

2006 m. kovo 14 d.
TARYBOS NUOMONĖ
dėl atnaujintos 2005–2008 m. Lenkijos konvergencijos programos

(2006/C 82/12)

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,

PAREIŠKĖ TOKIĄ NUOMONĘ:

- 1) 2006 m. kovo 14 d. Taryba išnagrinėjo atnaujintą Lenkijos konvergencijos programą, apimančią 2008–2008 m. laikotarpį.
- 2) 1994–2004 m. Lenkijos realusis BVP vidutiniškai augo 4,5 % per metus ir buvo beveik dviem procentiniais punktais didesnis nei ES-25 vidurkis (2,4 %). Pasibaigus intensyvios ekonominės plėtros laikotarpiui realaus BVP augimas sulėtėjo iki 1,0 % 2001 m. dėl vidaus ir išorės ciklinių veiksnių. Po to jis šoktelėjo, 2004 m. pasiekdamas 5,3 %. Pajamos vienam gyventojui pagal perkamąją galią 2004 m. pasiekė 46,5 % ES-25 vidurkio. Per pastarąjį dešimtmetį SVKI infliacija išliko didelė — vidutiniškai 7,0 %, bet 2005 m. stipriai sumažėjo iki apytiksliai 2 %. Darbo rinkos situacija išlieka didžiausia Lenkijos problema, nes 2004 m. nedarbo lygis siekė 18,8 %, o užimtumo lygis yra vienas mažiausių ES (51,7 % 2004 m.) Per pastaruosius dešimt metų Lenkijos valdžios sektoriaus balansas visada buvo neigiamas. Iki 2003 m. jis svyravo tarp –1,4 % ir –4,8 % ⁽²⁾ BVP, po to ėmė gerėti, 2004 m. pasiekdamas — 3,8 % BVP, o 2005 m. pasiekdamas –2,9 % BVP.
- 3) 2004 m. liepos 5 d. Taryba nusprendė, kad Lenkijoje yra susidaręs perviršinis deficitas. Remiantis tos pačios dienos Tarybos rekomendacija pagal 107 straipsnio 7 dalį, perviršinį deficitą reikia ištaisyti iki 2007 m. 2005 m. vasario 17 d., priimtoje nuomonėje dėl ankstesnės atnaujintos konvergencijos programos, apimančios 2004–2007 m. laikotarpį, dar nepadarius Stabilumo ir augimo pakto pakeitimų, Taryba rekomendavo Lenkijai „i) geriau koreguoti biudžetą po 2005 m. ir siekti mažesnio deficito 2007 m.“; „ii) užtikrinti, kad *Hausner* plane numatytos struktūrinės priemonės būtų visiškai įgyvendintos ir, jei kiltų pavojus įgyvendinimui — dėti papildomas pastangas, kad būtų įdiegtos alternatyvios priemonės“.
- 4) Biudžeto vykdymo 2005 m. klausimu, remiantis Komisijos tarnybų 2005 m. rudens prognoze valdžios sektoriaus deficitas 2005 m. turėtų sudaryti 3,6 % BVP, palyginti su ankstesnėje atnaujintoje konvergencijos programoje numatytu 3,9 % BVP siekiamu deficitu bei palyginti su esamoje programoje prognozuojamu 2,9 % BVP deficitu. Lyginti su ankstesnėmis konvergencijos programomis sunku dėl reikšmingų duomenų patikslinimų, susijusių su metodiniais pakeitimais. Palankesnio nei tikėtasi rezultato buvo pasiekta dėl to, kaip centrinė valdžia vykdė biudžetą (visų pirma valstybės biudžetą), kuriame buvo užfiksuotos (grynųjų pinigų pagrindu) didesnės nei numatyta tiesioginės mokesinės pajamos ir dėl to, kad patirta mažiau nei planuota išlaidų, ir tai sumažino deficitą apytiksliai 0,7 procentinio punkto, palyginti su 2005 m. biudžeto planu.

⁽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 tinklalapyje:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Perviršinio deficito procedūros apibrėžimas, visi pensijų fondai suklasifikuoti valdžios sektoriuje, patikslinti duomenys.

