

A TANÁCS VÉLEMÉNYE**(2009. március 10.)****Litvániának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról**

(2009/C 70/02)

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 2009. március 10-én megvizsgálta Litvániának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) Litvánia gazdasága a 2003-ban kezdődött, a belföldi kereslet növekedésén alapuló tartós fellendülés után 2008-ban gyorsan lassulni kezdett. A valutatanácsi szabályozás keretében 2008-ban a magasabbnak ítélt országgokkázat és a tényleges reálárfolyam folyamatos felértékelődése mellett szigorodtak a monetáris és hitelfeltételek. A közelmúltbeli magas növekedés időszaka túlhevültséget eredményező nyomást teremtett: nőtt a makrogazdasági egyensúlytalanságok, az infláció és a külső hiány egyaránt 2008 első felében tetőzött. A bérek növekedése messze meghaladta a termelékenység növekedését, ezáltal gyengítve az ország versenyképességét. A költségvetési politika a fellendülés időszaka során végig expanzív volt, és nem képeztek tartalékokat a ciklikus feltételek változására való felkészülés céljából. Litvániát jelentős külső egyensúlytalanságai miatt még súlyosabban érinti a hitelfeltételek globális szigorodása és az exportpiacok kisebb mértékű növekedése. A globális pénzügyi válság és a gyenge külső kereslet várhatóan súlyosbítja a belföldi kereslet folyamatos csökkenését és hozzájárul a gazdasági visszaeséshez. A Litvánia előtt álló közvetlen gazdaságpolitikai kihívás a gazdasági lassulás kezelése a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Tekintettel arra, hogy korrigálni kell az ország nagyfokú egyensúlytalanságait, a hatóságok 2008 decemberében költségvetési megtakarítási csomagot fogadtak el, amelynek célja, hogy megkönnyítse a kiigazítási folyamatot és segítse a piacba vetett bizalom megőrzését. A csomag emellett várhatóan korlátozza az államháztartási hiány romlását a visszaesés során.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv becslése szerint a reál-GDP 2008-ban 3,5 %-kal növekedett. Ez a forgatókönyv 2009-re jelentős, 4,8 %-kal történő csökkenést és 2010-ben további kis mértékű, 0,2 %-os csökkenést jósol, mielőtt a reál-GDP 2011-ben ismét növekedne, 4,5 %-kal. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽²⁾ ez a forgatókönyv 2009-ig megalapozott, az azt követő évek esetében azonban határozottan kedvező növekedési feltételezéseken alapul. A növekedési feltételezések 2010-től optimistának tűnnek, tekintettel arra, hogy a kereskedelmi partner országokban a növekedési kilátások romlása, és a hitelek rendelkezésre állásának szűkülése következtében a litvániai belföldi kereslet szűkülése a programban feltételezettnél jelentősebb mértékű és elhúzódóbb lesz. A 2011-re becsült potenciális növekedés viszonylag magasnak tekinthető. A program inflációs előrejelzése 2009-re reálisnak, 2010-re azonban – az ignalinai atomerőmű 2009 végére tervezett bezárásának az energiaárakra gyakorolt hatása miatt – alacsonynak tűnik. A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzéséhez képest a program 2009-ben a külső egyensúlytalanságok sokkal gyorsabb megszűnését jelzi előre, amely a belföldi kereslet konvergenciaprogramban előre jelzett erőteljesebb szűkülésének és az exportpiacokon várt kedvezőbb fejleményeknek köszönhető.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. 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 a Bizottság szolgálatainak 2009. januári előrejelzését, valamint az azóta rendelkezésre álló egyéb adatokat veszi figyelembe.

