnego i inwestycji. Oczekuje się, że w 2026 r. wzrośnie również wywóz. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) przywrócony zostanie wzrost potencjalnego PKB na Łotwie, który – po spadku w 2024 r. – ma wynieść 1,5 % w 2026 r. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 6,6 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 6,7 %, w 2025 r. – 6,7 %, a w 2026 r. – 6,5 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 9,1 % w 2023 r. do 1,2 % w 2024 r. i osiągnie 2,2 % w 2025 r. oraz 2,2 % w 2026 r.

Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Łotwie wyniósł 2,4 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 2,8 % PKB w 2024 r. i wzrośnie do poziomu 3,2 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, pozostanie na poziomie 3,2 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Łotwy na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił

[8] Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Łotwy, 26.11.2024, C(2024)9060 final.

[9] Zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Łotwy, dotychczas nieopublikowane.

45,0 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 48,1 % PKB. Prognozuje się jego dalszy wzrost do 50,3 % PKB na koniec 2025 r. i do 51,6 % na koniec 2026 r. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Łotwy obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263. Wbrew wytycznym dla państw członkowskich dotyczącym wymogów informacyjnych w odniesieniu do średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdań z postępów opublikowanych w Dzienniku Urzędowym w dniu 21 czerwca 2024 r. plan nie zawiera tabel 7c i 7d. Tabele te nie są jednak niezbędne do oceny łotewskiego planu.

W planie Łotwa zobowiązała się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,1 % w latach 2025–2028. Informacje techniczne (zakładające ścieżkę liniowego dostosowania) są spójne ze średnim wzrostem wydatków netto na poziomie 3,7 % w okresie dostosowawczym (2025–2028). Zgodnie z tymi informacjami ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, prowadzi do osiągnięcia strukturalnego wyniku pierwotnego na poziomie -1,3 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.). Jest to wartość równa minimalnemu poziomowi strukturalnego wyniku pierwotnego wynoszącemu -1,3 % PKB w 2028 r., podanemu przez Komisję w informacjach technicznych w dniu 21 czerwca 2024 r.[10] W planie zakłada się, że dynamika wzrostu potencjalnego PKB spadnie do 2,1 % w 2025 r. (z 2,2 % w 2024 r.), po czym spowolni do 0,9 % w 2028 r. Dodatkowo w planie przewidziano, że deflator PKB pozostanie na stałym poziomie 2,5 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Łotwy

	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	Średnia w okresie ważności planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	9,1	5,9	3,6	3,4	3,3	4,1
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	9,1	15,5	19,7	23,8	27,9	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB	2,2	2,1	1,2	0,9	0,9	1,3

[10] W scenariuszu bez mechanizmu zapewnienia odporności deficytu.

(%)						
Inflacja (deflator PKB) (%)	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Łotwy i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo wzrastać, według planu, z 45,8 % PKB w 2024 r. do 50,8 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu oczekuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie stopniowo wzrastał do 2038 r., osiągając poziom 59,9 % PKB.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Łotwy

	2023 r.	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2038
Dług publiczny (% PKB)	43,6	45,8	47,5	48,5	49,7	50,8	59,9
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-2,2	-2,6	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Łotwy

Tym samym, według planu, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych ma utrzymać się poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB w średnim okresie. W związku z tym zgodnie z zawartymi w planie zobowiązaniami politycznymi i założeniami makroekonomicznych przedstawiona w tym planie ścieżka wydatków netto jest zbieżna z wymogiem dotyczącym długu określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

Przy założeniu ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeniach przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie pozostawać w okresie dostosowawczym na poziomie 2,9 % PKB w ujęciu rocznym. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby 3 % PKB, tylko pozostawałby nieznacznie poniżej wartości odniesienia deficytu. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Założenia makroekonomiczne planu

Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Łotwie w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto inne założenia dotyczące sześciu zmiennych takich jak: punkt wyjścia (strukturalny wynik pierwotny), wzrost potencjalnego PKB, wzrost realnego PKB, nominalna implikowana stopa oprocentowania zadłużenia, wartość rezydualna zmiany długu i wzrost deflatora PKB. Te różnice wymagają uważnej oceny, zwłaszcza że przewidziany w planie średni wzrost wydatków netto jest wyższy, niż na to wskazują informacje techniczne.

