

OPINIA RADY**z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2007–2010 przedstawionego przez Litwę**

(2008/C 74/05)

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,

zasięgnąwszy opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji Litwy na lata 2007–2010 ⁽²⁾.
- (2) Przez kilka ostatnich lat Litwa przeżywała okres wysokiego wzrostu gospodarczego, napędzanego głównie przez popyt wewnętrzny. Warunki monetarne są sprzyjające, gdyż gospodarka jest wysokim stopniu powiązana z euro dzięki systemowi zarządu walutą w ramach ERM II.

Ponieważ zabrakło odpowiednich działań hamujących nadmierne korzystanie z kredytów krajowych, ich gwałtowny przyrost — ułatwiony dzięki rozwojowi rynków finansowych — wzmógł spożycie prywatne i inwestycje na rynku nieruchomości. Pojawiły się jednak ograniczenia mocy produkcyjnych, gdyż emigracja i wysoki wzrost gospodarczy spowodowały niedobory siły roboczej, dodatkowo pogłębione przez niedopasowanie kwalifikacji, niskie wskaźniki aktywności zawodowej oraz rosnące koszty. Płace rosną szybciej niż wydajność pracy, co prowadzi do szybkiego wzrostu inflacji i spadku konkurencyjności cenowej. Pomimo wciąż dobrych wyników eksportu deficyt bilansu płatniczego zwiększył się gwałtownie, gdyż silny popyt krajowy wywołał duży wzrost importu i pogłębił podatność gospodarki na czynniki zewnętrzne. Mimo to polityka budżetowa nie zareagowała na rosnące zaburzenia równowagi makroekonomicznej: saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje ujemne, a ponieważ nie ma wiążących średniookresowych pułapów wydatków, wyższe od oczekiwanych dochody są systematycznie wydawane. Ulgi i zwolnienia podatkowe przyczyniły się do wywołania boomu na rynku nieruchomości, a tym samym do przegrzania gospodarki, niemniej ostatnio podjęte zaostrezenie warunków kredytowania sprzyja koniecznej korekcie. Do przywrócenia równowagi wewnętrznej i zewnętrznej oraz przyciągnięcia inwestycji zagranicznych (a więc do ugruntowania procesu nadrabiania zaległości) przyczynią się przede wszystkim: większa dyscyplina budżetowa oraz strukturalne reformy rynku pracy i systemu edukacji, które zwiększą podażyowy potencjał gospodarki. Ma to szczególne znaczenie, gdyż Litwa dysponuje niewieloma instrumentami politycznymi z uwagi na rygor swojej polityki monetarnej.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę programu przewiduje, że wzrost realnego PKB osiągnie w roku 2007 poziom 9,8 %, potem dość gwałtownie spadnie do 5,3 % w roku 2008, a następnie do 4,8 % rocznie przez resztę okresu objętego programem. Popyt krajowy ma osłabnąć, ale pozostanie głównym czynnikiem wzrostu. Obecnie dostępne informacje ⁽³⁾ pozwalają sądzić, że scenariusz ten jest oparty na ostrożnych założeniach. Biorąc pod uwagę ostatnio obserwowaną dynamikę, ocenę tę można odnieść zwłaszcza do roku 2008. Program nie wyjaśnia niektórych rozbieżności, np. między rosnącą nierównowagą zewnętrzną a znacznym spadkiem popytu krajowego.

⁽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⁾ Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona 4 tygodnie po terminie przewidzianym w kodeksie postępowania, przypadającym na dzień 1 grudnia.

⁽³⁾ Ocena ta uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2007 r. oraz sporządzoną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

Program przewiduje, że inflacja wzrośnie z 5,8 % w roku 2007 do 6,5 % w roku 2008, a następnie spadnie do 5,1 % w roku 2009 i 3,6 % w roku 2010, wykazując niewielki postęp w stronę konwergencji. Niemniej biorąc pod uwagę tendencje wzrostu cen żywności, planowane podwyżki cen gazu (wyraźnie wspomniane w programie i szacowane na 1,5 % w roku 2008, ale nie uwzględnione w prognozie inflacji na rok 2008) oraz podwyżki płac niewspółmierne do wzrostu wydajności i grożące nasileniem spirali płacowo-cenowej, widać, że prognozy te obciążone są znacznym ryzykiem niedoszacowania. Jeżeli — jak to przewiduje program — pogłębi się nierównowaga zewnętrzna, zwiększy się podatność gospodarki na czynniki zewnętrzne. Jednak już same ostatnio obserwowane tendencje cenowo-płacowe, grożące osłabieniem konkurencyjności, mogą doprowadzić do pogorszenia pozycji zewnętrznej.

