

TARYBOS NUOMONĖ**2008 m. kovo 4 d.****dėl atnaujintos 2007–2010 m. Lietuvos konvergencijos programos**

(2008/C 74/05)

EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Europos bendrijos steigimo sutartį,

atsižvelgdama į 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo ⁽¹⁾, ypač į jo 9 straipsnio 3 dalį,

atsižvelgdama į Komisijos rekomendaciją,

pasikonsultavusi su Ekonomikos ir finansų komitetu,

PATEIKĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

- (1) 2008 m. kovo 4 d. Taryba išnagrinėjo atnaujintą Lietuvos konvergencijos programą, kuri apima 2007–2010 m. laikotarpį ⁽²⁾.
- (2) Keletą pastarųjų metų ekonomika Lietuvoje auga sparčiai, o pagrindinis šio augimo veiksnys — vidaus paklausa. Pinigų politikos sąlygos buvo palankios turint omenyje didelį sąveikos su euru laipsnį pagal valiutų valdybos principus taikomus VKM II.

Nesant pakankamai priemonių pernelyg dideliame vidaus skolinimui apriboti, greita kreditavimo plėtra, kuriai palankias sąlygas sudarė finansų sektoriaus vystymasis, nulėmė privataus vartojimo ir investicijų į nekilnojamąjį turtą augimą. Vis dėlto atsirado pajėgumų suvaržymų, nes dėl emigracijos ir spartaus ekonomikos augimo ėmė trūkti darbo jėgos; šią padėtį sunkina kvalifikacijos nesuderinamumas su darbo rinka, nedidelis aktyvumas darbo rinkoje ir didėjančios išlaidos. Vis spartesnis darbo užmokesčio augimas pranoksta našumo augimą, todėl greitai kyla infliacija ir mažėja kainų konkurencingumas. Nepaisant to, kad eksporto rodikliai išlieka stabilūs, išorės deficitas sparčiai didėjo, nes dėl didelės vidaus paklausos labai išaugo importas ir padidėjo išorinis pažeidžiamumas. Susiklosčius šioms aplinkybėms, didėjančio makroekonominio disbalanso problema fiskalinės politikos priemonėmis nebuvo sprendžiama: valdžios sektoriaus balansas išliko deficitinis, o nenustačius privalomų viršutinių ribų vidutinės trukmės išlaidoms didesnės nei planuota pajamos sistemingai išleidžiamos. Mokesčių lengvatos ir atleidimas nuo mokesčių paskatino nekilnojamojo turto bumą, o kartu — ekonomikos perkaitimą, nors pastaruoju metu griežtinant paskolų suteikimo sąlygas sudaromos sąlygos tinkamai koreguoti padėtį. Siekiant išspręsti vidaus bei išorės disbalanso problemas ir pritraukti užsienio investicijų, tokiu būdu užtikrinant tvarų pusiausvyros atkūrimo procesą, naudingiausios būtų griežtesnės fiskalinės politikos kryptys ir struktūrinės darbo rinkos bei švietimo sistemos reformos, kuriomis būtų toliau didinama pasiūla. Tai ypač svarbu turint omenyje tas negausias politikos priemones, kurių Lietuva galėtų imtis atsižvelgdama į suvaržymus, kuriuos diktuoja joje taikoma pinigų politika.

- (3) Makroekonominiame scenarijuje, kuriuo pagrįsta programa, numatoma, kad realiojo BVP augimas 2007 m. bus 9,8 %, o vėliau palyginti smarkiai sumažės iki 5,3 % 2008 m., o po to — vidutiniškai 4,8 % kasmet per likusį programos laikotarpį. Vidaus paklausa turėtų mažėti, bet ir toliau būtų pagrindinis ekonomikos augimo veiksnys. Remiantis šiuo metu turima informacija ⁽³⁾ galima teigti, kad šis scenarijus yra atsargus. Atsižvelgiant į pastaruoju metu įgytą pagreitį, scenarijus ypač atsargus 2008 m. Programoje nepaaiškinti kai kurie neatitikimai, įskaitant neatitikimą tarp išorės disbalanso didėjimo ir smarkaus vidaus paklausos mažėjimo.

⁽¹⁾ OL L 209, 1997 8 2, p. 1. Reglamentas su pakeitimais, padarytais Reglamentu (EB) Nr. 1055/2005 (OL L 174, 2005 7 7, p. 1). Šiame tekste nurodytus dokumentus galima rasti tinklavietėje: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

⁽²⁾ Atnaujinta programa pateikta 4 savaitėmis vėliau nei elgesio kodekse nustatytas galutinis terminas (gruodžio 1 d.).

⁽³⁾ Vertinant visų pirma atsižvelgiama į Komisijos tarnybų 2007 m. rudens prognozę ir Komisijos atliktą nacionalinės reformų programos 2007 m. spalio mėn. įgyvendinimo ataskaitos vertinimą.

Programoje numatoma, kad infliacija padidės nuo 5,8 % 2007 m. iki 6,5 % 2008 m., o vėliau sumažės iki 5,1 % 2009 m. ir 3,6 % 2010 m., taigi pažanga konvergencijos požiūriu labai nedidelė. Be to, atsižvelgiant į maisto produktų kainų tendencijas, planuojamą dujų kainos didėjimą (kuris aiškiai pripažįstamas programoje, numatant 1,5 % padidėjimą 2008 m., tačiau neįtraukiant jo į 2008 m. infliacijos projekcijas) ir smarkiai našumo augimą pranokstantį darbo užmokesčio augimą, kuris pabrėžia pavojų, kad darbo užmokesčio ir kainų spiralės padėtis dar pasunkės, akivaizdi didelė rizika, kad šios projekcijos yra pernelyg optimistinės. Dėl didėjančio išorės disbalanso, jei programos prognozės pasiteisins, didėtų ūkio išorinis pažeidžiamumas. Tačiau išorės būklė galėtų pablogėti ir dėl pastarųjų kainų bei darbo užmokesčio pokyčių, kurie rodo, kad kyla konkurencingumo mažėjimo pavojus.

