

OPINIA RADY
z dnia 14 marca 2006 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Litwy na lata 2005-2008

(2006/C 82/10)

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 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

WYDAJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 14 marca 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Litwy, obejmujący okres od roku 2005 do roku 2008.
- (2) W ciągu ostatnich dziesięciu lat Litwie udało się pomyślnie zakończyć proces przejścia do sprawnej gospodarki rynkowej, obecnie zaś jest ona jednym z państw UE o największym tempie wzrostu. Reformy strukturalne umożliwiły znaczne zwiększenie wskaźnika zatrudnienia od roku 2001. Średnie tempo wzrostu realnego PKB w latach 2001-2004 wynosiło prawie 8 %. PKB na mieszkańca mierzony standardami siły nabywczej w roku 2004 wyniósł około 48 % średniej UE-25. Nie wystąpiła żadna istotna nierównowaga makroekonomiczna, chociaż w dalszym ciągu ważne jest kontynuowanie szybkiego zmniejszania bezrobocia strukturalnego i opanowanie ryzyka presji popytu związanej z opóźnionymi i trwającymi nadal skutkami gwałtownej ekspansji kredytu bankowego. W wyniku wstrząsu zewnętrznego spowodowanego kryzysem rosyjskim w 1998 r. doszło do znacznego pogłębienia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W późniejszym okresie wdrożono plan konsolidacji budżetowej. Od roku 2001 deficyt utrzymuje się na poziomie 2 % PKB lub poniżej, a deficyt dostosowywany cyklicznie sprowadzono w 2002 r. do poziomu 1 % PKB.
- (3) W opinii z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu konwergencji, obejmującego lata 2004-2007, Rada wezwała Litwę do kontynuowania działań mających na celu osiągnięcie sytuacji budżetowej bliskiej równowadze, w szczególności aby zapanować nad presją popytu krajowego oraz w sposób ścisły wykonać budżet na rok 2005, tak aby zmniejszyć ryzyko przekroczenia trzyprocentowej wartości odniesienia oraz aby wykorzystać dochody wyższe od przewidywanych lub dochody dodatkowe i wydatki niewykorzystane na potrzeby redukcji deficytu.
- (4) Odnośnie do wykonania budżetu w roku 2005, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych za rok 2005 szacuje się w prognozie służb Komisji z jesieni 2005 r. na 2 % PKB, zamiast docelowych 2,1 % PKB określonych w poprzedniej aktualizacji programu konwergencji ⁽²⁾. W zaktualizowanym programie szacowany poziom deficytu wynosi 1,5 % PKB. Niemniej jednak wstępne dane odnoszące się do całego roku 2005 wskazują na jeszcze lepszy rezultat — deficyt w wysokości około 1 % PKB. Rezultat lepszy od przewidywanego wynika z dobrych wyników budżetowych całego sektora instytucji rządowych i samorządowych; szacuje się, że sektor ten odnotował dochody wyższe od oczekiwanych, przy czym plany wydatków zostały zasadniczo zrealizowane.

⁽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, o których mowa w niniejszym tekście, można znaleźć na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Zgodnie z decyzją wydaną przez Eurostat w maju 2005 r. w sprawie klasyfikacji płatności związanych z odszkodowaniami za utratę oszczędności w rublach w pierwszych latach okresu przejściowego oraz ze zwrotem nieruchomości skonfiskowanych w czasach Związku Radzieckiego, docelowa wartość deficytu określona w poprzedniej aktualizacji programu (2,5 % PKB) została skorygowana w celu wyłączenia płatności związanych z tymi zobowiązaniami i umożliwienia tym samym prawidłowego porównania.