- (4) W najnowszej aktualizacji programu konwergencji deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2007 oszacowano na 0,9 % PKB, czyli tak jak zakładano w poprzedniej aktualizacji, mimo znacznie lepszych niż oczekiwano wyników w roku 2006. Korzystny efekt bazowy, czyli 0,6 % PKB, został zniwelowany przez jednorazowe działanie o podobnej skali⁽¹⁾. Podobnie jak w kilku poprzednich latach dodatkowe dochody, wynikające z wyższego niż oczekiwano wzrostu gospodarczego, zostały wydane w roku 2007 głównie w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz krajowego wkładu w projekty współfinansowane przez UE. Wykonanie budżetu w roku 2007 nie odpowiadało zaleceniom zawartym w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. na temat poprzedniej aktualizacji programu konwergencji⁽²⁾; mianowicie mimo dobrej koniunktury i mniejszego niż zakładano deficytu w roku 2006 nie pokuszono się o ambitniejszą docelową wartość deficytu w roku 2007. Ponadto co prawda cel średniookresowy dla deficytu strukturalnego (tj. deficytu w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) — czyli 1 % PKB — został w roku 2006 z ledwością osiągnięty, ale w roku 2007 zanotowano niewielkie odchylenie, o około 0,25 % PKB.
- (5) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest umacnianie stabilności makroekonomicznej przez dyscyplinowanie polityki budżetowej. W porównaniu z poprzednią aktualizacją zakładany termin osiągnięcia celu średniookresowego przesunięto o rok, z roku 2008 na 2009, mimo zasadniczo niezmiennego scenariusza makroekonomicznego. Jednakże po przetworzeniu danych z programu według wspólnie przyjętej metody okazuje się, że cel ten mógłby zostać zrealizowany już w roku 2008. Według programu nominalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych ma się poprawić, przechodząc z deficytu w wysokości 0,9 % PKB w roku 2007 do nadwyżki w wysokości 0,8 % w roku 2010. Wynik strukturalny obliczany według powszechnie przyjętej metody ma przejść od deficytu w wysokości 1,25 % PKB w roku 2007 do nadwyżki w wysokości 1 % w roku 2010, przy czym korekta ta ma nastąpić głównie po roku 2008. Dzięki dość silnemu wzrostowi gospodarczemu źródłem tej korekty ma być wzrost wskaźnika dochodów względem PKB (3,9 punktu procentowego), szybszy niż wzrost wskaźnika wydatków (o 2,2 punktu procentowego). Pomimo dalszego obniżania podatków bezpośrednich oczekuje się, że dochody będą rosnąć dzięki większemu napływowi funduszy z UE, podwyżkom akcyzy oraz jeszcze większej ściągальności podatków. Natomiast wzrost wydatków wynika ze znacznych podwyżek świadczeń socjalnych oraz rosnących inwestycji publicznych, głównie współfinansowanych z funduszy UE. Przyjęcie w listopadzie 2007 r. ustawy o dyscyplinie finansów publicznych oznaczało stanowczą wolę narzucenia dyscypliny budżetowej. Ustawa ta wejdzie w życie z początkiem roku 2008; według niej finansami sektora instytucji rządowych i samorządowych należy tak zarządzać, aby pozycja budżetowa zbliżyła się do równowagi lub wykazywała nadwyżkę, i w tym celu należy przestrzegać dyscypliny wydatków. Jednakże ustawa ta koncentruje się na przygotowaniu i wykonaniu budżetów rocznych, nie wprowadza natomiast perspektywicznych, średniookresowych ram budżetowych, co jest jej mankamentem.
- (6) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż przewidziano w programie. W świetle wyjątkowo ostrożnych prognoz co do realnego i nominalnego wzrostu produkcji od roku 2008, przewidywany wzrost dochodów wydaje się znaczny: nawet przy korzystniejszym makroekonomicznym scenariuszu wzrostu przewidywane dochody wydają się zawyżone, zwłaszcza z uwagi na skutki dalszych obniżek podatków bezpośrednich oraz uzależnienie od poprawy ściągальności podatków. W programie niedostatecznie wyrażono duży wzrost udziału dochodów niepodatkowych w PKB, częściowo związany z funduszami UE, i zbyt optymistycznie potraktowano spodziewane efekty lepszej ściągальności

⁽¹⁾ Wspomniane jednorazowe działanie to wyrównanie częściowo niewypłaconych emerytur za lata 1995–2002, nakazane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i przyjęte przez rząd w listopadzie 2007 r. Decyzja co do tej operacji zapadła po dacie, do której sięgała prognoza służb Komisji na rok 2007, dlatego oszacowanego w niej wyniku za rok 2007 nie da się porównywać z wynikiem przedstawionym w programie.