Poniżej wymieniono różnice mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

W planie założono początkowe strukturalne pierwotne saldo budżetowe na poziomie -0,8 % PKB w 2024 r., czyli o 0,6 pp. wyższe niż strukturalny wynik pierwotny sięgający -1,4 % PKB zakładany w informacjach technicznych z 21 czerwca 2024 r. i o 0,7 pp. wyższe w porównaniu z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym jest większy, niż wynika z założeń Komisji.

Lepsza sytuacja fiskalna w 2024 r. odzwierciedla zawarte w planie założenia dotyczące:

niższego deficytu nominalnego. Założenia planu dotyczące zaktualizowanych wydatków budżetowych i wyższych dochodów niepodatkowych są zgodne z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r., natomiast założenia dotyczące dochodów podatkowych w 2024 r. wydają się optymistyczne;

gorszej cyklicznej pozycji gospodarki. Przyjęte w planie założenie wyższego wzrostu potencjalnego PKB w 2024 r. nie jest spójne ze wspólnymi ramami analizy stabilności długu, natomiast korekta wzrostu realnego PKB w 2024 r. w dół oraz założenia dotyczące wzrostu produktu realnego i potencjalnego począwszy od 2025 r. są zbieżne;

wyższych płatności z tytułu odsetek. Przyjęte w planie założenia dotyczące wyższej nominalnej implikowanej stopy procentowej opierają się na bardziej aktualnej ocenie przeprowadzonej przez organy krajowe i są spójne z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r.

Ogólnie rzecz biorąc, przyjęte w planie założenia dotyczące poprawy w punkcie wyjścia w 2024 r., które nie są należycie uzasadnione, są zrównoważone założeniami zbieżnymi ze wspólnymi ramami analizy stabilności długu stosowanymi od 2025 r. Pozostałe różnice nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Oznacza to, że różnica między ścieżką wydatków netto określoną w planie a informacjami technicznymi wynika z różnic w założeniach, które ogólnie można zaakceptować. Zgodnie z tą oceną plan spełnia wymóg określony w art. 13 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione zarówno przez działania po stronie wydatków, jak i przez działania dyskrecjonalne po stronie dochodów. Działania dyskrecjonalne po stronie dochodów obejmują korekty opodatkowania pracy od 2025 r., w szczególności podwyższenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych oraz zwiększenie wysokości dochodu niepodlegającego opodatkowaniu i horyzontalne stosowanie tego dochodu. Ponieważ te działania po stronie dochodów mają negatywny wpływ na budżet, rząd zaproponował:

podatek od nieoczekiwanych zysków banków od 2025 r.; przesunięcie 1 punktu procentowego składek emerytalnych pobieranych od dochodów z pracy z kapitałowego systemu emerytalnego do państwowego systemu emerytalnego; a także inne środki wyrównawcze, w tym podwyższenie stawek akcyzy dla różnych grup produktów oraz podniesienie stawek podatku od samochodów prywatnych i służbowych. Po stronie wydatków działania dyskrecjonalne zwiększające wydatki mają na celu przede wszystkim wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, w tym zdolności służb bezpieczeństwa wewnętrznego (w tym poprzez podwyższenie wynagrodzeń), zapewnienie cyberbezpieczeństwa, zakup amunicji i sprzętu indywidualnego, a także wsparcie wojskowe dla Ukrainy i wsparcie dla ukraińskiej ludności cywilnej na Łotwie. Działania zmniejszające wydatki obejmują ograniczenie wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym, zmniejszenie wydatków na towary i usługi we wszystkich ministerstwach sektorowych, rewizję wydatków gmin na wynagrodzenia i inwestycje, a także rewizję wydatków na przedsiębiorstwa wchodzących w skład sektora instytucji rządowych i samorządowych. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Utrzymują się pewne czynniki ryzyka związane z wdrożeniem przewidzianej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej. Wynikają one z niższego niż oczekiwano wpływu niektórych działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów na budżet, a także z rosnących potrzeb w zakresie wydatków na obronność, z których wszystkie mogą wymagać dalszych działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów lub ograniczenia wydatków. W projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto[11].

