

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Lettországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2009/C 68/03)

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) 2009. március 10-én a Tanács megvizsgálta Lettországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) A kilencvenes évek vége óta tartóan fennálló, nagyrészt a belföldi keresleten alapuló magas növekedés jellemezte időszak után, a 2005 és 2007 közötti időszakban Lettország reál-GDP-jének növekedése kétszámjegyű volt, ami jelentősen meghaladta az ország növekedési potenciálját. A növekedést elsősorban a magánfogyasztást és az ingatlanberuházásokat fellendítő, jelentős hitelbővülés ösztönözte, ez azonban 2007 közepére véget ért, mivel a túlértékelt ingatlanárakat nem lehetett tovább fenntartani. Ezekben az években a magas belföldi kereslet túlhevültséget eredményező komoly nyomás kialakulásához vezetett, és a gazdaság szerkezetében a hangsúly a kereskedelemképes ágazatokról a nem kereskedelemképes ágazatokra helyeződött át, ami aláásta a gazdaság külső fenntarthatóságát. Azt a megrázkódtatást, amelyet Lettországban a hitelezés és az ingatlanárak fellendülésének megfordulása okozott, a pénzügyi világválság a hitelek rendelkezésre állásának beszűkülése és a feltételek szigorodása révén felerősítette, még inkább hozzájárulva ezzel a belföldi kereslet 2008 során jelentkező meredek visszaeséséhez. A rögzített átváltási árfolyammal összefüggésben 2008 során a magasabbnak tekintett országkockázat és a tényleges reálárfolyam folyamatos felértékelődése mellett szigorodtak a monetáris és hitelfeltételek. Az exportpiacokon mutatkozó, ezzel együtt járó visszaesés a viszonylag kevés kereskedelemképes ágazatot sújtotta, amelyet az előző évek során már legyengített a belföldi költségek rendkívüli mértékű emelkedése. A gyors gazdasági hanyatlás nyomán a költségvetési bevételek 2008-ban erőteljesen csökkentek, ami a GDP 4 százalékpontját kitevő becsült hatással járt a költségvetési egyenlegre. Ahogy a piaci hangulat egyre inkább a feltörekvő piacok ellen fordult, a finanszírozási nehézségek miatt a kormány úgy döntött, hogy nemzetközi intézményi finanszírozást kér. Lettország az elfogadott politikai program végrehajtásának feltételével nagyon jelentős mértékű nemzetközi pénzügyi támogatást kapott az EU-tól, az IMF-től és más hitelezőktől (összesen 7,5 milliárd EUR-t kitevő összeg erejéig a 2011 első negyedévéig terjedő időszakban) ⁽²⁾. A nemzetközi támogatást nyújtók felé tett kötelezettségvállalásokkal összhangban Lettország költségvetési politikája az ország magas egyensúlyhiányának kiküszöbölése miatt szükséges kiigazítás elősegítésére irányul.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP a 2008-ban bekövetkezett 2 %-os becsült visszaesést követően 2009-ben 5 %-kal, 2010-ben további 3 %-kal fog csökkenni a 2011-ben várható 1,5 %-os növekedéssel járó nagyon gyenge fellendülés előtt. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽³⁾ alapján megállapítható, hogy a makrogazdasági forgatókönyv 2009-re kedvező növekedési feltételezéseken alapul, ezt követően azonban a keresletre és a kibocsátásra vonatkozó forgatókönyv megalapozottnak tekinthető. A program inflációs előrejelzése valószínűnek tűnik. A program nettó külső hitelfelvételre vonatkozó előrejelzései kissé óvatosak, azonban úgy tűnik, összhangban vannak a program keresleti és kibocsátási kilátásaival.

⁽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⁾ Lásd a Lettországnak nyújtandó közép távú közösségi pénzügyi támogatásról szóló 2009. január 20-i tanácsi határozatot.

⁽³⁾ Az értékelés a Bizottság szolgálatainak 2009. januári előrejelzését és más, azóta elérhetővé vált információkat is figyelembe vesz.

- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése a 2008-as államháztartási hiányt a GDP 3,5 %-ára becsüli, a konvergenciaprogram előző változatában kitűzött, a GDP 0,7 %-át kitevő többetnek megfelelő céllal szemben ⁽¹⁾. Ez a vártnál lényegesen rosszabb eredmény elsősorban a jelentős adókiadásokra vezethető vissza. A vállalkozások és magánszemélyek adófizetései a gazdaságban jelentkező súlyos likviditási problémák következtében az év vége felé csökkentek.
- (5) 2008. december 12-én a lett parlament elfogadta a módosított 2009-es költségvetést, amely összhangban áll a fizetési mérleghez nyújtott uniós támogatás feltételeivel és más nemzetközi hitelezők által támasztott követelményekkel. Ez a költségvetés módosított konszolidációs intézkedéseket tartalmaz, amelyek a becslések szerint a GDP 7 %-át teszik ki. Mivel azonban az eredeti költségvetés expanzív volt, a 2009. évi költségvetési konszolidáció mértéke egészében véve kisebb. A volatilis bevételek tekintetében tapasztalható lényeges változások következtében a 2009-es konszolidációs erőfeszítés nem tükröződik a strukturális egyenlegben. A 2008. november 14-én elfogadott eredeti 2009-es költségvetéshez képest a főbb intézkedések között a héa és a jövedéki adó emelése és az összes kiadás – főként a közszférában fizetett bérek – jelentős csökkentése szerepel. Ezt 2009 március végéig részleges pótköltségvetés, valamint helyi önkormányzati szinten a költségvetések felülvizsgálata irányuló intézkedések követik majd az államháztartási hiánycél elérése érdekében. Az automatikus stabilizátorok általában kis hatással járnak Lettországon, a jelenlegi recesszió azonban az adóbevételeket különösen érinti.
- (6) A programban szereplő középtávú költségvetési stratégia fő célja, hogy 2011-ben a költségvetési hiány a Maastrichti Szerződésben meghatározott, a költségvetési hiányra vonatkozó 3 %-os referenciaérték alatti szintre csökkenjen az euró bevezetéséhez vezető sikeres átmenet megvalósítása érdekében. A program legutóbbi változata nem tervezi a programidőszak alatt a GDP 1 %-ának megfelelő strukturális hiányként meghatározott középtávú költségvetési célkitűzés elérését. Az államháztartási hiány az előrejelzések szerint a 2009-es, a GDP 5,3 %-át kitevő szintről 2010-ben a GDP 4,9 %-ára, míg 2011-ben a GDP 2,9 %-ára javul majd. Ezt a konszolidációt a bevételeknek a 2009-es, a GDP 32,5 %-át kitevő szintről 2011-re a GDP 37,7 %-ára történő növelése révén kell elérni, amelyet 2011-ben a közvetett adóbevételek GDP-hez viszonyított jelentős növekedése, valamint 2010-ben és 2011-ben más bevételek arányának jelentős növekedése egészít ki. Ugyanakkor a kiadások GDP-hez viszonyított arányának emelését is tervezik, de csak kisebb mértékben, a 2009-es, a GDP 37,7 %-át kitevő szintről 2010-re a GDP 39,9 %-ára és 2011-re a GDP 40,7 %-ára. A bruttó államadósság 2008-ban a GDP 19,4 %-át tette ki, ami jóval a GDP 60 %-ának megfelelő referenciaérték alatt marad, azonban növekvő tendenciát mutat. Az adósságra vonatkozó, 2009–2010-re szóló előrejelzések a nemzetközi pénzügyi támogatás teljes lehívásával számolnak, a részt vevő felek által meghatározott ütemezésnek megfelelően.
- (7) A programban jelzett költségvetési eredmények lefelé mutató kockázatnak vannak kitéve. Ez valamennyi programévet érinti: 2009-ben a fő kockázatot az jelenti, hogy a GDP a programban előre jelzett szintnél alacsonyabb is lehet. A módosított költségvetést a parlamentnek március végéig benyújtandó javaslatok részletezik. 2010-ben és 2011-ben a tervezett költségvetési konszolidációt nem támasztják alá részletes intézkedések. Emellett a pénzügyi ágazat stabilizálása érdekében a program által lefedett időszakon túlmutató intézkedések válhatnak szükségessé, amelyek jelentős hatást gyakorolhatnak az államháztartásra.
- (8) A már végrehajtott nyugdíjreform következtében az elöregedés hosszú távú költségvetési hatása kisebb az uniós átlagnál. A programban előre jelzett 2008-as költségvetési egyenleg azonban jelentősen romlott az előző program kiindulási helyzetéhez képest, és fokozza a népesség elöregedésének a fenntarthatósági részre gyakorolt költségvetési hatását. A programban tervezettnek megfelelően az elsődleges hiány középtávú csökkentése hozzájárulna az államháztartás fenntarthatóságával összefüggő közepes kockázatok csökkentéséhez, és fontos lenne Lettország piaci megítélésének javítása szempontjából. A pénzügyi ágazat stabilizálását szolgáló intézkedések Lettországon kedvezőtlen hatással járhatnak az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára, elsősorban az államadósságra gyakorolt hatásuk révén.
- (9) A Lettország által az elmúlt évek során közzétett költségvetési eredmények részben az ország költségvetési keretének intézményi hiányosságaival magyarázhatók. A nemzetközi pénzügyi támogatással összefüggésben 2009 első felére a költségvetési irányítás erősítését, az átláthatóság növelését és a közpénzekkel való gazdálkodás javítását szolgáló intézkedéseket terveznek, többek között a költségvetés-összeállítás eljárás erősítésével, a kiadások pénzügyminisztérium általi ellenőrzésének megerősítésével és a középtávú költségvetési keret életbe léptetésével. Ezenkívül a költségvetési eljárások tervezésének és végrehajtásának erősítése érdekében módosításra kerül a költségvetési és pénzügyi gazdálkodási törvény. A bevételek igazgatásának rendszerét nemzetközi technikai segítségnyújtás segítségével 2009 első negyedévében felülvizsgálják, ezt a közpénzekkel való gazdálkodás átfogó felülvizsgálata követi majd.