- (4) A Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2008-ban a GDP 2,9 %-át teszi ki, szemben a konvergenciaprogram előző változatában foglalt, a GDP 0,5 %-ának megfelelő hiánycéllal. Ez a vártnál jelentősen rosszabb eredmény főként a kiadások jelentős túllépését tükrözi a közsféra bérei, valamint a családoknak és a nyugdíjasoknak fizetett szociális juttatások terén, amelyre év közben elfogadott politikai döntések alapján került sor, így nem szerepeltek a 2008-as költségvetésben, és kisebb mértékben – a gazdaságnak az év vége felé bekövetkező rohamos lassulása miatt – a hatóságok eredeti előrejelzéseinél alacsonyabb adóbevételeket. A beruházási kiadások és az uniós források felhasználása a tervezettnél alacsonyabb mértékű lett.
- (5) A 2008. december 9-én hivatalba lépett új kormány jelentős költségvetési megszorítást célzó programot fogadott el. Ezzel összhangban a 2009-es költségvetés, amelyet a parlament 2008. december 22-én fogadott el, költségvetési konszolidációs csomagot tartalmaz, amely a piaci bizalom helyreállítására és a kormány finanszírozási szükségleteinek korlátozására irányul. A költségvetési konszolidáció átfogó adóreformon és a költségvetési kiadások jelentős csökkentésén alapul, amelyek várhatóan hasonló mértékben járulnak hozzá a költségvetési konszolidációhoz. A költségvetés a GDP 2,1 %-át kitevő államháztartási hiányt tűz ki célul, amely konszolidációs intézkedések nélkül lényegesen magasabb lenne. Az adókat érintő változtatások célja, hogy az adóterhet a közvetlen adókról a közvetett adókra és a munkáról a tőkére helyezték át, valamint, hogy a mentességek megszüntetésével szélesítsék az adóalapot. A bevételeket érintő főbb intézkedések között szerepel a héa és a jövedéki adók 1 százalékpontos emelése, a személyi jövedelemadó kulcsának 3 százalékpontos csökkentése az adómentesség eredeti összehatására való korlátozott alkalmazhatóság mellett, a társasági adó 5 százalékpontos emelése, valamint a héa és a személyi jövedelemadó terén fennálló legtöbb mentesség eltörlése és az adóalap szélesítése, különösen a társadalombiztosítási rendszer több emberre történő kiterjesztése révén. Az adókat érintő ezen változtatások becsült nettó hatása a program szerint a GDP 1,8 %-a körül alakul. A költségvetés továbbá a kiadások jelentős, a GDP 2 %-a körülire becsült csökkentését is tervezi, amely a közsféra béreire, más folyó kiadásokra és tervezett beruházásokra is kiterjed.

A költségvetést alátámasztó egyes intézkedéseket azonban a parlament teljes egészében vagy részben elutasított, így ezek helyett új intézkedéseket kell hozni. A strukturális (ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított) egyenlegnek a GDP 3 %-át kitevő csökkentésével mérhető általános költségvetési irányvonal 2009-ben erősen korlátozóan tekinthető ⁽¹⁾.

- (6) A program középtávú költségvetési stratégiájának fő célja a GDP 1 %-át kitevő strukturális államháztartási hiányt tartalmazó középtávú költségvetési célkitűzés megvalósítása 2010-re, és az azt követő években kiegyensúlyozott államháztartás elérése. Az államháztartási hiány 2010-ben várhatóan a GDP 1,0 %-ára csökken, 2011-ben pedig egyensúlyban lesz. A kiigazítást a GDP-arányos bevétel jelentős növelésével és a kiadások arányának mérsékelt csökkentésével tervezik elérni. A kormány megkezdte a folyó kiadások részletesebb felülvizsgálatát, a közsféra foglalkoztatási költségeit is ideértve, amely az elkövetkező években további kiadáscsökkentéshez vezethet. A magasabb bevétel-növekedés főként a 2009-es költségvetésben bevezetett, az adókat érintő változtatásokkal magyarázható. A program azonban kifejezetten elismeri, hogy az ott leírt költségvetési célkitűzések eléréséhez 2010-ben körülbelül a GDP 0,5 %-át, 2011-ben pedig körülbelül 1,5 %-át kitevő tovább intézkedésekre van szükség.
- (7) A költségvetési eredmények jelentős lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. Ez a program minden évet érinti: 2009-ben a fő kockázat abban áll, hogy a bevételek a programban előre jelzettnél jelentősen alacsonyabbak lehetnek, főként azon kockázat következtében, hogy a bevétel-növelő diszkrecionális intézkedések, különösen a közvetett adók emelése, nem vezetnek az adóbevételeknek a programban tervezett mértékű növekedéséhez, valamint abban, hogy nem minden kiadáscsökkentés bizonyul végrehajthatónak, különösen a támogatások és a közsférában foglalkoztatottak bérei terén; 2010-ben és 2011-ben a kockázat abból ered, hogy az előre jelzett költségvetési konszolidáció kifejezetten kedvező növekedési feltételezéseken alapul, és a költségvetési célkitűzések alátámasztására további intézkedésekre van szükség.