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służące realizacji wspólnych priorytetów Unii

W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także reform i inwestycji mających na celu realizację wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje ponad 130 refom i inwestycji służących realizacji wspólnych priorytetów UE, z których ponad 40 jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), a ponad 50 – z funduszy polityki spójności.

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje obszerny wykaz środków pogrupowanych według takich kierunków polityki jak przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, edukacja i umiejętności, wspieranie inwestycji, zrównoważony transport i infrastruktura cyfrowa. Przewidziane w planie reformy i inwestycje mają na celu uwzględnienie zaleceń krajowych dotyczących przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym i zrównoważonego zarządzania zasobami wydanych w 2024 r., zaleceń dotyczących zrównoważonego transportu wydanych w 2020 i 2019 r., zaleceń dotyczących inwestycji w umiejętności ekologiczne i cyfrowe wydanych w 2024 i 2023 r., zaleceń dotyczących usług cyfrowych i infrastruktury cyfrowej, w tym na poziomie regionalnym, wydanych w latach 2022, 2020 i 2019, a także zaleceń dotyczących skoncentrowania polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach w celu wsparcia zielonej i cyfrowej transformacji, wydanych w latach 2023,

[11] Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Łotwy, 26.11.2024, C(2024)9060 final.

2022, 2020 i 2019. Środki wspierające realizację priorytetu dotyczącego zielonej transformacji poprzez tworzenie sprzyjających warunków dla inwestycji, poprawę efektywności energetycznej i zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii uwzględniono w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu.

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan obejmuje obszerny wykaz środków pogrupowanych według szeregu obszarów polityki, takich jak ochrona socjalna i bezpieczeństwo, opieka zdrowotna, edukacja i umiejętności, polityka zatrudnienia, wspieranie inwestycji i dostępność nieruchomości mieszkaniowych. Przewidziane w planie reformy i inwestycje mają na celu uwzględnienie zaleceń krajowych wydanych w latach 2024, 2023, 2022, 2020 i 2019, które dotyczyły poprawy w zakresie adekwatności ochrony socjalnej, w tym w odniesieniu do emerytur, dostępności, odporności, przystępności cenowej i jakości opieki zdrowotnej, jakości kształcenia, w szczególności kształcenia i szkolenia zawodowego, w celu zapewnienia umiejętności potrzebnych na rynku pracy; zaleceń wydanych w latach 2024, 2019, 2020 dotyczących zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy; zaleceń wydanych w latach 2024, 2023, 2022, 2020, 2019 dotyczących wspierania inwestycji na rzecz innowacji i dostępu do finansowania, a także zalecenia wydanego w 2019 r. dotyczącego zwiększenia dostępności mieszkań przystępnych cenowo oraz mieszkań socjalnych.

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego plan obejmuje zbiór środków mających na celu zmniejszenie zależności kraju od paliw kopalnych, wspieranie efektywności energetycznej, wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, a przede wszystkim dokończenie synchronizacji krajowego systemu elektroenergetycznego z europejską siecią kontynentalną z wykorzystaniem wsparcia z instrumentu „Łącząc Europę" na rzecz energii oraz z RRF. Środki te wpisują się w kierunek polityki w zakresie energii i efektywności energetycznej. Ponadto w planie przewidziano reformy i inwestycje mające na celu uwzględnienie zaleceń krajowych dotyczących zmniejszenia zależności od paliw kopalnych i przyspieszenia rozpowszechnienia odnawialnych źródeł energii wydanych w latach 2024, 2023, 2022, 2020, zaleceń dotyczących wzmocnienia infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych wydanych w latach 2022 i 2019, zaleceń dotyczących poprawy efektywności energetycznej wydanych w latach 2023, 2022 i 2019 oraz zaleceń dotyczących zwiększenia bezpieczeństwa dostaw i dalszej synchronizacji z unijną siecią elektroenergetyczną wydanych w latach 2023 i 2022.

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych w planie określono zamiar opracowania zbioru środków związanych z krajowymi siłami zbrojnymi, którego nadrzędnym celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom dla kraju oraz zapewnienie ochrony ludności cywilnej.