⁽¹⁾ A program aktualizált változata a 2008-as hiányt a GDP 3,5 %-ára becsüli. Erre tekintettel a Bizottság a Szerződés 104. cikkének (3) bekezdése alapján jelentést készített.

- (10) A pénzügyi ágazat stabilizálása érdekében Lettország 20 000 EUR-nak megfelelő latról 50 000 EUR-nak megfelelő latra emelte a betétbiztosítás által lefedett összeget. 2008 novemberében a kormány irányítást biztosító részesedést szerzett a Parex Bankban, és likviditási támogatást nyújtott a banknak. Lettország most dolgozza ki a pénzügyi intézmények közpénzekből történő támogatásának jogi keretét.
- (11) Az Európai Tanács által 2008 decemberében elfogadott európai gazdaságélénkítési tervnek megfelelően – jelentős külső és belső egyensúlyhiánnyal szembesülő országgént – Lettország költségvetési politikája az egyensúlyhiány megszüntetésére irányul. A költségvetési mozgástér hiányára és a gazdasági egyensúlyhiány megszüntetésének szükségességére tekintettel a 2009-től 2011-ig tartó időszakra tervezett restriktív költségvetési irányvonal a gazdasági helyzetre adott megfelelő válasznak tűnik. Konkrét intézkedéseket hoztak a kiigazítási folyamat támogatására a kereskedelemképes gazdasági ágazatokban. Jelentős bércsökkenést hajtottak végre a közzsférában, ami várhatóan hozzájárul majd a bérek tekintetében bekövetkező általános kiigazításhoz és a külső egyensúlyhiány megszüntetéséhez. A lett hatóságok az üzleti szféra támogatását szolgáló intézkedéscsomag elfogadását tervezik, amely az adminisztratív terhek csökkentését és a finanszírozáshoz való hozzáférés javítását tartalmazza majd.

A fellendülést továbbá az Unió strukturális alapjai által támogatott projektekbe történő állami és magánberuházások folytatása is elősegíti. A hatóságok kötelezettséget vállaltak arra, hogy biztosítják a strukturális alapokból támogatott programok megfelelő időben történő és határozott végrehajtását. Az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak.