- (5) Program jest w dużej mierze zgodny z wzorcową strukturą i z wymogami dotyczącymi przekazywania danych dotyczących programów stabilności i konwergencji, określonymi w nowym kodeksie postępowania ⁽¹⁾.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny przedstawiony w programie zakłada wzrost realnego PKB do poziomu 7 % w roku 2005, następnie stopniowy spadek do poziomu 5,3 % w roku 2007 i ponowny wzrost do poziomu 6,8 % w roku 2008. Na podstawie obecnie dostępnych informacji można ten scenariusz uznać za oparty na realnych założeniach dotyczących wzrostu (i ostrożnych założeniach na 2007 r.). Jeżeli presja popytu wzrośnie, zawarte w programie przewidywania dotyczące inflacji mogą się okazać zaniżone.
- (7) Głównym celem programu jest redukcja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w kategoriach strukturalnych (tj. w kategoriach dostosowań cyklicznych, bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) do poziomu 1 % PKB lub poniżej tego poziomu przed końcem okresu objętego programem, co stanowi dla Litwy średniookresowy cel dla sytuacji budżetowej w rozumieniu Paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Zaktualizowany program przewiduje stopniowy spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu 1,5 % PKB w 2005 r. do 1,0 % w 2008 r. Deficyt pierwotny ma podobny przebieg w czasie: jego poziom ma spaść z 0,6 % PKB w 2005 r. do 0,2 % na końcu okresu objętego programem. Ogólnie rzecz biorąc, program opiera się na założeniu, że wyniki gospodarcze będą korzystne, co stworzyłoby dobre warunki dla polityki oszczędności budżetowych. Konsolidacja przewidziana w programie opiera się głównie na wydatkach, w szczególności na redukcji spożycia ogólnospołecznego i transferów socjalnych jako procentu PKB. Przewiduje się znaczący wzrost publicznych wydatków inwestycyjnych — z 4,1 % PKB w 2005 r. do 5,2 % w 2008 r. — sytuujący się znacznie powyżej średniej unijnej (2,5 % PKB). W zasadniczo niezmienionej sytuacji makroekonomicznej, biorąc pod uwagę przeklasyfikowanie oszczędności i zwrot nieruchomości, dostosowanie budżetu jest wolniejsze od planowanego w poprzedniej aktualizacji. Spowolnienie jest wynikiem zmniejszenia wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych.
- (8) Z obliczeń służb Komisji dokonanych zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią wynika, że deficyt strukturalny (tj. deficyt dostosowywany cyklicznie bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) powinien zostać obniżony z około 2,25 % PKB w 2005 r. do 1,25 % w 2008 r. Program określa, że celem średniookresowym dla sytuacji budżetowej — który ma zostać osiągnięty do roku 2008 — jest deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalny punkt odniesienia (szacowany jako deficyt wynoszący 1,75 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy został w programie wyznaczony na właściwym poziomie, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Zagrożenia dla prognoz budżetowych zawartych w programie wydają się być zasadniczo zrównoważone. Z jednej strony istnieje duże prawdopodobieństwo, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. będzie niższy od przewidywanego w programie. Możliwość przeniesienia na 2006 r. oraz widoczne w ciągu ostatnich kilku lat ostrożne planowanie dochodów przez władze wskazują, że wyniki w 2006 r. mogą być lepsze od planowanych. Z drugiej jednak strony program opiera się w dużej mierze na ograniczaniu wydatków (jako procentu PKB), a w szczególności na umiarkowanej polityce płacowej w sektorze publicznym w związku z obniżeniem podatku dochodowego od osób fizycznych. Niemniej jednak ta umiarkowana polityka może się okazać trudna do osiągnięcia, a poza tym istnieją pewne wątpliwości co do skutków reformy systemu emerytalnego i reformy podatkowej, które mogą wystąpić na zakończenie okresu objętego programem.
- (10) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiona w programie strategia budżetowa może okazać się niewystarczająca, aby zapewnić realizację przewidywanego w programie celu średnioterminowego do 2008 r., zgodnie z założeniami aktualizacji. Strategia budżetowa przedstawiona w programie wydaje się jednak zapewniać dostateczny margines bezpieczeństwa, chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB, przy założeniu, że po roku 2007 występować będą normalne makroekonomiczne wahania cykliczne. Tempo dostosowania do zawartego w programie celu średnioterminowego nie jest całkowicie zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa

⁽¹⁾ Program zawiera wszystkie dane obowiązkowe i większość danych fakultatywnych, o których mowa w nowym kodeksie postępowania, choć sposób przedstawienia danych obowiązkowych w kilku przypadkach różni się nieznacznie od zalecanego w nowym kodeksie postępowania, na przykład: przedstawiono popyt krajowy zamiast końcowego popytu krajowego, pominięto wydatki z tytułu odsetek odpowiadające usługom pośrednictwa finansowego mierzonym pośrednio (FISIM), zaś podane obciążenia podatkowe przedstawiają wielkość, jaka odpowiada w rzeczywistości podatkowi ogółem, tzn. sumie podatków bezpośrednich i pośrednich oraz podatków od kapitału, w związku z czym w obliczeniach obciążeń podatkowych brakuje podatków pośrednich wpłacanych do budżetu unijnego oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

