

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. március 4.)

Litvánia 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2008/C 74/05)

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) 2008. március 4-én a Tanács megvizsgálta Litvániának a 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját ⁽²⁾.
- (2) Az elmúlt jó néhány évben Litvániában erős volt a növekedés, amelyet elsősorban a hazai kereslet irányított. A monetáris feltételek alkalmazkodóak a magas fokú eurósítás miatt, az ERM II-ben szorosan az euróhoz kapcsolt árfolyamok révén.

A túlzott hazai hitelezés fékezését szolgáló elégséges intézkedések hiányában a pénzügyi piacok elmélyülése által megkönnyített gyors hitelbővülés felélénkítette a magánfogyasztást és az ingatlanberuházást. Kapacitáskorlátok alakultak ki azonban a kivándorlás és a magas gazdasági növekedés keltette munkaerőhiány miatt, amelyet a képesítések kereslete és kínálata közötti különbség, az alacsony részvételi arányok és a növekvő költségek erősítettek. A termelékenységet meghaladó, egyre gyorsabb ütemű béremelkedés gyors inflációhoz és az árak versenyképességének csökkenéséhez vezet. Bár az exportteljesítmény továbbra is erős, a külső hiány gyorsan nőtt, mivel az erőteljes hazai kereslet az import jelentős növekedéséhez vezetett, és a külső sebezhetőség erősödött. Ebben az összefüggésben a költségvetési politika nem reagált a növekvő makrogazdasági egyensúlytalanságra: az államháztartás hiánya továbbra is fennáll, és kötelező középtávú kiadási korlátok hiányában a vártnál jobb bevételt rendszeresen elköltötték. Az adókedvezmények és -mentességek hozzájárultak a jelenleg zajló ingatlanpiaci fellendüléshez és így erősítették a túlhevülést, bár az utóbbi időben a szigorodó hitelfeltételek elősegítik a szükséges kiigazítást. A szigorúbb költségvetési irányvonal, valamint a munkaerőpiacnak és az oktatási rendszernek a kínálati oldalt tovább erősítő strukturális reformja járul hozzá leginkább a belső és külső egyensúlytalanságok kezeléséhez és a külföldi beruházások beáramlásának előmozdításához, így biztosítva a felzárkózási folyamat fenntarthatóságát. Ez a litván monetáris politikai szabályozás korlátai mellett a rendelkezésére álló szakpolitikai eszközök korlátozott számát tekintve különösen fontos.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP növekedése 2007-ben eléri a 9,8 %-ot, majd ezután viszonylag gyorsan csökken, 2008-ban 5,3 %-ra, majd a programidőszak fennmaradó részében évente átlagosan 4,8 %-ra. A hazai kereslet várhatóan lassul, de a növekedés fő hajtóereje marad. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽³⁾ alapján ez a forgatókönyv óvatosnak tűnik. Ez különösen igaz 2008-ra, tekintettel a jelenlegi lendületre. A program nem ad magyarázatot néhány – többek között a külső egyensúlyhiány növekedése és a hazai kereslet erőteljes lassulása közötti – ellentmondásra.

⁽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 aktualizált változatot a magatartási kódexben meghatározott december 1-jei határidőt követő négy hét elteltével nyújtották be.

⁽³⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

A program szerint az infláció a 2007-es 5,8 %-ról 2008-ban várhatóan 6,5 %-ra növekszik, majd 2009-ben 5,1 %-ra, 2010-ben pedig 3,6 %-ra esik vissza, és rendkívül kis előrelépést mutat a konvergencia felé. Ezenkívül az élelmiszerárak tendenciája mellett a tervezett gázáremelés (amelyet a program kifejezetten megemlít, és 2008-ban 1,5 %-osra becsül, de a 2008-ra vonatkozó inflációs előrejelzésbe nem építi be azt) és a termelékenység növekedését jóval meghaladó béremelkedés hangsúlyozza a bér-ár spirál erősödésének veszélyét, így egyértelmű, hogy ezekre az előrejelzésekre felfelé irányuló kockázatok hatnak. Ha a külső egyensúlyhiány erősödése a program előrejelzésének megfelelően megvalósul, ez növelheti a gazdaság külső sebezhetőségét. Mindazonáltal az árak és bérek alakulásának a versenyképesség romlásának veszélyére utaló legújabb fejleményei önmagukban is romló külső pozíciót eredményezhetnek.