- (12) Lettország a külső és belső egyensúlyhiány csökkentése céljával, valamint a fizetési mérleghez nyújtott uniós támogatás követelményeivel és az egyéb nemzetközi hitelezők által támasztott feltételekkel összhangban konszolidációs programot fogadott el. A közösen megállapított módszertan alapján kiszámított strukturálisegyenleg-változás nem tükröz nagyon komoly költségvetési erőfeszítést 2009-ben, főként a rendkívül volatilis bevételek miatt. A konvergenciaprogram értelmében a költségvetési irányvonal restriktív lesz azt követően. A költségvetési mozgástér hiányára és a gazdasági egyensúlyhiány megszüntetésének szükségességére tekintettel ez megfelelőnek tűnik, bár a kitűzött államháztartási hiány elérése érdekében 2009-ben a költségvetési irányvonal restriktívebb is lehetne. Lettország ERM II. tagságával, valamint azzal összefüggésben, hogy a gazdaságban szükség van a költségek versenyképességének javítására, a hatóságok – a közzsféra jövedelmi szintjének csökkentésével és a közzsférában foglalkoztatottak számának csökkentésével – megkönnyítették a magánszféra béreinek a termelékenységhez történő igazítását. A program költségvetési forgatókönyve, bár ki van téve bizonyos kockázatoknak, úgy tűnik, összhangban áll a fizetési mérleghez nyújtott uniós támogatás keretében vállalt, 2011-re a hiány 3 % alá történő csökkentésére irányuló kötelezettséggel. A program azonban nem szolgál kellően részletes információkkal a 2010-re és 2011-re kitűzött célok eléréséhez szükséges intézkedésekről.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program minden kötelező adatot megad, és a nem kötelező adatok legtöbbször is tartalmazza ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy habár Lettország a növekedési potenciálját meghaladó gazdasági növekedés éveit követően jelenleg súlyos gazdasági visszaesést él át, restriktív költségvetési irányvonalat tervez 2009-re és a 2011-ig terjedő időszakra, ami a költségvetési mozgástér hiányát és a gazdasági egyensúlytalanságok kiigazításának szükségességét tekintve megfelelő válasz a gazdasági helyzetre. Azt a megrázkódtatást, amelyet Lettországban a hitelezés és az ingatlanárak fellendülésének megfordulása okozott, a pénzügyi világválság a hitelek rendelkezésre állásának beszűkülése és a feltételek szigorodása révén felerősítette, még inkább hozzájárulva ezzel a belföldi kereslet 2008 során jelentkező meredek visszaeséséhez. Az exportpiacokon mutatkozó, ezzel együtt járó visszaesés a viszonylag kevés kereskedelem képes ágazatot sújtotta, amelyeket az előző évek során már legyengített a belföldi költségek rendkívül nagymértékű emelkedése. Az államháztartási hiány 2008-ban meghaladta a GDP 3 %-ának megfelelő maastrichti referenciaértéket. Ez a potenciálját meghaladó növekedés éveiben folytatott expanzív költségvetési politika és a 2008-ban bekövetkezett hirtelen megtorpanás következménye volt. A program 2009-re és 2010-re a GDP 5 %-a körüli, míg 2011-re a GDP 3 %-a alatti államháztartási hiányt tűz ki célul. Tekintettel az alacsonyabb kereslet és kibocsátás kockázatára 2009-ben, valamint a 2010-ben és 2011-ben tervezett bevételalapú konszolidációt alátámasztó információk hiányára, a költségvetési eredmény a program előrejelzéseinél rosszabbul is alakulhat.

⁽¹⁾ A program nem szolgáltat adatokat az államadósság változása elemeiről, és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságáról szóló táblázat egyes elemei hiányoznak.