⁽¹⁾ A programban tervezett, a GDP 4 százalékpontja körüli strukturális konszolidáció megfelel a konszolidációs csomag nominális értékének. Ugyanakkor eltér a Bizottság szolgálatai által a programban megadott információ alapján újraszámított strukturális egyensúlytól, főként a potenciális növekedésre és a kibocsátási résre vonatkozó eltérő becslések miatt.

- (8) A népesség előregedésének hosszú távú költségvetési hatásai a már elfogadott nyugdíjreform következtében alacsonyabbak az uniós átlagnál. A program becslései szerint a 2008-as költségvetési egyenleg azonban az előző program kiindulási helyzetéhez képest jelentősen romlott, ami súlyosbítja a népesség előregedésének a fenntarthatósági résre gyakorolt költségvetési hatását. A programban tervezettnek megfelelően az elsődleges többletek középtávon történő elérése hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos közepes kockázatok csökkentéséhez.
- (9) Litvánia középtávú költségvetési kerete az elmúlt években nem tudta megátolni a kiadások túllépését. Az élénk bevételnövekedés megkönnyítette a kiadascélok többszöri felfelé történő kiigazítását, és a választási ciklus is további nyomást gyakorolt a keretre, amint azt az államháztartási hiány közelmúltban megfigyelhető növekedése is tanúsítja. A keret erősítése érdekében 2007 novemberében elfogadták a költségvetési fegyelemről szóló törvényt, amely nevezetesen a kiadásokra vonatkozó szabályt tartalmaz. A törvény azonban az éves költségvetés előkészítésére és végrehajtására helyezte a hangsúlyt, és önmagában véve nem vezetett be több szükséges, előremutató középtávú elemet. Ezért a jelenlegi keret a középtávú tervezés és az államháztartás ellenőrzése terén még mindig viszonylag gyenge. Még javítható lenne a tervezés, és erősíteni lehetne a középtávú költségvetési kiadási korlátok kötelező jellegét, ami hozzájárulna a kiadások növekedésének korlátozásához. Ezenkívül a keretnek kedvező gazdasági időszakban biztosítania kell a költségvetési konszolidációt, megátolva, hogy a többletbevételek a kiadások növekedésével járjanak. A teljes költségvetési eljárás átláthatósága, a bevételek és kiadások végrehajtásáról történő megfelelő jelentéstételt is ideértve, továbbra is gyenge, a költségvetési mutatók készpénzen és eredményszámoláson alapuló összehasonlíthatóságát illetően is.
- (10) A pénzügyi ágazat stabilizálása céljából 2008 októberében a litván hatóságok 22 000 EUR-nak megfelelő összegről 100 000 EUR-nak megfelelő összegre emelték a betétbiztosítási garanciát, és a betétbiztosítási garancia arányát 100 %-ra növelték. A program elismeri a betétbiztosításhoz kapcsolódó esetleges kockázatot, mivel 2008 végén a teljes garantált összeg a GDP 30 %-a körüli szintet ért el.
- (11) Az Európai Tanács által elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban Litvánia, amely jelentős külső és belső egyensúlytalanságokkal néz szembe, ezen egyensúlytalanságok megszüntetésére irányuló költségvetési politikát fogadott el. Tekintettel a gazdasági egyensúlytalanságok kiigazításának szükségességére és arra, hogy a piacon jellemző kockázatkörülés miatt nehéz elfogadható feltételek mellett új finanszírozáshoz jutni, a 2009 és 2011 közötti időszakra tervezett korlátozó költségvetési irányvonal megfelelő választ jelent a makrogazdasági és költségvetési helyzetre. Átfogó adóreformra és széleskörű kiadásmegtakarító intézkedésekre került sor, a közszféra béreinek 2009-ben történő csökkentését is ideértve. Emellett a litván hatóságok átfogó intézkedéscsomag elfogadását tervezik, amelynek célja a vállalkozások támogatása az igazgatási terhek csökkentése, a finanszírozáshoz való hozzáférés javítása, valamint a kiviteli és a beruházások megkönnyítése révén. Az egyik prioritást a szovjet korszakból származó épületek modernizálása jelenti az energiahatékonyság javítása érdekében. Ebben az összefüggésben Litvánia fel kívánja gyorsítani (és egyszerűsíteni kívánja) az uniós strukturális alapok felhasználását azokban az esetekben, ahol az ilyen beruházások finanszírozásának lehetőségei a Bizottságnak az európai gazdaságélénkítési terv keretében tett javaslatai alapján jelentősen kibővülnek. Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak.
- (12) Litvánia konszolidációs programot fogadott el, amely a makrogazdasági egyensúlytalanságok megszüntetésének szükségességére adott megfelelő válasznak tekinthető. A költségvetési eredmények azonban jelentős lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. Ezenkívül a kiigazítást további intézkedésekkel kell alátámasztani, különösen a későbbi években. Bár úgy tűnik, 2009-től kezdődően a program valamennyi évben biztosítja a normál ciklikus ingadozások elleni biztonsági tartalékot, ez a kockázatokra tekintettel – a súlyos gazdasági visszaesést is ideértve – elégtelennek bizonyulhat ahhoz, hogy 2009-ben és 2010-ben megátolja a 3 %-os határ átlépését. A strukturális (elsődleges) egyenleg változásával mérhető költségvetési irányvonal 2009-től 2011-ig várhatóan korlátozó lesz. Litvánia ERM II tagságával és a gazdaságban a költségek versenyképessége javításának szükségességével összefüggésben szükséges a korábbi magas bérnövekedés korrekciója.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program minden előírt adatot megad, és a nem kötelező adatok legtöbbjét is tartalmazza ⁽¹⁾.