- (4) Az államháztartási hiány a konvergenciaprogram legújabb változatának becslése szerint 2007-ben a GDP 0,9 %-a, amely a vártnál sokkal jobb 2006-os teljesítmény ellenére az előző változatban meghatározott céllal. A GDP mintegy 0,6 %-át kitevő kedvező kiindulási helyzetet ellensúlyozta egy hasonló nagyságrendű egyszeri intézkedés ⁽¹⁾. Az előző évek gyakorlatához hasonlóan a vártnál magasabb gazdasági növekedésnek köszönhető többletbevétel 2007-ben is elköltötték, mégpedig elsősorban a társadalombiztosítási alap az EU által támogatott projektek nemzeti társfinanszírozására. 2007-ben a költségvetés végrehajtása nem volt összhangban a konvergenciaprogram előző változatáról szóló, 2007. február 27-i tanácsi vélemény ⁽²⁾ felkérésével, mivel a kedvező gazdasági időszak és a célul kitűzöttnél alacsonyabb 2006-os hiány nem vezetett szigorúbb hiánycélhoz. Továbbá, még ha középtávú költségvetési célkitűzésként 2006-ban el is érték a GDP 1 %-át jelentő strukturális hiányt (tehát a ciklikus hatásoktól megtisztított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított hiány), 2007-ben a GDP körülbelül 0,25 %-ával némileg eltértek a középtávú célkitűzéstől.
- (5) A költségvetési stratégia fő célja a makrogazdasági stabilitás elősegítése szigorúbb költségvetési politikával. A program előző változatával összehasonlítva nagyjából változatlan makrogazdasági forgatókönyv mellett a középtávú költségvetési célkitűzés elérésének évét 2008-ról egy évvel elhalasztották 2009-re. A közös módszertan alkalmazása a programban levő információra azonban azt jelzi, hogy a középtávú költségvetési célkitűzést 2008-tól elérhetik. A program a GDP 0,9 %-át kitevő 2007-es hiányról az államháztartási egyenleg fokozatos javítását tervezi, 2010-re 0,8 %-os többlet elérésével. A közösen megállapított módszertannal összhangban számított strukturális egyenleg várhatóan a GDP 2007-es 1,25 %-át jelentő hiányról 2010-ben 1 %-os többletre javul, miközben a legjelentősebb kiigazításra 2008 után kerül sor. A viszonylag erőteljes gazdasági növekedés mellett a tervek szerint a kiigazítást inkább a bevétel/GDP-aránynak a kiadás/GDP-aránnál nagyobb növelésével érik el (3,9 százalékpont a 2,2 százalékponthoz képest). A közvetlen adók további csökkentése ellenére a bevételek várhatóan növekednek, az uniós eszközök nagyobb beáramlása, a jövedéki adók növelése és az adóbehajtás további jelentős javulása miatt. A kiadási oldalon a növekedés a lényegesen magasabb szociális juttatásokból és a növekvő állami beruházásokból ered, utóbbit főleg EU-eszközökből finanszírozzák. A költségvetési fegyelemmel kapcsolatos törvény 2007. novemberi elfogadásának célja a költségvetési megszorításra vonatkozó határozott kötelezettségvállalás. A 2008 elejétől hatályos törvény kimondja, hogy az államháztartást oly módon kell irányítani, hogy az egyensúlyközeli vagy többlet tartalmazó költségvetési egyenleget eredményezzen, és ennek érdekében megszorításokat helyez kilátásba a kiadások tekintetében. A törvény azonban a költségvetés évente történő elkészítésére és végrehajtására összpontosít, és nem vezet be előremutató középtávú költségvetési keretet, amit még javítani kell.
- (6) A költségvetés a programban előre jelzettől rosszabbul is alakulhat. A programnak a reál és nominális kibocsátás 2008-tól kezdődő növekedésére vonatkozó különösen óvatos előrejelzése ellenére a tervezett bevételnövekedés jelentősnek tűnik: még jóval kedvezőbb makrogazdasági forgatókönyv mellett is magasnak tűnik a bevételre vonatkozó előrejelzés, figyelembe véve különösen a közvetlen adók további csökkentésének hatását és azt, hogy az adóbehajtás javítására támaszkodik. A nem adóból származó bevételek GDP-hez viszonyított arányának jelentős – részben az uniós alapokhoz kapcsolódó – növekedését a program nem részletezi kellően, míg az adóbehajtás javításától várt eredmények optimistának tűnnek. Ezenkívül a számos kiadásnövelő intézkedés, valamint az