- (4) Naujausioje atnaujintoje konvergencijos programoje įvertinta, kad 2007 m. valdžios sektoriaus deficitas bus 0,9 % BVP — šis rodiklis visiškai atitinka rodiklį, nustatytą ankstesnėje atnaujintoje programoje, nepaisant kur kas geresnių nei numatyta 2006 m. rezultatų. Palankų maždaug 0,6 % BVP bazės efektą neutralizavo vienkartinė panašaus dydžio priemonė ⁽¹⁾. Panašiai kaip ir ankstesniais metais, papildomos pajamos, gautos sparčiau nei numatyta augant ūkiui, buvo išleistos 2007 m. daugiausia Socialinio draudimo fondo reikmėms ir nacionaliniu lygiu bendrai finansuojant ES remiamus projektus. Vykdam 2007 m. biudžetą neatsižvelgta į 2007 m. vasario 27 d. Tarybos nuomonėje dėl ankstesnės atnaujintos konvergencijos programos ⁽²⁾ pateiktą raginimą, nes nepasinaudota ekonominiu pakilimu ir mažesniu nei siekta 2006 m. deficitu tam, kad būtų nustatytas mažesnio deficito tikslas 2007 m. Be to, 2006 m. vos pasiekus vidutinės trukmės tikslą -1 % BVP struktūrinį deficitą (t. y. pagal ciklą pakoreguotą deficitą atėmus vienkartinės ir kitas laikinas priemones), 2007 m. nuo jo šiek tiek, maždaug 0,25 % BVP, nukrypta.
- (5) Pagrindinis vidutinės trukmės biudžeto strategijos tikslas yra skatinti makroekonominį stabilumą vykdam griežtesnę fiskalinę politiką. Palyginti su ankstesne atnaujinta programa, pasiekti vidutinės trukmės tikslą planuojama vieneriais metais vėliau, t. y. ne 2008 m., o 2009 m., nepaisant to, kad makroekonominis scenarijus iš esmės nepasikeitė. Tačiau taikant bendrą metodiką programoje pateiktai informacijai, galima daryti prielaidą, kad vidutinės trukmės tikslas galėtų būti pasiektas 2008 m. Programoje siekiama palaipsniui pagerinti nominalų bendrą valdžios sektoriaus balansą ir nuo 0,9 % BVP deficito 2007 m. pereiti prie 0,8 % pertekliaus 2010 m. Planuojama, kad struktūrinis balansas, apskaičiuotas pagal bendrai sutartą metodiką, gerės nuo 1,25 % BVP deficito 2007 m. iki 1 % BVP pertekliaus 2010 m., o pagrindinės koregavimo pastangos nukeltos į laikotarpį po 2008 m. Planuojama, kad palyginti sparčiai augant ekonomikai koregavimas bus užtikrintas pajamų ir BVP santykiui padidėjus daugiau už išlaidų ir BVP santykį (atitinkamai 3,9 procentinio punkto ir 2,2 procentinio punkto). Numatoma, kad, nepaisant tolesnio tiesioginių mokesčių mažinimo, pajamos turėtų didėti dėl didesnių ES lėšų įplaukų, akcizų didinimo ir kur kas geresnio mokesčių surinkimo. Išlaidos didėja dėl daug didesnių socialinių išmokų ir didėjančių valstybės investicijų, — pastarosios daugiausia finansuojamos ES lėšomis. 2007 m. lapkričio mėn. priimtu Fiskalinės drausmės įstatymu siekiama tvirtai įsipareigoti laikytis fiskalinių apribojimų. Įstatyme, įsigaliojusiame nuo 2008 m. pradžios, nustatoma, kad valdžios sektoriaus finansai turėtų būti valdomi siekiant artimo subalansuotam arba perteklinio biudžeto būklės, ir tuo tikslu siekiama nustatyti išlaidų suvaržymus. Vis dėlto įstatyme dėmesys sutelkiamas į metinio biudžeto rengimą ir vykdymą ir juo pristatoma į ateitį orientuota vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto sistema, kurią reikia stiprinti.
- (6) Biudžeto rezultatai galėtų būti prastesni nei numatyta programoje. Nepaisant to, kad programoje pateikiamos realaus ir nominalaus gamybos apimtys augimo 2008 m. ir vėlesniais metais projekcijos yra ypač atsargios, numatomas pajamų padidėjimas yra nemažas: net jeigu makroekonominio augimo scenarijus būtų palankesnis, atrodo, pajamų projekcijos yra pernelyg optimistinės, atsižvelgiant į tolesnio mokesčių mažinimo, kai daroma geresnio mokesčių surinkimo prielaida, poveikį. Programoje nėra pakankamai išryškintas didelis nemokėtinųjų pajamų ir BVP santykio padidėjimas, iš dalies susijęs

⁽¹⁾ Ši vienkartinė priemonė susijusi su 1995–2002 m. iš dalies neišmokėtų pensijų kompensavimu pagal Konstitucinio Teismo sprendimą; šią priemonę Vyriausybė patvirtino 2007 m. lapkričio mėnesį. Sprendimas dėl šios operacijos priimtas po to, kai jau buvo pateiktos Komisijos tarnybų 2007 m. rudens prognozės, todėl 2007 m. rodiklio įvertio negalima lyginti su programoje pateiktu įverčiu.

⁽²⁾ OL C 71, 2007 3 28, p. 19.

su ES fondais, tuo tarpu tikėtini pagerinto mokesčių surinkimo rezultatai, atrodo, yra optimistiniai. Be to, gausios išlaidos didinančios priemonės, kartu su poreikiu stiprinti vidutinės trukmės valstybės finansų planavimo ir kontrolės sistemą, kelia pavojų, kad išlaidos ir toliau pranoks pirmiau nustatytas viršutines ribas. Jei ekonomikos augimo sulėtėjimas iš tiesų bus skaudus arba užsitęs, o dėl to greitai sumažės pajamų augimas, biudžetui kiltų didesnis spaudimas.