- 5) Programa parengta iš esmės laikantis naujajame elgesio kodekse nustatyto stabilumo ir konvergencijos programų struktūros pavyzdžio ir duomenų pateikimo reikalavimų. ⁽¹⁾ Lenkija pateikė atnaujintą konvergencijos programą sausio 19 d., 7 savaitėmis vėliau nei elgesio kodekse nustatytas galutinis terminas — gruodžio 1 d. Vėlavimo priežastis — naujos vyriausybės formavimas 2005 m. lapkričio mėn. po parlamento rinkimų ir finansų ministro pakeitimas 2006 m. sausio mėn. pradžioje.
- 6) Pagal programos makroekonominį scenarijų tikimasi, kad metinis realaus BVP augimas padidės nuo 3,3 % 2005 m. iki 4,3 % 2006 m. ir pasieks 5,0 % 2008 m. Augimo prielaidas, kuriomis grindžiama programa, galima vertinti kaip patikimas — paskutiniais programos metais jos gerėja. Programos infliacijos prognozės irgi atrodo realistiškos, išskyrus 2006 m., kai jos atrodo per didelės atsižvelgiant į paskutinius VKI pokyčius.
- 7) Dabartinėje atnaujintoje konvergencijos programoje iškeliamas tikslas — laipsniškai mažinti valdžios sektoriaus deficitą (apskaičiuotą atsižvelgiant į 2004 m. kovo 2 d. Eurostato sprendimą), siekiant atitikti konvergencijos kriterijus iki įstatymų leidėjo kadencijos pabaigos, t. y. iki 2009 m. pabaigos. 2007 m. siekiamas deficitas nepakito — 2,2 % BVP, o antros pakopos pensijų kaupimo sistemos yra įtrauktos į valdžios sektorių. Išbraukus pensijų sistemas iš valdžios sektoriaus, deficito tikslas padidėtų, palyginti su ankstesne atnaujinta programa, nuo 3,9 % BVP iki 4,1 % BVP, nes apskaičiuotas pensijų sistemos balansas dabar siekia 1,9 % BVP. Jeigu būtų galima atsižvelgti į pensijų reformos grynųjų sąnaudų regresyvų sumažinimą, Lenkijos valdžios sektoriaus deficitas per visą laikotarpį būtų mažesnis nei 3 % BVP. Tikimasi, kad pirminis balansas (antros pakopos pensijų kaupimo sistemos valdžios sektoriuje) pagerės nuo — 0,3 % BVP 2005 m. iki 0,6 % 2008 m. Šį lėtą koregavimą visų pirma skatina palankūs pajamų pokyčiai 2006 m. ir kai kurių išlaidų sumažinimas 2007 m. bei 2008 m. Palyginti su ankstesne atnaujinta programa, šiame atnaujintame variante nustatyti labiau ambicingi deficito tikslai 2006 m. (dėl 2005 m. palankesnių pajamų pokyčių perkėlimo), tačiau vėliau koregavimo veiksmų mažėja ir išlaidų reformos atidedamos iki 2007 ir 2008 m.
- 8) Programos laikotarpiu planuojama vidutiniškai $\frac{1}{4}$ % BVP per metus gerinti struktūrinį balansą (t. y. pagal ciklą pakoreguotą balansą, neįskaitant vienkartinųjų ir kitų laikinųjų priemonių), apskaičiuotą Komisijos tarnybų, naudojant programoje pateiktus duomenis ir remiantis bendrai sutarta metodika. Programoje nustatytas biudžeto būklės vidutinės trukmės tikslas — -1,0 % BVP struktūrinis deficitas, kurio neketinama pasiekti programos laikotarpiu. Kadangi programoje nustatytas vidutinės trukmės tikslas yra didesnis, nei mažiausia vertė (nustatyta deficitui esant maždaug -1½ % BVP), pasiekus šį tikslą turėtų susidaryti pakankamai patikima riba, neleidžianti atsirasti perviršiniam deficitui. Programos vidutinės trukmės tikslas atspindi skolos santykį ir vidutinį potencialų gamybos apimčių augimą ilguoju laikotarpiu.
- 9) Biudžetas gali būti vykdomas prasčiau, nei numatoma programoje. Nors biudžeto prognozės atrodo atsargios dėl pasiektų geresnių biudžeto tikslų, nei buvo nustatyta ankstesnėse programose, keli veiksniai gali daryti neigiamą poveikį planuojamam koregavimui. Po teigiamų mokesčių pajamų pokyčių 2004 m. ir 2005 m. mokesčių elastingumo prielaidos yra gana optimistiškos, visų pirma 2006 m. Be to, augimo prielaidos paskutiniais programos metais (2008 m.) atrodo palankios. Esamomis politinėmis aplinkybėmis kalnakasiams buvo suteiktos specialios pensijų teisės, skatinančios kitas socialines grupes taip pat reikalauti ypatingų sistemų, ir tai kenkia 1999 m. įgyvendintai pensijų reformai. Ketverių metų 30 mlrd. PLN valstybės biudžeto nominaliųjų riba, nustatyta konvergencijos programoje, siekiama išspręsti perviršinio deficito problemą. Vis dėlto, praverstų alternatyvi arba papildoma fiskalinė taisyklė, kurios tikslas — kontroliuoti valdžios sektoriaus išlaidų didėjimą.
- 10) Programoje nesilaikoma deficito sumažinimo plano 2007 m., nustatyto Tarybos rekomendacijoje pagal 104 straipsnio 7 dalį, ir pagal atnaujintoje programoje pateikiamas fiskalinės politikos kryptis neatrodo, kad pavyks ištaisyti perviršinį deficitą iki Tarybos nustatyto galutinio termino. Šią išvadą patvirtina rizikos balansas. 2005 ir 2006 m. deficito tikslai yra mažesni nei ankstesnėje atnaujintoje

⁽¹⁾ Programoje pateikiami visi privalomi duomenys ir dauguma neprivalomų naujajame elgesio kodekse nurodytų duomenų. Nepateikti duomenys apie darbo valandas ir darbo našumą, paskaičiuoti kaip BVP ir darbo valandų santykis. Nėra duomenų apie 2008 m. valdžios sektoriaus išlaidas pagal funkcijas. Taip pat trūksta duomenų apie skirtumus tarp grynųjų pinigų ir mokėtinų sumų bei grynąjį sukauptą finansinį turtą. 7 lentelėje (ilgalaikis tvarumas) trūksta pajamų ir išlaidų sumų.

programoje ir atitinka nominaliuosius tikslus, nustatytus 2004 m. liepos 5 d. Tarybos rekomendacijoje, dėl geresnio nei numatyta 2005 m. biudžeto vykdymo su perkėlimu į 2006 m. Lyginant tikslus, reikėtų atsižvelgti į Eurostato reikalaujamos nacionalinės sąskaitų metodikos pokyčius. Programoje numatoma kritiniais 2007 m. deficitą sumažinti iki 2,2 % BVP. Tačiau išbraukus antros pakopos pensijų kaupimo sistemas iš valdžios sektoriaus, laikantis 2004 m. kovo 2 d. Eurostato sprendimo, 2007 m. planuojamas deficitas yra 4,1 % BVP. Jeigu būtų galima atsižvelgti į pensijų reformos grynųjų sąnaudų regresyvų sumažinimą, Lenkijos valdžios sektoriaus deficitas būtų mažesnis nei 3 % BVP. Siekiant ištaisyti perviršinį deficitą iki nustatyto termino, reikėtų didelių papildomų pastangų jį koreguojant.

- 11) Numatoma, kad 2005–2008 m. valdžios sektoriaus skola išaugs $3\frac{1}{4}$ procentinio punkto BVP ir 2008 m. pasieks $45\frac{1}{2}$ % BVP — tai bus gerokai mažiau, nei 60 % BVP pamatinė vertė. Tai taip pat yra 2 procentiniais punktais mažiau negu ankstesnėje atnaujintoje konvergencijos programoje. Manoma, kad svarbūs skolą didinantys atsargų ir srautų koregavimai turėtų išlyginti pirminio pertekliaus poveikį ir teigiamą „sniego gniūžtės“ efektą (t. y. neigiamą potencialių palūkanų poveikį turėtų kompensuoti tvarus didelis nominaliojo BVP augimas).
- 12) Numatytos priemonės viešųjų finansų srityje iš esmės atitinka bendrąsias ekonominės politikos gaires, įtrauktas į 2005–2008 m. laikotarpio jungtines gaires. Tačiau siūlomų priemonių nepakanka greitai ištaisyti perviršinį deficitą.
- 13) Atsižvelgiant į atnaujintą Lisabonos strategiją ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui, 2006 m. sausio 5 d. pateiktoje Lenkijos nacionalinėje reformų programoje nurodyti tokie didelės įtakos viešiesiems finansams turintys uždaviniai: konsoliduoti biudžetą atsižvelgiant į didelį deficitą, modernizuoti nepakankamai išvystytą infrastruktūrą ir mažinti darbo jėgos apmokestinimą, siekiant sumažinti didelį nedarbą Lenkijoje. Tačiau konvergencijos programos biudžeto prognozėse nėra Nacionalinėje reformų programoje apibrėžtų veiksnių poveikio biudžetui. Iš viešųjų finansų priemonių, įtrauktų į Nacionalinę reformų programą, konvergencijos programoje minima deficito riba ir daugiametis biudžeto planavimas.
- 14) Atrodo, kad Lenkijoje pavojus viešųjų finansų tvarumui dėl prognozuojamų biudžeto išlaidų senėjančiai visuomenei yra nedidelis. Skolos lygis šiuo metu yra mažesnis nei 60 % pamatinė vertė ir turėtų toks likti, darant prielaidą, kad bus sutaupyta lėšų, susijusių su 1999 m. pensijų reformos įgyvendinimu. Reforma yra ambicinga ir padeda spręsti senėjančios visuomenės problemą, tačiau vyriausybės neseniai patvirtintos priemonės, kurių tikslas — neįtraukti tam tikrų darbuotojų grupių į reformuojamą pensijų sistemą, gali susilpninti reformos ilgalaikius rezultatus, visų pirma jei būtų daromos kitos pensijų sistemų išimties. Nenumatytų išpareigojimų įgyvendinimas bei šiuo metu aukštas struktūrinis deficitas gali padidinti skolos ir BVP santykį greičiau nei buvo planuota per vidutinės trukmės laikotarpį. Siekiant sumažinti ilgalaikiam tvarumui kylantį pavojų, vidutinės trukmės laikotarpiu reikia ryžtingai įgyvendinti numatytą viešųjų finansų konsolidavimą⁽¹⁾.

Atsižvelgdama į pirmiau pateiktą vertinimą, Taryba pažymi, kad konvergencijos programoje numatoma tam tikra pažanga, tačiau nenumatoma 2007 m. efektyviai ištaisyti perviršinį deficitą, kaip reikalaujama 2004 m. liepos 5 d. Tarybos rekomendacijoje, ir kad Komisija ketina rekomenduoti tolesnes priemones pagal perviršinio deficito procedūrą, kaip reikalaujama Stabilumo ir augimo pakte. Tuo tarpu Lenkija turėtų:

- i) sustiprinti koregavimą, visų pirma 2006 m., deficito mažinimui skirdama gautas didesnes nei biudžete numatytas pajamas ar mažesnes nei biudžete numatytas išlaidas;

⁽¹⁾ Išsami informacija apie ilgalaikį tvarumą pateikiama Komisijos tarnybų programos techniniame vertinime (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- ii) užtikrinti pensijų reformos rezultatus;
- iii) sustiprinti institucinę viešųjų finansų sistemą, be nominaliosios ribos nustatant ir kitas priemones, pavyzdžiui vidutinės trukmės laikotarpio išlaidų taisyklę.