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

Általános következtetésként megállapítható, hogy Litvánia jelenleg a potenciálját meghaladó gazdasági növekedés évei után a belföldi kereslet komoly visszaesésével néz szembe. A mélyülő globális pénzügyi válság és a gyengülő külső kereslet egyaránt hozzájárul a gazdasági visszaesés súlyosbodásához. A bérek növekedése tartósan meghaladta a termelékenység növekedését, gyengítve ezzel az ország versenyképességét és gátolva az exportvezérelt gazdasági fellendülés kilátásait. Az államháztartási egyenleg – főként az expanzív költségvetési politika következtében – 2008-ban jelentősen romlott. A program 2009-re a GDP 2,1 %-át kitevő hiányt tűz ki célul, ezt követően pedig az államháztartási hiány fokozatos csökkenését az egyensúlyi helyzet eléréséig 2011-ben. A makrogazdasági forgatókönyvet érintő kockázatokra és a költségvetési konszolidációnak a 2009 utáni alátámasztásához szükséges intézkedésekre vonatkozó információk hiányára tekintettel a programban szereplő költségvetési eredmények jelentős lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve, így előfordulhat, hogy az államháztartási hiány 2009-ben és 2010-ben meghaladja a GDP 3 %-ának megfelelő határt, az adóssághányad azonban jóval a GDP 60 %-ának megfelelő referenciaszint alatt marad. A 2009-től 2011-ig tervezett korlátozó költségvetési irányvonal a fennálló egyensúlytalanságok fényében megfelelő választ jelent. A jelenlegi költségvetési keret a középtávú tervezés és az államháztartás ellenőrzése terén viszonylag gyenge, különösen a kiadásokat illetően.