saldy strukturalnego rozumiana jako punkt odniesienia powinna wynieść 0,5 % PKB i że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast w okresach gorszej koniunktury może być mniejsze. W szczególności planowane dostosowanie strukturalne prowadzące do osiągnięcia celu średnioterminowego wynosi średnio 0,4 % PKB w latach 2006-2008, w kontekście korzystnych uwarunkowań o charakterze cyklicznym (na co wskazuje duża luka produktowa, która będzie stopniowo niwelowana w okresie trwania programu) zgodnie z ustaloną metodologią. Dostępne dane i zmiany strukturalne na Litwie wskazują jednak, że szacowanie luk produktowych i równowagi strukturalnej obciążone jest pewnym marginesem niepewności.

- (11) Zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu przy określaniu ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia celu średnioterminowego należy uwzględnić „poważne reformy strukturalne”, których wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych jest możliwy do zweryfikowania. Średnioterminowa strategia budżetowa nakreślona w programie stanowi tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego przewidzianego w programie. Konieczność odstępstwa uzasadnia się w programie realizacją wielu reform, jednak jedynie reforma systemu emerytalnego, polegająca na wprowadzeniu filaru kapitałowego, została w programie przedstawiona w wystarczająco szczegółowy sposób i tylko w tym przypadku można uznać, że reforma ta wywiera korzystny wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych. Średnie roczne dostosowanie strukturalne prowadzące do osiągnięcia celu średnioterminowego zaplanowane na lata 2006-2008 wynosi 0,5 % PKB przy uwzględnieniu kosztów netto trwającej reformy systemu emerytalnego, które wzrastają z 0,5 % PKB w 2005 r. do 0,8 % w 2008 r. Niemniej jednak margines bezpieczeństwa na wypadek przekroczenia progu deficytu w wysokości 3 % PKB nie zostanie w 2006 r. zapewniony, gdyż deficyt strukturalny na ten rok (obliczony przez służby Komisji) przekracza minimalny punkt odniesienia o 0,25 punktu procentowego PKB. W związku z powyższym tymczasowe odstępstwo byłoby dopuszczalne w rozumieniu poprawionego Paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz nowego kodeksu postępowania, pod warunkiem że w 2006 r. zostanie osiągnięty minimalny punkt odniesienia, co będzie możliwe, jeśli na rok 2006 i kolejne lata zostaną przeniesione lepsze od przewidywanych wyniki w zakresie deficytu z 2005 r.
- (12) Szacuje się, że w 2005 r. wskaźnik zadłużenia osiągnie wartość około 19 % PKB, czyli znacznie mniej niż wartość odniesienia określona w traktacie, która wynosi 60 %. Program przewiduje, że wskaźnik zadłużenia utrzyma się na poziomie 19-20 % PKB przez pozostałą część okresu objętego programem.
- (13) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych, dla Litwy odnotowuje się niski poziom zagrożenia spowodowanego przewidywanymi kosztami budżetowymi związanymi ze starzeniem się społeczeństwa. Poziom zadłużenia brutto jest obecnie bardzo niski i zgodnie z przewidywaniami ma się utrzymywać poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB przez większą część okresu objętego prognozą; ponadto przewiduje się, że w okresie trwania programu możliwe będzie zapanowanie nad deficytem sektora rządowego. Litwa przyjęła reformę systemu emerytalnego, która przyczynia się w znacznym stopniu do ograniczenia wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Władze litewskie planują dalsze zmiany systemu emerytalnego, mające na celu podwyższenie stopy zastąpienia dla emerytów przy jednoczesnym stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego. Wdrożenie tego ostatniego środka miałoby kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej powszechnego systemu emerytalnego.
- (14) Środki przewidziane w sektorze finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. W szczególności, biorąc pod uwagę tymczasowe odstępstwo związane z reformą systemu emerytalnego, Litwa czyni postępy na drodze do osiągnięcia swojego celu średnioterminowego. Rząd podejmuje również liczne środki w celu polepszenia jakości finansów publicznych (takie jak reforma podatkowa) oraz poczynił postępy we wdrażaniu reformy systemu emerytalnego w celu polepszenia długookresowej stabilności finansów publicznych.
- (15) Środki przedstawione w krajowym programie reform w sektorze finansów publicznych są spójne ze środkami przedstawionymi w programie; odnoszą się one w większości do kroków, które należy podjąć w związku z reformami: systemu emerytalnego, systemu opieki zdrowotnej i podatkową. Środki mające na celu usprawnienie procedur budżetowych (np. opracowanie budżetu na podstawie programów realizowanych na różnych poziomach sektora instytucji rządowych i samorządowych i elastyczne korzystanie z funduszy przeznaczonych na współfinansowanie projektów unijnych) również są zgodne ze środkami opisanymi w zaktualizowanym programie. Skutki budżetowe niewielkiej liczby konkretnych reform określonych w krajowym programie reform znajdują odzwierciedlenie w prognozach budżetowych zawartych w programie konwergencji.