Pagrindinių makroekonominių ir biudžeto prognozių palyginimas ⁽¹⁾

		2004	2005	2006	2007	2008
Realusis BVP (pokytis, %)	2006 m. sausio mėn. KP	5,3	3,3	4,3	4,6	5,0
	2005 m. lapkričio mėn. KOM	5,3	3,4	4,3	4,5	Netaikoma
	2004 m. gruodžio mėn. KP	5,7	5,0	4,8	5,6	Netaikoma
SVKI infliacija (%)	2006 m. sausio mėn. KP	3,6	2,2	1,5	2,2	2,5
	2005 m. lapkričio mėn. KOM	3,6	2,2	2,3	2,5	Netaikoma
	2004 m. gruodžio mėn. KP	3,5	3	2,7	2,5	Netaikoma
Gamybos apimties atotrūkis (potencialusis BVP, %)	2006 m. sausio mėn. KP ⁽²⁾	0,4	0,1	0,3	0,3	0,6
	2005 m. lapkričio mėn. KOM ⁽³⁾	0,4	0,2	0,4	0,6	Netaikoma
	2004 m. gruodžio mėn. KP ⁽²⁾	Netaikoma	Netaikoma	Netaikoma	Netaikoma	Netaikoma
Valdžios sektoriaus balansas (% BVP)	2006 m. sausio mėn. KP	- 3,8	- 2,9	- 2,6	- 2,2	- 1,9
	2005 m. lapkričio mėn. KOM	- 3,9	- 3,6	- 3,6	- 3,4	Netaikoma
	2004 m. gruodžio mėn. KP	- 5,4	- 3,9	- 3,2	- 2,2	Netaikoma
Pirminis balansas (% BVP)	2006 m. sausio mėn. KP	- 1,2	- 0,3	- 0,2	0,3	0,6
	2005 m. lapkričio mėn. KOM	- 1,2	- 1,0	- 1,1	- 1,0	Netaikoma
	2004 m. gruodžio mėn. KP	- 2,6	- 1,3	- 0,5	0,4	Netaikoma
Pagal ciklą pakoreguotas ir struktūrinis balansas ⁽³⁾ (% BVP)	2006 m. sausio mėn. KP	- 4,1	- 2,9	- 2,7	- 2,3	- 2,1
	2005 m. lapkričio mėn. KOM ⁽⁴⁾	- 4,1	- 3,7	- 3,7	- 3,6	Netaikoma
	2004 m. gruodžio mėn. KP	Netaikoma	Netaikoma	Netaikoma	Netaikoma	Netaikoma
Valdžios sektoriaus bendroji skola (% BVP)	2006 m. sausio mėn. KP	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4
	2005 m. lapkričio mėn. KOM	43,6	46,3	47,0	47,3	Netaikoma
	2004 m. gruodžio mėn. KP	45,9	47,6	48,0	47,3	Netaikoma

Pastabos:

⁽¹⁾ Į biudžeto prognozę neįtrauktas 2004 m. kovo 2 d. Eurostato sprendimo dėl pensijų kaupimo sistemų klasifikavimo, kuris turi būti įgyvendintas iki 2007 m. pavasario pranešimo, poveikis. Įskaitant šį poveikį, valdžios sektoriaus balansas pagal atnaujintą programą būtų -5,6 % BVP 2004 m., -4,7 % BVP 2005 m., -4,6 % 2006 m., -4,1 % 2007 m. ir -3,7 % 2008 m., o valdžios sektoriaus bendroji skola būtų 45,9 % BVP 2004 m., 47,9 % 2005 m., 51,2 % 2006 m., 52,1 % 2007 m. ir 52,6 % 2008 m.

⁽²⁾ Komisijos tarnybų apskaičiavimai, remiantis programoje pateikiama informacija.

⁽³⁾ Pagal ciklą pakoreguotas balansas ir struktūrinis balansas sutampa, nes programoje nurodytos vienkartinės ir laikinosios priemonės yra nežymios (0,04 % BVP 2005 m., mažinančios deficitą).

⁽⁴⁾ Komisijos tarnybų prognozeje neatsižvelgta į vienkartinės ir kitas laikinasias priemones.

⁽⁵⁾ Remiantis numatomu 3,3 %, 3,6 %, 4,2 % ir 4,5 % potencialiu augimu atitinkamai 2004–2007 m. laikotarpiu.

Šaltinis:

Konvergencijos programa (KP); Komisijos tarnybų 2005 metų rudens ekonominė prognozė (KOM); Komisijos tarnybų skaičiavimai