- (7) Įvertinus šiuos pavojus, programoje pateiktos biudžeto politikos kryptys yra nepakankamos, kad vidutinės trukmės tikslas būtų pasiektas iki 2009 m., kaip numatyta programoje. Visų pirma dėl planuojamų pajamų mažinančių ir išlaidas didinančių priemonių 2008 m. struktūrinis balansas galėtų pablogėti, nors Lietuva, šiuo metu sparčiai augant jos ūkiui, turėtų siekti, kad struktūrinis balansas kasmet gerėtų daugiau už 0,5 % BVP ribinę vertę. Todėl, siekiant programoje numatyto vidutinės trukmės tikslo, koregavimo tempą reikėtų paspartinti, ypač 2008 m., kad būtų laikomasi Stabilumo ir augimo pakto reikalavimų. Kai pagal planą bus pasiektas vidutinės trukmės tikslas, programoje numatytos fiskalinės politikos kryptys atitiks Stabilumo ir augimo pakto nuostatas. Tačiau atsižvelgiant į nuolatinę išorės ir vidaus spaudimą reikėtų vykdyti griežtesnę, nei šiuo metu suplanuota, fiskalinę politiką.
- (8) Valstybės finansų tvarumo rizika Lietuvoje yra nedidelė. Ilgalaikis visuomenės senėjimo poveikis biudžetui yra mažesnis už ES vidurkį, nes dėl jau pradėtos vykdyti pensijų reformos pensijų išlaidos per ateinančius dešimtmečius didės nedaug. Esamas bendrosios skolos dydis labai mažas, o pradinė programoje nurodyta 2007 m. biudžeto būklė, kuri yra geresnė už pradinę būklę pagal ankstesnę programą, turėtų padėti apriboti ilgalaikio valstybės finansų tvarumo riziką.
- (9) Konvergencijos programa iš dalies atitinka nacionalinės reformų programos 2007 m. spalio mėn. įgyvendinimo ataskaitą. Konvergencijos programoje numatytos valstybės finansų priemonės dera su priemonėmis, numatytomis nacionalinėje reformų programoje. Pažymėtina, kad abiejose programose aptariamos vykdomos pensijų, sveikatos priežiūros ir mokesčių reformos. Abiejose programose pateikta informacija apie tiesiogines biudžeto išlaidas, susijusias su sveikatos priežiūros ir švietimo reformomis, yra nepakankama, o konvergencijos programoje pateikiama išsamesnė informacija apie kitas reformų sritis. Tačiau nepateiktas nacionalinės reformų programos bendro poveikio kokybinis įvertinimas, susijęs su fiskalinės politikos strategija vidutinės trukmės laikotarpiu.
- (10) Programoje pateikta biudžeto strategija iš dalies atitinka šaliai skirtas bendrąsias ekonominės politikos gaires, įtrauktas į integruotas gaires biudžeto politikos srityje, pateiktas atsižvelgiant į Lisabonos strategiją. Tačiau planuojamos fiskalinės politikos kryptys nepakankamos siekiant padidinti makroekonominį stabilumą ir sumažinti infliacinį spaudimą.
- (11) Pradėjusi dalyvauti VKM II, Lietuva prisiėmė įsipareigojimus, susijusius su fiskaline, finansų sektoriaus ir struktūrine politika. Siekdamas pažangos vykdamas šiuos įsipareigojimus, valdžios institucijos nepakankamai sugriežtino fiskalinės politikos kryptis, ir, nors buvo imtasi priemonių pagerinti skolinimo kokybę, pastangos apriboti kreditų augimą buvo ribotos. Nepaisant pastaraisiais metais spartaus ūkio augimo, subalansuoto biudžeto Vyriausybė neįgyvendino, biudžeto tikslai buvo per mažo užmojo, o neplanuotai gautos pajamos daugiausia išleistos. Reikia stiprinti vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto strategiją. Siekiant sumažinti kreditų augimą, buvo ir toliau taikomi dideli rezervų reikalavimai, nesusilpnėjo finansinė priežiūra, o privalomųjų rezervų bazė buvo išplėsta; tačiau tiesioginis poveikis buvo nedidelis. Vyriausybė žengė teisinga kryptimi 2007 m. kovo ir gruodžio mėn. paskelbdama antiinfliacinę iniciatyvą, tačiau iki šiol konkrečių priemonių imtasi nedaug, todėl šių iniciatyvų poveikis infliacijai buvo ribotas. Struktūrinės reformos vykdomos, bet reikia papildomų pastangų švietimo, darbo rinkos sektoriuose ir siekiant pritraukti užsienio investicijų.
- (12) Kiek tai susiję su duomenų pateikimo reikalavimais, nustatytais elgesio kodekse dėl stabilumo ir konvergencijos programų, programoje pateikiami visi privalomi ir daugelis neprivalomų duomenų ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Konkrečiai nepateikti atsargų ir srautų koregavimo smulkesnių komponentų duomenys, su poveikiu potencialiam augimui susiję įverčiai ir tam tikri ilgalaikio tvarumo duomenys.

Daroma bendra išvada, kad programoje siekiama Lietuvos makroekonominio disbalanso problemą išspręsti griežtinant fiskalinę politiką. Tačiau, atsižvelgiant į dabartinį spartų ūkio augimą, biudžeto tikslai yra nuosaikūs. Pagal programą koregavimas numatomas tik laikotarpio pabaigoje, taigi vidutinės trukmės tikslas bus pasiektas tik 2009 m. Kyla pavojus, kad biudžeto tikslai nebus pasiekti, nes konsolidavimas nepakankamai paremtas numatytais priemonėmis ir reikia stiprinti vidutinės trukmės sistemą. Pajamų projekcijos atrodo pernelyg optimistinės turint omenyje tolesnį planuojamą tiesioginių mokesčių mažinimą ir tai, kad daroma geresnio mokesčių surinkimo prielaida, o atsargus makroekonominis scenarijus jas kompensuotų tik iš dalies. Siekiant sustabdyti didėjančią infliacinį spaudimą, išlaikyti konkurencingumą ir pašalinti likusius darbo rinkos trikdžius — tai taip pat ypač svarbu siekiant užtikrinti tvarų vystymąsi — reikia fiskalinę politiką sugriežtinti labiau, nei numatyta programoje, ir imtis papildomų struktūrinių politikos priemonių. Ilgalaikio valstybės finansų tvarumo rizika Lietuvoje ir toliau yra nedidelė.

Atsižvelgiant į šį vertinimą ir siekiant užtikrinti tvarią konvergenciją bei sklandų dalyvavimą VKM II, Lietuva raginama imtis veiksmų ekonomikos perkaitimo poveikiui sumažinti, t. y.:

- i) siekti kur kas geresnių, nei numatyta programoje, 2008 ir vėlesnių metų biudžeto rodiklių, visų pirma ribojant išlaidų augimą, kaupiant neplanuotai gautas pajamas ir stiprinant privalomą vidutinės trukmės išlaidų viršutinių ribų pobūdį;
- ii) mažinti infliacijos poveikį, be kita ko, skatinant darbo užmokestį nustatyti atsižvelgiant į bendrą našumo augimą ir priimančias struktūrines priemones darbo rinkos trikdžiams šalinti.

Lietuva taip pat raginama tiksliau laikytis stabilumo ir konvergencijos programų pateikimo termino, nurodyto elgesio kodekse.