Oprócz tego plan obejmuje inne środki z zakresu polityki wykraczające poza wspólne priorytety UE. Środki w ramach polityki podatkowej mają na celu uwzględnienie zaleceń krajowych dotyczących rozszerzenia opodatkowania wydanych w latach 2024, 2023, 2022 i 2019 poprzez zmniejszenie obciążeń podatkowych dotyczących osób o niskich i średnich dochodach, a także poprawę ściągalności podatków i przestrzegania przepisów podatkowych. W ramach polityki w zakresie efektywności sektora publicznego plan przewiduje środki mające na celu uwzględnienie zalecenia krajowego dotyczącego zwiększenia rozliczalności i efektywności sektora publicznego wydanego w 2019 r., na przykład reformy mające na celu poprawę zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi i komunalnymi, zapobieganie konfliktom interesów, które uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności (RRP). W celu uwzględnienia zalecenia krajowego dotyczącego poprawy otoczenia działalności gospodarczej wydanego w 2024 r. w planie przewidziano reformy mające na celu

identyfikację i usunięcie barier biurokratycznych, zmniejszenie obciążeń administracyjnych działalności deweloperskiej, nadzór rynku w sektorze bankowym oraz, przy wsparciu z RRP, modernizację rejestru przedsiębiorstw.

Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz RRP Łotwy. Plan zawiera stosowne odniesienia do działań uwzględnionych w RRP i programie polityki spójności, a także odniesienia do poszczególnych źródeł finansowania. Plan zawiera również odniesienia do rozgraniczania pomiędzy poszczególnymi źródłami finansowania i wzajemnego uzupełniania się tych źródeł.

W planie omówiono potrzeby Łotwy w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Łączne potrzeby inwestycyjne odpowiadają około 15,5 mld EUR i obejmują lata 2025–2028. Przykłady określonych przez Łotwę potrzeb inwestycyjnych związanych ze wsparciem sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, zgodnie z celami dotyczącymi klimatu określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, obejmują cyfryzację i modernizację portów w Rydze i Lipawie, zrównoważony transport, efektywność energetyczną budynków, produkcję energii elektrycznej i ciepła, cyfryzację administracji publicznej, gospodarkę wodno-ściekową oraz odtwarzanie zdegradowanych ekosystemów na obszarach zarówno lądowych, jak i morskich, przy czym łączna wartość potrzeb inwestycyjnych sięga 6,6 mld EUR. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, Łotwa określiła potrzeby inwestycyjne o wartości sięgającej 3,9 mld EUR, dotyczące na przykład wielkoskalowego multimodalnego parku przemysłowego i logistycznego w porcie w Rydze połączonego linią kolejową Rail Baltica, inwestycji w drogi, wsparcia szkolnictwa wyższego, innowacji, badań naukowych i rozwoju umiejętności, a także zwiększenia adekwatności ochrony socjalnej. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego w planie Łotwy określono potrzeby inwestycyjne o wartości sięgającej 2,9 mld EUR, obejmujące na przykład utworzenie terminalu obsługującego morską farmę wiatrową w porcie w Windawie, inwestycje w portach w Lipawie, Salacgrīva i Roja, synchronizację sieci z siecią elektroenergetyczną Europy kontynentalnej, modernizację podziemnego magazynu gazu w Inčukalns oraz inwestycje w rozwiązania służące do magazynowania w elektrowniach o dużej mocy. W celu zwiększenia zdolności obronnych w planie Łotwy określono potrzeby inwestycyjne o wartości sięgającej 2,2 mld EUR, na przykład dotyczące remontu i budowy schronów, budowy nowych ośrodków zarządzania klęskami żywiołowymi i rozwoju infrastruktury w celu zwiększenia zdolności reagowania służb odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne, zwiększenia bezpieczeństwa morskiego i zdolności obronnych w portach w Rydze, Lipawie i Windawie, a także zbioru środków, które mają zostać wdrożone przez krajowe siły zbrojne.

Wnioski z oceny Komisji

Ogółem Komisja jest zdania, że plan Łotwy spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

WNIOSEK OGÓLNY

Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Łotwie przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie.

NINIEJSZYM ZALECA ŁOTWIE:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Co więcej, Rada wzywa Łotwę do zapewnienia realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów Unii.

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu)
ŁOTWA

Rok		2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.
Stopy wzrostu (%)	Roczna	5,9	3,6	3,4	3,3
	Skumulowana (*)	15,5	19,7	23,8	27,9

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego [2023].

Sporządzono w Strasburgu dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący