

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. március 4.)

Lettország 2007–2010-re időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2008/C 73/05)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾, és különösen annak 9. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2008. március 4-án megvizsgálta Lettországnak a 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) A kilencvenes évek közepe óta tartósnan fennálló magas növekedés időszaka után Lettország reál-GDP-jének növekedése 2005–2007 között kétszámjegyű volt. A növekedést elsősorban az erőteljes hitelfel-lendülés révén növekvő magánfogyasztás és az ingatlan-beruházás eredményezte, a nettó külső hitel-felvétel 2006 óta meghaladta a GDP 20 %-át.

A monetáris feltételek alkalmazkodóak, tekintettel az eurósítás magas fokára, az ERM II-ben a szorosan az euróhoz kapcsolt árfolyamok révén. A kereslet oldalán jelentkező túlhevüléssel együtt a munkaerő-hiány a termelékenységet meghaladó, nagyon magas béremelkedéssel hozzájárult a bér-ár spirál kialakulásához, és ez uniós szinten a legmagasabb inflációt és a költségek gyorsan romló versenyképességet eredményezte. A hatóságok által 2007 tavaszán elfogadott intézkedések következtében az ingatlanpiacon és a hazai fogyasztásban némi lassulás volt tapasztalható, de a fenntartható növekedési pályához való zökkenőmentes igazodás érdekében további ez irányú lépésekre van szükség. Ebben az összefüggésben a költségvetési politika nem kezelte megfelelően a felmerülő sebezhető pontokat. A belső és külső egyensúlyhiány kezeléséhez alapvető fontosságú az ambiciózusabb költségvetési irányvonal, egy megfelelő középtávú költségvetési keret betartása, a közkiadások rangsorolása és az adózási eszközök átvizsgálása a kereslet ösztönzésének elkerüléséhez azokban az ágazatokban, amelyek nem erősítik jelentős mértékben a gazdaság közép- és hosszú távú kínálati potenciálját, továbbá felelősségteljesebb bérnövekedés az állami szektorban. A felzárkózási folyamat elősegítéséhez strukturális reformokra és a szűk keresztmetszetek megszüntetésére van szükség, a gazdaság kínálati oldalának erősítése érdekében.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP növekedése különösebb megrázkódtatás nélkül a 2007-es 10,5 %-ról 2010-ig fokozatosan 6,8 %-ra csökken. A program szerint a növekedéshez leginkább a hazai kereslet járul hozzá, bár a várakozások szerint 2007-ről 2008-ra jelentősen lelassul a bővülése. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ alapján úgy tűnik, hogy a forgatókönyv megalapozott növekedési feltételezéseken alapul. Mindazonáltal a hazai kereslet előre jelzett lassulása egyáltalán nem tekinthető biztosnak, és a program gazdasági forgatókönyve rendkívül magas kockázatot jelent a makrogazdasági stabilitás szempontjából, beleértve a túlhevülés folytatódását és a későbbi hirtelen lassulás jelentős veszélyét. Ezenkívül az összkereslet és -kínálat programban leírtnál nagyobb kiigazítása nélkül az ország külső egyenlege hosszabb távon nem lenne fenntartható.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az 1055/2005/EK rendelettel (HL L 174., 2005.7.7., 1. o.) módosított rendelet. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

A program megalapozottnak tűnő inflációs előrejelzése azt jelzi, hogy Lettország legalább 2008-ig távolodik a nominális konvergenciától. Továbbra is nagy a bizonytalanság többek között az energia- és a nyersanyagárak folytatódó ingadozása, valamint a jelenlegi bér-ár spirál alakulása miatt. A közszféra jövedelmeinek fékezése alapvető fontosságú ahhoz, hogy az egész gazdaságban a bérek emelkedésének csökkenését érjék el, ami szükséges lenne a jelenlegi költség-ár dinamikának és a költségek versenyképessége gyors romlásának megtöréséhez.

- (4) Az előző program 2007-re kezdetben a GDP 1,3 %-át jelentő költségvetési hiányt tervezett, miközben az új változat a GDP 0,3 %-át kitevő költségvetési többlettel számol. Az őszi előrejelzés szerint 2007-ben a költségvetés többlete a GDP 0,9 %-a, ami nagyon közel van a GDP 0,8 %-át jelentő ideiglenes eredményhez. A közösen megállapított módszertannal összhangban számított strukturális hiány várhatóan a GDP 2006-os 1 %-áról 2007-ben 0,5 %-ra csökken. Az őszi előrejelzés államháztartásra vonatkozó adata és az előző program célkitűzése közötti különbség a nagyobb bevételt tükrözi, amelyet azonban részben ellensúlyozott a kiadások tervezettnél magasabb növekedése. Még a GDP közel 0,8 %-át jelentő többletre alapozva is az mondható el, hogy 2007-ben a költségvetési politika csak részben volt összhangban a konvergenciaprogram előző változatáról szóló, 2007. március 27-i tanácsi vélemény⁽¹⁾ felkérésével, mivel a folytatódó jelentős kereslet és a stabilitással kapcsolatos kockázatok jelzik, hogy a költségvetési politika elmaradt a felkéréstől. Történt azonban némi előre lépés az állami intézményekben az év végi kiadásoknál korábban tapasztalható szokásos túlköltekezés terén, mivel 2007. novemberében a kormány iránymutatásokat fogadott el ebben a tekintetben.
- (5) A költségvetési stratégia fő célja a makrogazdasági stabilitás elősegítése a középtávú költségvetési célkitűzés további tiszteletben tartásával, ami a GDP 1 %-át jelentő strukturális hiány – ezt 2006 óta elérik – a programidőszak során növekvő tartalékkal. Az előző programmal összehasonlítva, amely azt tervezte, hogy a középtávú költségvetési célkitűzést csak 2008-tól érik el, az új változat nagyjából megerősíti az előirányzott konszolidációs pályát, de az összességében változatlan makrogazdasági forgatókönyv mellett a költségvetés kiindulási helyzete sokkal jobb. A Bizottság szolgálatainak a programban levő tájékoztatáson alapuló számításai szerint a strukturális egyenleg 2007-ben a GDP 0,5 %-át jelentő hiányról az előrejelzés szerint 2008-ban a GDP 0,5 %-át kitevő többletté válik és 2009–2010-ben évente 0,5 százalékponttal javul. Az államháztartási többletnek a GDP majdnem 1 százalékpontjával történő emelkedésének kétharmadát a bevétel/GDP-arány növekedése, a másik harmadát pedig a kiadás/GDP-arány visszaesése eredményezte. A bevételi oldalon a közvetett adók és az „egyéb bevételek” előre jelzett emelkedése a GDP arányában több mint ellensúlyozza a társadalombiztosítási járulékoknak a folyamatban levő nyugdíjreform miatti, előre jelzett csökkenését. Az állami fogyasztás kiadásainak és a munkavállalók jövedelmeinek visszafogása a GDP-hez képest (amelyet nem erősítenek meg a programban leírt intézkedések) feltételezhetően megeremti a szociális juttatások javasolt növelésének terét a költségvetésben, ideértve a nyugdíjakat és a családi pótlékot, valamint az állami beruházásokat.
- (6) A költségvetés a programban előre jelzettnél akár sokkal rosszabban is alakulhat. A jelentős külső egyensúlyhiányból és a gazdaság jelenlegi túlhevült állapotából adódóan az általános makrogazdasági stabilitásnak jelentős kockázatai vannak. Ha a hitelből finanszírozott, hazai alapokon nyugvó növekedés hirtelen lelassulna, a költségvetés nagy nyomás alá kerülne, mivel a program bevételi előrejelzései a folytatódó nagy fogyasztással és a kedvező munkaerő-piaci feltételekkel összefüggő feltételezéseken alapulnak.

A kiadási hányad tervezett csökkentését az alapul szolgáló intézkedések hiányában nehéz lesz elérni. Mivel a minisztériumokat és közintézményeket érintő középtávú kiadási korlátokat csak 2007-ben vezették be, most még nem lehet megítélni a hatékonyságukat. Az utóbbi évek eredményei inkább túlteljesítést jeleznek, mivel a magas nominális növekedés minden évben megeremtette annak lehetőségét, hogy a kiegészítő költségvetés keretében a többletbevételt elköltsék. Végül a program a privatizációhoz kapcsolódó jelentős (a program szerint összesen a GDP 0,5 %-át kitevő) bevételekkel számol, amelyeket még mindig bizonytalanság övez.

- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal elégségesnek tűnik ahhoz, hogy a programban tervezettek szerint a programidőszak alatt fenntartsák a középtávú célkitűzést. A programban leírt költségvetés-politikai irányvonal összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktummal, de szigorítani kell a jelentős mértékű gazdasági egyensúlyhiány miatt, és mivel az

(¹) HLC 89., 2007.4.24., 15. o.

ERM II-n belüli tulajdonképpen rögzített árfolyamon alapuló korlátozott monetáris politika következtében a költségvetési politika felelőssége nagyobb. A tervezettnél valószínűleg jobb 2007-es teljesítmény miatt 2008-ban jóval magasabb többlet elérését kell megcélozni.

- (8) Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Lettország alacsony kockázattal szembesül. A lett népesség előregedésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása alacsonyabb az EU átlagánál; az előregedéssel kapcsolatos GDP-arányos kiadások a nyugdíjreform kiadáscsökkentő hatása miatt várhatóan csökkennek az elkövetkező évtizedekben. A bruttó adósság jelenlegi szintje igen alacsony, és a költségvetési egyenlegnek az aktualizált konvergenciaprogramban tervezett javítása hozzájárulhat az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok visszafogásához.
- (9) A konvergenciaprogram összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. A végrehajtási jelentés mindenekelőtt a makrogazdasági stabilitás biztosítását határozza meg fő kihívásként, ami hatást gyakorol az államháztartásra és ebben a tekintetben jelentős szerepet szán a költségvetési fegyelem és a költségvetési tervezés erősítésének. Miközben a program tartalmazza a nemzeti reformprogram átfogó hatásának minőségi értékelését a középtávú költségvetési stratégián belül, nem ad rendszerezett tájékoztatást a nemzeti reformprogramban előirányzott fő reformokhoz kapcsolódó közvetlen költségvetési költségekről/megtakarításokról.
- (10) A programban szereplő költségvetési stratégia részben megfelel a lisszaboni stratégiával összefüggésben kiadott országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak a költségvetési politikák vonatkozásában. Azonban a tervezett költségvetési irányvonal nem járul hozzá megfelelően a túlhevültség ellensúlyozásához és a gazdasági fenntarthatóság elősegítéséhez.
- (11) Az ERM II-höz kapcsolódó kötelezettségvállalások végrehajtása terén tett előrelépés tekintetében a hatóságok tettek bizonyos lépéseket, de a költségvetési irányvonal erősítéséhez és a hazai kereslet fékezéséhez ennél többre van szükség. Foganatosítottak néhány intézkedést a hitelállomány növekedésének visszafogására, de ezek korlátozott hatással jártak. A 2007. márciusi antiinflációs terv jó irányba tett lépés volt, bár kevés közvetlen hatással járt, és hiányoztak a gazdaság stabilizálásához és az infláció tartós csökkentésének eléréséhez szükséges szigorúbb intézkedések. További strukturális reformokra van szükség a gazdaság gyenge kínálati oldalának és a romló versenyképességnek a kezeléséhez. A lett hatóságok által jelenleg tárgyalta gazdasági stabilizációs terv valószínűleg további költségvetési és adózási intézkedéseket, valamint az üzleti környezet és a versenyképesség javítását célzó lépéseket tartalmaz.
- (12) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program nem tartalmaz néhány előírt adatot, de a nem kötelező adatok legtöbbjét biztosítja ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program célja a gazdasági egyensúlyhiány és a túlzott keresleti nyomás csökkentése, a középtávú költségvetési célkitűzést meghaladó, némileg növekvő, de általánosságban mérsékelt többletet megcélozva 2008–2010-re. A költségvetési célok elérésének kockázata azonban magas, elsősorban a jelentős makrogazdasági bizonytalanság és a kiadási tervektől való eltérések miatt. Lényegesen szigorúbb költségvetési irányvonalra van sürgősen szükség továbbá ahhoz, hogy teljesítsék a program céljait egy olyan gazdaságban, amelynek stabilitását veszélyezteti az inflációs nyomás, a költségek romló versenyképessége és a külfölddel szembeni, erőteljesen növekvő nettó kötelezettségek. Bár bevezették a középtávú kiadási korlátokat, ezeket még meg kell vizsgálni. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát tekintve Lettország alacsony kockázattal szembesül.