⁽¹⁾ Az egyszeri intézkedés az 1995–2002-es időszakban részben nem folyósított nyugdíjak kompenzációjához kapcsolódik, amely az Alkotmánybíróság ítéletét követte és a kormány 2007 novemberében hagyta jóvá. Erről az intézkedésről a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzésében levő határidő után döntöttek, így a 2007-es becsült eredményt nem lehet összehasonlítani a programban levővel.

⁽²⁾ HL C 71., 2007.3.28., 19. o.

államháztartás tervezésére és ellenőrzésére vonatkozó középtávú keret erősítésének szükségessége felveti annak a kockázatát, hogy a kiadások továbbra is meghaladják az előzőleg meghatározott korlátokat. Ha a gazdaság lassulása komolynak vagy elhúzódónak bizonyul, gyors visszaesést eredményezve a bevétel-növekedésben, ez nagyobb nyomást gyakorolhat a költségvetésre.

- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal nem tűnik elégségesnek ahhoz, hogy a programban tervezettek szerint 2009-re elérjék a középtávú költségvetési célkitűzést. A strukturális egyenleg 2008-ban a tervezett bevételecsökkentő és kiadásnövelő intézkedések miatt romolhat, ezért Litvániának, amely jelenleg erőteljes növekedést él át, folytatnia kell az erőfeszítéseket, hogy a strukturális egyenleg éves javulása a GDP irányadó 0,5 %-a fölött legyen. A középtávú célkitűzés irányába ható kiigazítás program szerinti ütemét így erősíteni kell, különösen 2008-ban, hogy összhangban legyen a Stabilitási és Növekedési Paktummal. A középtávú költségvetési célkitűzés előre jelzett elérése után a programban szereplő költségvetési irányvonal összhangban lesz a Stabilitási és Növekedési Paktummal. A fennálló külső és hazai nyomást tekintve azonban a jelenleg tervezettnél szigorúbb költségvetési politika helyénvaló lenne.
- (8) Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Litvánia összességében alacsony kockázattal szembesül. Az előregedés hosszú távú költségvetési hatása Litvániában kisebb, mint az EU-átlag, mivel a végrehajtott nyugdíjreformok miatt a nyugdíjkiadások a következő évtizedekben kevésbé nőnek majd. A bruttó adósság jelenlegi szintje igen alacsony, és a programban tervezett 2007-es kiinduló költségvetési egyenleg, amely jobb az előző program kiindulási helyzeténél, hozzájárulhat az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok visszafogásához.
- (9) A konvergenciaprogram bizonyos mértékig összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. A konvergenciaprogramnak az államháztartás területére tervezett intézkedései láthatólag összhangban állnak a nemzeti reformprogramban előirányzottakkal. Mindkét program taglalja a folyamatban lévő nyugdíj-, egészségügyi és adóreformokat. Az egészségügyi és az oktatási reformokhoz kapcsolódó közvetlen költségvetési költségekre vonatkozó információ nem elegendő egyik programban sem, miközben a konvergenciaprogram részletesen tájékoztat más reformterületekről. Hiányzik azonban a nemzeti reformprogram általános hatásának minőségi értékelése a középtávú költségvetési stratégián belül.
- (10) A program költségvetési stratégiája részben megfelel az integrált iránymutatásokban foglalt, a lisszaboni stratégiával összefüggésben kiadott országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak a költségvetési politikák vonatkozásában. Azonban a tervezett költségvetési irányvonal nem járul hozzá megfelelően a makrogazdasági stabilitás javításához és az inflációs nyomás fékezéséhez.