A fenti értékelésre, valamint a fenntartható konvergencia és az ERM II-ben való zavartalan részvétel biztosításának szükségességére tekintettel Litvánia felkérést kap arra, hogy:

- i. a kiadások rangsorolása mellett hajtsa végre a 2009-es költségvetési cél eléréséhez szükséges intézkedéseket, és középtávon folytassa a célzott költségvetési konszolidációt;
- ii. hajtson végre bércorlátozást a közszférában annak érdekében, hogy megkönnyítse a gazdaság egészében a béreknek a termelékenységhez történő igazítását és erősítse a költségek versenyképességét;
- iii. erősítse a költségvetési irányítást és az átláthatóságot a középtávú költségvetési keret javítása, valamint a költségvetési fejelem erősítése révén.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2009. január	8,9	3,5	- 4,8	- 0,2	4,5
	BIZ 2009. január	8,9	3,4	- 4,0	- 2,6	n.a.
	KP 2007. december	9,8	5,3	4,5	5,2	n.a.
HICP infláció (%)	KP 2009. január	5,8	11,2	5,4	3,6	- 0,1
	BIZ 2009. január	5,8	11,1	5,6	4,8	n.a.
	KP 2007. december	5,8	6,5	5,1	3,6	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2009. január	7,1	5,4	- 2,8	- 5,7	- 4,0
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	7,7	6,6	- 0,5	- 4,8	n.a.
	KP 2007. december	3,3	1,5	- 0,4	- 1,3	n.a.

		2007	2008	2009	2010	2011
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel-felvétel (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 12,7	- 10,2	- 1,8	- 4,7	- 5,7
	BIZ 2009. január	- 13,2	- 10,7	- 4,8	- 4,7	n.a.
	KP 2007. december	- 12,5	- 12,7	- 14,5	- 15,4	n.a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	KP 2009. január	33,9	33,8	35,8	37,3	36,4
	BIZ 2009. január	33,9	33,9	34,8	36,0	n.a.
	KP 2007. december	35,5	37,4	38,6	39,4	n.a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	KP 2009. január	35,2	36,7	37,8	38,3	36,4
	BIZ 2009. január	35,2	36,8	37,8	39,4	n.a.
	KP 2007. december	36,4	37,9	38,5	38,6	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 1,2	- 2,9	- 2,1	- 1,0	0,0
	BIZ 2009. január	- 1,2	- 2,9	- 3,0	- 3,4	n.a.
	KP 2007. december	- 0,9	- 0,5	0,2	0,8	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 0,5	- 2,3	- 1,2	0,0	1,1
	BIZ 2009. január	- 0,5	- 2,2	- 2,0	- 2,3	n.a.
	KP 2007. december	- 0,1	0,3	0,9	1,4	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 3,1	- 4,4	- 1,3	0,5	1,1
	BIZ 2009. január	- 3,3	- 4,6	- 2,9	- 2,1	n.a.
	KP 2007. december	- 1,8	- 0,9	0,3	1,1	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	KP 2009. január	- 2,6	- 4,9	- 1,8	0,1	1,1
	BIZ 2009. január	- 2,7	- 4,6	- 2,9	- 2,1	n.a.
	KP 2007. december	- 1,2	- 0,9	0,3	1,1	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2009. január	17,0	15,3	16,9	18,1	17,1
	BIZ 2009. január	17,0	17,1	20,0	23,3	n.a.
	KP 2007. december	17,6	17,2	15,0	14,0	n.a.

Megjegyzések:

(1) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálati a programokban szereplő információk alapján újraszámították.

(2) A 2007–2010-es időszakra vonatkozóan 6,1 %-os, 4,5 %-os, 2,8 %-os és 1,8 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és más átmeneti intézkedések a legújabb program szerint 2007-ben a GDP 0,6 %-át teszik ki; hiánynövelők, 2008-ban a GDP 0,5 %-át, 2009-ben 0,5 %-át és 2010-ben 0,5 %-át teszik ki; valamennyi hiánycsökkentő, a Bizottság szolgálatának januári időközi előrejelzése szerint pedig 2007-ben a GDP 0,6 %-át teszik ki; hiánynövelők.

Forrás:

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