Pagrindinių makroekonominių ir biudžeto projekcijų palyginimas

		2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.
Realusis BVP (pokytis %)	2007 m. gruodžio mėn. KP	7,7	9,8	5,3	4,5	5,2
	2007 m. lapkričio mėn. COM	7,7	8,5	7,5	6,3	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	7,8	6,3	5,3	4,5	nėra duomenų
SVKI infliacija (%)	2007 m. gruodžio mėn. KP	3,8	5,8	6,5	5,1	3,6
	2007 m. lapkričio mėn. COM	3,8	5,6	6,5	5,2	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	3,9	4,7	3,4	3,1	nėra duomenų
Gamybos apimtys atotrūkis ⁽¹⁾ (% potencialiojo BVP)	2007 m. gruodžio mėn. KP	1,7	3,3	1,5	– 0,4	– 1,3
	2007 m. lapkričio mėn. COM ⁽²⁾	1,0	1,0	0,4	– 0,6	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	2,4	1,6	0,1	– 1,9	nėra duomenų
Grynasis skolinimas ir (arba) skolinimasis, palyginti su kitomis pasaulio šalimis (% BVP)	2007 m. gruodžio mėn. KP	– 9,5	– 12,5	– 12,7	– 14,5	– 15,4
	2007 m. lapkričio mėn. COM	– 8,9	– 12,5	– 12,9	– 13,0	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	– 6,6	– 7,5	– 7,0	nėra duomenų	nėra duomenų
Valdžios sektoriaus balansas (% BVP)	2007 m. gruodžio mėn. KP	– 0,6	– 0,9	– 0,5	0,2	0,8
	2007 m. lapkričio mėn. COM	– 0,6	– 0,9	– 1,4	– 0,8	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	– 1,2	– 0,9	– 0,5	0,0	nėra duomenų

		2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.
Pirminis balansas (% BVP)	2007 m. gruodžio mėn. KP	0,2	– 0,1	0,3	0,9	1,4
	2007 m. lapkričio mėn. COM	0,2	0,0	– 0,5	0,2	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	– 0,4	0,0	0,4	0,8	nėra duomenų
Pagal ciklą pakoreguotas balansas ⁽¹⁾ (% BVP)	2007 m. gruodžio mėn. KP	– 1,0	– 1,8	– 0,9	0,3	1,1
	2007 m. lapkričio mėn. COM	– 0,8	– 1,2	– 1,5	– 0,6	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	– 1,8	– 1,3	– 0,5	0,5	nėra duomenų
Struktūrinis balansas ⁽³⁾ (% BVP)	2007 m. gruodžio mėn. KP	– 1,0	– 1,2	– 0,9	0,3	1,1
	2007 m. lapkričio mėn. COM	– 0,8	– 1,2	– 1,5	– 0,6	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	– 1,8	– 1,3	– 0,5	0,5	nėra duomenų
Bendroji valdžios sektoriaus skola (% BVP)	2007 m. gruodžio mėn. KP	18,2	17,6	17,2	15,0	14,0
	2007 m. lapkričio mėn. COM	18,2	17,7	17,2	16,1	nėra duomenų
	2006 m. gruodžio mėn. KP	18,4	19,2	19,0	17,7	nėra duomenų

Pastabos:

⁽¹⁾ Gamybos apimtys atotrūkis ir pagal ciklą pakoreguotas balansas vadovaujantis programomis pagal Komisijos tarnybų perskaičiavimus remiantis programose pateikta informacija.

⁽²⁾ Remiantis numatomu 7,9 %, 8,4 %, 8,2 % ir 7,4 % augimo potencialu atitinkamai 2006–2009 m.

⁽³⁾ Pagal ciklą pakoreguotas balansas atėmus vienkartinės ir kitas laikinas priemones. Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės pagal naujausią programą yra 0,6 % BVP 2007 m. (didinančios deficitą). Sprendimas dėl šios operacijos priimtas po Komisijos tarnybų 2007 m. rudens prognozių pateikimo, todėl šiose prognozėse į ją neatsižvelgta.

Šaltinis:

Konvergencijos programa (KP); Komisijos tarnybų 2007 m. rudens ekonominės prognozės (COM); Komisijos tarnybų skaičiavimai