- (11) Az ERM II árfolyam-mechanizmushoz történő csatlakozás időpontjában Litvánia a költségvetési politikára, a pénzügyi ágazatra és a strukturális politikára vonatkozó kötelezettségvállalásokat tett. Ami az e kötelezettségvállalások végrehajtása terén elért eredményeket illeti, a hatóságok nem erősítették kellően a költségvetési irányvonalat, és bár tettek intézkedéseket a hitelezés minőségének javítására, a hitel-növekedés korlátozására tett erőfeszítések korlátozottak voltak. Az utóbbi évek gyors gazdasági növekedése ellenére a kormány nem ért el kiegyensúlyozott költségvetést, a költségvetési célok nem ambiciózusak és a többletbevételeket nagyrészt elköltötték. A középtávú költségvetési stratégiát meg kell erősíteni. A hitelállomány növekedésének visszafogása érdekében fenntartották a magas tartalékpézesi követelményeket, folytatták a szigorú pénzügyi felügyeletet és megemelték a kötelező tartalék-alapot; az intézkedések közvetlen hatása azonban korlátozott volt. A kormány által 2007 márciusában és decemberében bejelentett antiinflációs kezdeményezések a jó irányba tett lépések voltak, de eddig kevés konkrét intézkedéshez vezettek, és csak korlátozott hatást gyakoroltak az inflációra. Számos strukturális reform zajlik, de az oktatás, a munkaerőpiac és a külföldi beruházások beáramlásának ösztönzése terén további erőfeszítésekre van szükség.
- (12) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program minden előírt adatot megad, és a legtöbb nem kötelező adatot is tartalmazza ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A program nem szolgáltat adatot az állományalkalmazkodás elemeiről, valamint hiányoznak a potenciális növekedéshez való hozzájárulás becslései és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó néhány adat.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program célja a költségvetési politika szigorításával Litvánia makrogazdasági egyensúlyhiányának leküzdése. Mindazonáltal a jelenlegi nagy gazdasági növekedésre figyelemmel a költségvetési célok nem tűnnek túl ambiciózusnak. A program csak későbbre halasztott kiigazítási erőfeszítéseket irányoz elő, így a középtávú költségvetési célkitűzést csak 2009-ben éri el. A költségvetési célok elérésének vannak kockázatai, mivel a konszolidációt nem támasztják alá kellő mértékben bejelentett intézkedésekkel, miközben a középtávú keretet erősíteni kell. A bevételre vonatkozó előrejelzések optimistának tűnnek, tekintettel a közvetlen adók további tervezett csökkentésére és arra, hogy az adóbeajtás javítására hagyatkoznak, és az óvatos makrogazdasági forgatókönyv azokat csak részben ellensúlyozza. A programban előirányozottnál jóval szigorúbb költségvetési politikára és további strukturális intézkedésekre van szükség a növekvő inflációs nyomás kezeléséhez, a versenyképesség fenntartásához és a munkaerőpiac fennálló szűk keresztmetszeteinek megszüntetéséhez, valamint a felzárkózás fenntartásához. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát tekintve Litvánia alacsony kockázattal szembesül.