A fenti értékelés fényében és tekintettel a nemzetközi pénzügyi segítségnyújtás keretében vállalt kötelezettségekre és a fenntartható konvergencia, valamint az ERM II-ben való zavartalan részvétel biztosításának szükségességére, Lettországot felkéri arra, hogy:

- i. teljes körűen hajtsa végre a 2008. december 12-én elfogadott pótköltségvetésben tervezett konszolidációt; 2009 március végéig nyújtsa be a parlamentnek a pótköltségvetéshez kapcsolódó részletes adatokat; szükség szerint hozzon további intézkedéseket a 2009-re célként kitűzött államháztartási hiány elérése érdekében, és ezt követően folytassa a tervezett költségvetési konszolidációt;
- ii. szigorúan hajtsa végre nominálbér-csökkentést a közszférában annak érdekében, hogy a gazdaság egészében könnyebbé váljon a béreknek a termelékenységhez történő igazítása, és így javuljon a költségek versenyképessége;
- iii. erősítse a költségvetési irányítást és az átláthatóságot a középtávú költségvetési keret javítása és a kiadások pénzügyminisztérium általi ellenőrzésének megerősítése révén, valamint erősítse a pénzügyi piacok szabályozását és felügyeletét;
- iv. széles körű strukturális reformokkal és a rendelkezésre álló uniós strukturális alapok hatékony felhasználásával erősítse a gazdaság kínálati oldalát.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2009. január	10,3	- 2,0	- 5,0	- 3,0	1,5
	BIZ 2009. január	10,3	- 2,3	- 6,9	- 2,4	n. a.
	KP 2007. november	10,5	7,5	7,0	6,8	n. a.
HICP-infláció (%)	KP 2009. január	10,1	15,4	5,9	2,2	1,3
	BIZ 2009. január	10,1	15,3	6,8	2,4	n. a.
	KP 2007. november	10,1	12,5	7,2	4,9	n. a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2009. január	12,2	5,9	- 1,6	- 5,7	- 5,3
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	13,2	7,0	- 1,8	- 4,7	n. a.
	KP 2007. november	2,8	1,3	- 0,3	- 1,7	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel- felvétel (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 21,8	- 13,4	- 5,4	- 2,6	- 2,3
	BIZ 2009. január	- 20,8	- 13,0	- 4,6	- 3,4	n. a.
	KP 2007. november	- 23,5	- 20,3	- 18,3	- 16,4	n. a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	KP 2009. január	37,7	35,1	32,5	35,0	37,7
	BIZ 2009. január	37,6	36,0	34,1	34,7	n. a.
	KP 2007. november	37,3	37,4	37,7	37,9	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	KP 2009. január	37,7	38,6	37,7	39,9	40,7
	BIZ 2009. január	37,6	39,5	40,4	42,1	n. a.
	KP 2007. november	37,0	36,8	36,7	36,7	n. a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2009. január	0,1	- 3,5	- 5,3	- 4,9	- 2,9
	BIZ 2009. január	0,1	- 3,5	- 6,3	- 7,4	n. a.
	KP 2007. november	0,3	0,7	1,0	1,2	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2009. január	0,5	- 2,9	- 3,7	- 3,5	- 1,4
	BIZ 2009. január	0,6	- 2,9	- 5,1	- 5,5	n. a.
	KP 2007. november	0,7	1,0	1,2	1,5	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 3,3	- 5,1	- 4,9	- 3,3	- 1,4
	BIZ 2009. január	- 3,6	- 5,4	- 5,8	- 6,1	n. a.
	KP 2007. november	- 0,5	0,4	1,1	1,7	n. a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 3,3	- 5,1	- 4,9	- 3,3	- 1,4
	BIZ 2009. január	- 3,6	- 5,4	- 5,8	- 6,1	n. a.
	KP 2007. november	- 0,5	0,4	1,1	1,7	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2009. január	9,5	19,4	32,4	45,4	47,3
	BIZ 2009. január	9,5	16,0	30,4	42,9	n. a.
	KP 2007. november	9,4	8,3	7,2	6,4	n. a.

Megjegyzések:

- (1) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő információk alapján újrászámították.
- (2) A 2007–2010-es időszakra vonatkozóan 5,5 %-os, 3,4 %-os, 1,4 %-os és 0,5 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (3) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. A legutóbbi programban és a Bizottság szolgálatainak januári előrejelzésében nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések.

Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.