A fenti értékelés és a fenntartható konvergencia, valamint az ERM II-ben való zavartalan részvétel biztosításának szükségességét tekintve, Lettországot felkérést kap arra, hogy járuljon hozzá a túlhevültséget eredményező nyomás és a makrogazdasági instabilitás kockázatainak csökkentéséhez a következőkkel:

- i. tüzzön ki a programban tervezettnél lényegesen ambiciózusabb költségvetési célokat 2008-ban, majd azt követően, nevezetesen a többletbevétel teljes megtakarításával és a kiadási korlátok tiszteletben tartásával;

⁽¹⁾ A program nem szolgáltat adatot a tőkeadókról (kötelező adat) és az állományalkalmazkodás elemeiről, valamint hiányoznak az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságáról szóló táblázat egyes elemei.

- ii. a középtávú költségvetés tervezésének keretében meghatározott, az egész állami szektort érintő kiadási korlátokon belül rangsorolja gondosan a közkiadásokat, és vizsgálja át az adózási eszközöket, hogy elkerülje a kereslet ösztönzését azokban az ágazatokban, amelyek nem erősítik jelentős mértékben a gazdaság közép- és hosszú távú kínálati potenciálját;
- iii. fogadjon el további intézkedéseket az inflációs nyomás fékezésére, a közszférában a bérek felelősségteljes megállapításával, így az egész gazdaságban hozzájárulva a béremelkedés jelentős csökkentéséhez, amely a jelenlegi költség-ár dinamikának és a költségek versenyképessége gyors romlásának megtöréséhez szükséges.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2006	2007	2008	2009	2010
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2007. nov.	11,9	10,5	7,5	7,0	6,8
	BIZ 2007. nov.	11,9	10,5	7,2	6,2	n.a.
	KP 2007. jan.	11,5	9,0	7,5	7,5	n.a.
HICP-infláció (%)	KP 2007. nov.	6,6	10,1	12,5	7,2	4,9
	BIZ 2007. nov.	6,6	9,6	9,8	6,0	n.a.
	KP 2007. jan.	6,6	6,4	5,2	4,2	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2007. nov.	2,0	2,8	1,3	- 0,3	- 1,7
	BIZ 2007. nov. ⁽²⁾	2,1	2,7	0,8	- 1,7	n.a.
	KP 2007. jan.	1,8	1,3	- 0,5	- 2,0	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 21,1	- 23,5	- 20,3	- 18,3	- 16,4
	BIZ 2007. nov.	- 19,9	- 22,2	- 18,9	- 18,0	n.a.
	KP 2007. jan.	- 17,4	- 17,2	- 16,3	- 15,8	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 0,3	0,3	0,7	1,0	1,2
	BIZ 2007. nov.	- 0,3	0,9	0,8	0,5	n.a.
	KP 2007. jan.	- 0,4	- 1,3	- 0,9	- 0,4	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	0,2	0,7	1,0	1,2	1,5
	BIZ 2007. nov.	0,2	1,3	1,2	0,9	n.a.
	KP 2007. jan.	0,2	- 0,8	- 0,4	0,1	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 0,9	- 0,5	0,4	1,1	1,7
	BIZ 2007. nov.	- 0,8	0,2	0,5	1,0	n.a.
	KP 2007. jan.	- 0,9	- 1,7	- 0,8	0,2	n.a.

		2006	2007	2008	2009	2010
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 0,9	- 0,5	0,4	1,1	1,7
	BIZ 2007. nov.	- 0,8	0,2	0,5	1,0	n.a.
	KP 2007. jan.	- 0,9	- 1,7	- 0,8	0,2	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	10,6	9,4	8,3	7,2	6,4
	BIZ 2007. nov.	10,6	10,2	7,8	6,4	n.a.
	KP 2007. jan.	10,7	10,5	10,6	9,4	n.a.

Megjegyzések:

- (¹) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő információk alapján újraszámították.
- (²) A 2006–2009 közötti időszakra vonatkozóan 9,8 %-os, 9,8 %-os, 9,3 %-os és 8,9 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a legújabb program és az őszi előrejelzés szerint.

Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.