Litvánia a fenti értékelésre, valamint a fenntartható konvergencia és az ERM II-ben való zavartalan részvétel biztosításának szükségességére tekintettel felkérést kap arra, hogy a következőkkel járuljon hozzá a túlhevültséget eredményező nyomás csökkentéséhez:

- i. tűzzön ki a programban tervezettnél lényegesen ambiciózusabb költségvetési célokat 2008-ban, majd azt követően, nevezetesen a kiadások növekedésének visszafogásával, a többletbevétel megtakarításával és a középtávú kiadási korlátok kötelező jellegének erősítésével;
- ii. többek között az általános termelékenységi előnyökkel összhangban levő bérmegállapítás elősegítésével küzdje le az inflációs nyomást és fogadjon el strukturális intézkedéseket a munkaerőpiac szűk keresztmetszeteinek eltüntetéséhez.

Litvániát felkérést kap továbbá arra, hogy jobban tartsa tiszteletben a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexben meghatározott benyújtási határidejét.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Reál-GDP (%-os változás) | KP 2007. dec. | 7,7 | 9,8 | 5,3 | 4,5 | 5,2 |
| | BIZ 2007. nov. | 7,7 | 8,5 | 7,5 | 6,3 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | 7,8 | 6,3 | 5,3 | 4,5 | n.a. |
| HICP-infláció (%) | KP 2007. dec. | 3,8 | 5,8 | 6,5 | 5,1 | 3,6 |
| | BIZ 2007. nov. | 3,8 | 5,6 | 6,5 | 5,2 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | 3,9 | 4,7 | 3,4 | 3,1 | n.a. |
| Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában) | KP 2007. dec. | 1,7 | 3,3 | 1,5 | - 0,4 | - 1,3 |
| | BIZ 2007. nov. ⁽²⁾ | 1,0 | 1,0 | 0,4 | - 0,6 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | 2,4 | 1,6 | 0,1 | - 1,9 | n.a. |
| A külfölddel szembeni nettó hitelnújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában) | KP 2007. dec. | - 9,5 | - 12,5 | - 12,7 | - 14,5 | - 15,4 |
| | BIZ 2007. nov. | - 8,9 | - 12,5 | - 12,9 | - 13,0 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | - 6,6 | - 7,5 | - 7,0 | n.a. | n.a. |
| Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában) | KP 2007. dec. | - 0,6 | - 0,9 | - 0,5 | 0,2 | 0,8 |
| | BIZ 2007. nov. | - 0,6 | - 0,9 | - 1,4 | - 0,8 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | - 1,2 | - 0,9 | - 0,5 | 0,0 | n.a. |

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|----------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában) | KP 2007. dec. | 0,2 | - 0,1 | 0,3 | 0,9 | 1,4 |
| | BIZ 2007. nov. | 0,2 | 0,0 | - 0,5 | 0,2 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | - 0,4 | 0,0 | 0,4 | 0,8 | n.a. |
| Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában) | KP 2007. dec. | - 1,0 | - 1,8 | - 0,9 | 0,3 | 1,1 |
| | BIZ 2007. nov. | - 0,8 | - 1,2 | - 1,5 | - 0,6 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | - 1,8 | - 1,3 | - 0,5 | 0,5 | n.a. |
| Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában) | KP 2007. dec. | - 1,0 | - 1,2 | - 0,9 | 0,3 | 1,1 |
| | BIZ 2007. nov. | - 0,8 | - 1,2 | - 1,5 | - 0,6 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | - 1,8 | - 1,3 | - 0,5 | 0,5 | n.a. |
| Bruttó államadósság (a GDP %-ában) | KP 2007. dec. | 18,2 | 17,6 | 17,2 | 15,0 | 14,0 |
| | BIZ 2007. nov. | 18,2 | 17,7 | 17,2 | 16,1 | n.a. |
| | KP 2006. dec. | 18,4 | 19,2 | 19,0 | 17,7 | 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 7,9 %-os, 8,4 %-os, 8,2 %-os és 7,4 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül. Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a program legújabb változata szerint: 2007-ben a GDP 0,6 %-a (hiánynövelő). Erről az intézkedésről a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzésében levő határidő után döntöttek, így az nem jelenik meg az őszi előrejelzésben.

Forrás:

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