⁽²⁾ Dz.U. C 71 z 28.3.2007, str. 19.

podatków. Ponadto obecność licznych działań zwiększających wydatki oraz słabość średniookresowych ram planowania i kontrolowania finansów publicznych grożą tym, że wydatki nadal będą przekraczać ustalone wcześniej pułapy. Gdyby spowolnienie gospodarcze okazało się poważniejsze lub dłuższe, skutkując gwałtownym wyhamowaniem wzrostu dochodów, wywołałoby większą presję na budżet.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka wydaje się, że kurs polityki budżetowej przedstawiony w programie nie gwarantuje osiągnięcia celu średniookresowego do roku 2009, tak jak to przewidziano w programie. W szczególności może pogorszyć się wynik strukturalny w roku 2008 ze względu na planowane działania zmniejszające dochody i zwiększające wydatki; tymczasem Litwa, przeżywająca obecnie intensywny wzrost gospodarczy, powinna mierzyć wyżej niż wartość odniesienia dla rocznej poprawy strukturalnej, wynosząca 0,5 % PKB. Należy zatem zwiększyć tempo realizacji celu średniookresowego określonego w programie, zwłaszcza w roku 2008, tak by dotrzymać paktu stabilności i wzrostu. Gdy cel średniookresowy zostanie osiągnięty, przewidziany w programie kurs polityki budżetowej będzie zgodny z paktem stabilności i wzrostu. Jednak wobec utrzymujących się presji zewnętrznych i krajowych wskazana byłaby rygorystyczniejsza polityka budżetowa, niż obecnie się planuje.
- (8) Wydaje się, że zagrożenie stabilności finansów publicznych Litwy nie jest duże. Starzenie się społeczeństwa ma mniejszy długoterminowy wpływ na budżet niż średnio w UE, natomiast wzrost wydatków emerytalnych, wynikających z uchwalonych już reform systemu emerytalnego, będzie w nadchodzących dziesięcioleciach niewielki. Obecny poziom zadłużenia brutto jest bardzo niski, a oszacowana w programie wyjściowa pozycja budżetowa w roku 2007 — lepsza niż pozycja wyjściowa w poprzednim programie — pomoże zmniejszyć zagrożenie długoterminowej stabilności finansów publicznych.
- (9) Program konwergencji wydaje się do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. Zakładane w programie konwergencji działania w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Np. oba programy uwzględniają obecne reformy systemu emerytalnego, systemu opieki zdrowotnej i systemu podatkowego. Oba programy podają za mało informacji o bezpośrednich kosztach budżetowych związanych z reformą systemu opieki zdrowotnej i systemu edukacji; więcej szczegółów o o innych reformowanych dziedzinach zawiera program konwergencji. Brakuje jednak jakościowej oceny ogólnych skutków krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa odpowiada po części ogólnym wytycznym polityki gospodarczej dla Litwy zawartym w zintegrowanych wytycznych w dziedzinie polityki budżetowej, wydanych w kontekście strategii lizbońskiej. Jednak proponowany kurs polityki budżetowej za mało przyczynia się do poprawy stabilności makroekonomicznej i hamowania presji inflacyjnej.
- (11) Przystępując do mechanizmu ERM II, Litwa podjęła zobowiązania co do polityki budżetowej, sektora finansowego i polityki strukturalnej. Jeśli chodzi o postęp w realizacji tych zobowiązań, władze niewystarczająco zaostrzyły kurs polityki budżetowej, a choć podjęły działania mające poprawić sytuację kredytową, wysiłki na rzecz osłabienia boomu kredytowego były niewielkie. Mimo szybkiego wzrostu gospodarczego w ostatnich latach, rządowi nie udało się zrównoważyć budżetu, cele budżetowe były mało ambitne, a nieplanowane dochody zostały w większości wydane. Należy zacieśnić średniookresową strategię budżetową. Aby osłabić przyrost kredytów, utrzymano wymaganie wysokich rezerw, kontynuowano czujny nadzór finansowy oraz podwyższono stopę rezerw obowiązkowych — jednak z niewielkim bezpośrednim skutkiem. Ogłoszone przez rząd w marcu i grudniu 2007 roku inicjatywy na rzecz walki z inflacją zmierzały w dobrym kierunku, ale jak dotąd przyniosły niewiele konkretnych działań i wywarły niewielki wpływ na inflację. Trwają reformy strukturalne, ale konieczne są dalsze kroki w dziedzinie edukacji i rynku pracy oraz działania przyciągające inwestycje zagraniczne.
- (12) Jeżeli chodzi o wymagania co do danych określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, to w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość danych fakultatywnych ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ W szczególności brakuje danych o składnikach korekty stan-przepływy, szacunkowych danych na temat czynników potencjalnego wzrostu oraz niektórych danych o stabilności długookresowej.