W świetle powyższej oceny oraz w kontekście perspektyw znaczącego wzrostu gospodarczego, a także w celu zapewnienia trwałej spójności z UE Rada wzywa Litwę:

- i) do wzmożenia wysiłków w zakresie strukturalnego dostosowania budżetowego, aby można było szybciej osiągnąć cel średniookresowy, oraz
- ii) w szczególności do wyznaczenia bardziej ambitnej docelowej wartości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na rok 2006, tak aby zapewnić przy tym przeniesienie na rok 2006 i lata kolejne lepszych od przewidywanych wyników osiągniętych w 2005 r.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2005 r.	7,0	7,0	6,0	5,3	6,8
	KOM listopad 2005 r.	7,0	7,0	6,2	5,8	b.d.
	PK styczeń 2005 r.	6,5	6,5	6,2	6,0	b.d.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2005 r.	1,1	2,7	2,7	2,7	2,5
	KOM listopad 2005 r.	1,1	2,6	2,8	2,9	b.d.
	PK styczeń 2005 r.	1,2	2,9	2,5	2,9	b.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽³⁾	2,5	2,9	2,1	0,5	0,6
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁶⁾	2,1	2,2	1,4	0,2	b.d.
	PK styczeń 2005 r. ⁽³⁾	1,6	1,3	0,5	-0,1	b.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	-1,4	-1,5	-1,4	-1,3	-1,0
	KOM listopad 2005 r.	-1,4	-2,0	-1,8	-1,6	b.d.
	PK styczeń 2005 r. ⁽⁷⁾	-2,5	-2,5	-1,8	-1,5	b.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	-0,4	-0,6	-0,6	-0,6	-0,2
	KOM listopad 2005 r.	-0,4	-1,1	-1,0	-0,8	b.d.
	PK styczeń 2005 r. ⁽⁷⁾	-1,5	-1,4	-0,8	-0,5	b.d.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽³⁾	-2,1	-2,3	-2,0	-1,4	-1,2
	KOM listopad 2005 r.	-2,0	-2,6	-2,2	-1,7	b.d.
	PK styczeń 2005 r. ⁽³⁾	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2005 r. ⁽⁴⁾	-2,1	-2,3	-2,0	-1,4	-1,2
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁵⁾	-2,0	-2,6	-2,2	-1,7	b.d.
	PK styczeń 2005 r.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Dług rządowy brutto (% PKB)	PK grudzień 2005 r.	19,5	19,2	19,9	19,8	18,9
	KOM listopad 2005 r.	19,6	20,7	20,2	19,6	b.d.
	PK styczeń 2005 r.	20,1	20,9	20,3	20,1	b.d.

Uwagi:

- (1) Koszty trwającej reformy systemu emerytalnego (wprowadzenie drugiego filara) zostały uwzględnione w deficycie. Koszty te szacuje się na 0,3 % w 2004 r., 0,5 % PKB w 2005 r., 0,7 % w 2006 r., 0,8 % w 2007 r. i 0,8 % w 2008 r.
- (2) Saldo z uwzględnieniem zmian cyklicznych (jak w poprzednich wierszach) bez uwzględnienia środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Gdyby pominąć koszty reformy systemu emerytalnego, dostosowanie wynosiłoby zgodnie ze zaktualizowanym programem 0,5 % PKB w 2006 r., 0,7 % w 2007 r. i 0,2 % w 2008 r., czyli średnio 0,5 % w latach 2006-2008.
- (3) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.
- (4) W programie nie uwzględniono środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
- (5) W prognozach Komisji nie uwzględniono środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
- (6) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o, odpowiednio: 7,0 %, 6,9 %, 7,0 % i 7,0 % w okresie 2004-2007.
- (7) Łącznie z płatnościami związanymi z odszkodowaniami za wkłady oszczędnościowe i zwrotem nieruchomości w wysokości 0,4 % PKB w 2005 r., 0,8 % w 2006 r. i 1,2 % w 2007 r.

Źródło:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.