Podsumowując: program ma ograniczyć zaburzenia makroekonomiczne w gospodarce Litwy przez zaostrzenie polityki budżetowej. Jednak cele budżetowe wydają się skromne w świetle obecnego wysokiego wzrostu gospodarczego. Program przewiduje dopiero odsunięte w czasie działania korekcyjne, tak że cel średnioterminowy zostanie osiągnięty zaledwie w roku 2009. Osiągnięcie celów budżetowych nie jest pewne, gdyż zapowiadane działania są zbyt skromną podstawą konsolidacji, a ramy średnioterminowe są zbyt słabe. Ze względu na planowane dalsze obniżki podatków bezpośrednich i uzależnienie od lepszej ściągalności podatków prognozy dochodów wydają się zbyt optymistyczne, a ostrożny scenariusz makroekonomiczny stanowi dla nich tylko częściową przeciwwagę. Aby zniwelować narastającą presję inflacyjną, zachować konkurencyjność i zlikwidować pozostałe „wąskie gardła” na rynku pracy, należy znacznie zaostrzyć politykę budżetową — bardziej, niż przewidziano w programie — oraz podjąć dalsze działania w ramach polityki strukturalnej; ważne jest to również ze względu na dalsze nadrabianie zaległości. Zagrożenie stabilności finansów publicznych Litwy pozostaje jednak niewielkie.

W świetle powyższej oceny oraz konieczności zapewnienia stałej konwergencji i odpowiedniego udziału w ERM II wzywa się Litwę, by podjęła działania na rzecz chłodzenia gospodarki i by w tym celu:

- (i) dążyła w roku 2008 i w latach kolejnych do znacznie lepszych wyników budżetowych, niż przewidziano w programie, szczególnie przez ograniczenie wzrostu wydatków, niewydawanie nieplanowanych dochodów i wzmocnienie wiążącego charakteru średniokresowych pułapów wydatków;
- (ii) osłabiła presję inflacyjną, m.in. przez propagowanie płac odpowiadających ogólnemu wzrostowi wydajności oraz podjęcie kroków strukturalnych w celu zlikwidowania „wąskich gardeł” na rynku pracy.

Litwę wzywa się również, by ściślej przestrzegała terminu składania programów stabilności i konwergencji ustalonego w kodeksie postępowania.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2007	7,7	9,8	5,3	4,5	5,2
	KOM listopad 2007	7,7	8,5	7,5	6,3	nd.
	PK grudzień 2006	7,8	6,3	5,3	4,5	nd.
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2007	3,8	5,8	6,5	5,1	3,6
	KOM listopad 2007	3,8	5,6	6,5	5,2	nd.
	PK grudzień 2006	3,9	4,7	3,4	3,1	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PK grudzień 2007	1,7	3,3	1,5	- 0,4	- 1,3
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	1,0	1,0	0,4	- 0,6	nd.
	PK grudzień 2006	2,4	1,6	0,1	- 1,9	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PK grudzień 2007	- 9,5	- 12,5	- 12,7	- 14,5	- 15,4
	KOM listopad 2007	- 8,9	- 12,5	- 12,9	- 13,0	nd.
	PK grudzień 2006	- 6,6	- 7,5	- 7,0	nd.	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,5	0,2	0,8
	KOM listopad 2007	- 0,6	- 0,9	- 1,4	- 0,8	nd.
	PK grudzień 2006	- 1,2	- 0,9	- 0,5	0,0	nd.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik pierwotny (% PKB)	PK grudzień 2007	0,2	- 0,1	0,3	0,9	1,4
	KOM listopad 2007	0,2	0,0	- 0,5	0,2	nd.
	PK grudzień 2006	- 0,4	0,0	0,4	0,8	nd.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PK grudzień 2007	- 1,0	- 1,8	- 0,9	0,3	1,1
	KOM listopad 2007	- 0,8	- 1,2	- 1,5	- 0,6	nd.
	PK grudzień 2006	- 1,8	- 1,3	- 0,5	0,5	nd.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PK grudzień 2007	- 1,0	- 1,2	- 0,9	0,3	1,1
	KOM listopad 2007	- 0,8	- 1,2	- 1,5	- 0,6	nd.
	PK grudzień 2006	- 1,8	- 1,3	- 0,5	0,5	nd.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PK grudzień 2007	18,2	17,6	17,2	15,0	14,0
	KOM listopad 2007	18,2	17,7	17,2	16,1	nd.
	PK grudzień 2006	18,4	19,2	19,0	17,7	nd.

Uwagi:

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

(2) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości: 7,9 %, 8,4 %, 8,2 % i 7,4 % odpowiednio w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Jak wynika z najnowszego programu, działania jednorazowe i inne działania tymczasowe odpowiadają za 0,6 % PKB w roku 2007 (wzrost deficytu). Ponieważ decyzja co do tej operacji zapadła po dacie, do której sięgała prognoza Komisji na rok 2007, nie została ona uwzględniona w jesiennej prognozie służb Komisji.

Źródło:

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