

A TANÁCS VÉLEMÉNYE**(2005. március 8.)****Magyarország aktualizált konvergenciaprogramjáról (2004–2008)**

(2005/C 177/05)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

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

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

ELFOGADTA EZT A VÉLEMÉNYT:

2005. március 8-án a Tanács megvizsgálta Magyarországnak a 2004–2008 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját. A program megfelel a „stabilitási és konvergenciaprogramok tartalmáról és formájáról szóló magatartási kódex” adatszolgáltatási követelményeinek. Noha tartalmaz minden kötelező adatot ⁽²⁾, egy opcionális adat (a hosszú távú közegészségügyi kiadások) hiányzik.

Az aktualizálás alapját képező makrogazdasági forgatókönyv úgy tervezi, hogy a reál-GDP növekedése a 2004. évi 3,9 %-ról a programidőszak végére fokozatosan 4,6 %-ra emelkedik. A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján ez a forgatókönyv kissé kedvező növekedési feltételezéseket tükröz. Az aktualizálás inflációra tett becslései összességében valószerűnek tűnnek.

2004. július 5-én a Tanács úgy határozott, hogy Magyarországon túlzott hiány áll fenn, és ajánlást fogalmazott meg a hiány 2008-ra történő kiigazítására. Az aktualizálás a következő hiánypályát tervezi: 2004-ben a GDP 4,4 %-a, 2005-ben 3,6 %, 2006-ban 2,9 %, 2007-ben 2,2 %, és 2008-ban a GDP 1,6 %-a. Ezek a számadatok összhangban állnak az Eurostat 2004. szeptember 23-i határozatával, mely a 2007. márciusi költségvetési bejelentésig lehetővé teszi az államháztartáson belül a második pillérhez tartozó nyugdíjalapok átmeneti átsorolását. A magyar hatóságok úgy határoztak, hogy élnek ezzel a lehetőséggel, és az államháztartási hiányra vonatkozó számadatokat az 1998. évi nyugdíjreformmal keletkezett, a második pillérből származó terhek nélkül nyújtották be ⁽³⁾. Az aktualizálás megtartja a túlzott hiány kiigazítására kitézített határidőt. A GDP 0,9 százalékpontjának megfelelő 2004. évi becsült konszolidációt követően az aktualizálás mintegy 0,6–0,7 százalékpontnak megfelelő éves kiigazítást jelez előre a fennmaradó évekre. Az aktualizálás konszolidációs stratégiáját a kiadási hányad csökkentésére alapozza, amelyet strukturális reformok támasztanak alá, és amelyhez a bevételi hányad mérsékeltbb csökkenése párosul. A kiadások legnagyobb mértékű csökkentésére 2005-ben kerülne sor, főként a kamatterhek 0,5 százalékpontos és az állami beruházások kiadásainak 1,7 százalékpontos csökkentésén alapulva. A közzsféra és a magánszféra partnerségével megvalósuló projektek növekedő száma ellensúlyozná az állami beruházások kiadásainak csökkenését. A benyújtott menetrendtervezet, valamint a későbbi évek kiadáscsökkentő intézkedéseinek számszerűsítése nem elég részletes. Az elsődleges hiány kiigazítási pályája hasonló lenne az államháztartási hiány csökkentésének pályájához. Az elsődleges hiány 2008-ban csekély többletbe fordulna (beleértve a nyugdíjreform terheit).

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

⁽²⁾ Az elsődleges egyenleget nem az elfogadott meghatározás szerint számították ki.

⁽³⁾ A nyugdíjreform terheit is beleszámítva, az államháztartási hiány pályája 2004 és 2008 között a GDP 5,3 %-a, 4,7 %-a, 4,1 %-a, 3,4 %-a és 2,8 %-a lenne.

A programban ismertetett kiigazítási pálya, és különösen a 2005-re célul tűzött hiány, amelyet a GDP két százalékpontjában meghatározott további kiigazítás követ, megfelelőnek tekinthető a túlzott hiány 2008-ra történő kiigazításához, amennyiben azt megfelelő intézkedések támogatják. A GDP 2,8 %-ában meghatározott végső célkitűzés, beleértve a nyugdíjreformmal keletkezett terheket, azonban csak keskeny biztonsági sávot hagy, amely a kiindulási helyzet változása miatt tovább csökkenhet, mivel a 2004. évi költségvetés alakulását illetően még mindig vannak bizonytalanságok ⁽¹⁾. A program költségvetési előrejelzései magasnak tűnnek: i. A Bizottság szolgálatainak 2004. őszi előrejelzése szerint fennáll annak a veszélye, hogy a 2005. és 2006. évi tervezett hiányok emelkednek. Az előrejelzés 2005-vonatkozásában figyelembe veszi, hogy a kormány létrehozott egy, a GDP 0,5 %-ának megfelelő vésztartalék-csomagot arra az esetre, ha túllépi a 2005. évi célt. Míg ezen tartalék létrehozása örvendetes, az ahhoz hozzárendelt összeg elégtelennek tűnik, tekintettel a 2005. évi költségvetés kockázataira. További aggodalomra ad okot, hogy e tartalékok felszabadítása az év túl korai szakaszában történik, csökkentve ezáltal a 2005. évi költségvetés szigorú végrehajtásának ösztönzőit. A 2005. és 2006. évi célok el nem érése 2007-ben és 2008-ban fokozott terhet róna a kiigazításra. ii. A kiadáscsökkentések veszélyben vannak, mivel a 2005. évi költségvetésben szereplő reformintézkedéseket nem foglalták bele egy átfogó reformstratégiába. iii. Aggodalmak merülnek fel a bevételi és kiadási célok elérése vonatkozásában is, mivel az előző évek célkitűzései távolról sem valósultak meg. Ezen túlmenően a HÉA-kulcsok bármely lehetséges csökkentése a folyamatban lévő adóreformok keretében tovább veszélyeztetheti a bevételeket még akkor is, ha ezt más kulcsok emelésével ellensúlyozni kívánják; ennek időzítését emiatt gondosan meg kellene fontolni, és a hiányra vonatkozó célok teljes mértékű elérésétől kellene függővé tenni. iv. Veszélyes lehet a 2004. évi gazdasági tevékenységekhez kapcsolódó HÉA visszatérítéseivel való elmaradás is, de a hatóságok kötelezettséget vállaltak e visszatérítések felgyorsítására, hogy azok ne terheljék a 2005. évi költségvetést. Másrésről a HÉA-visszatérítések 2004 végén kezdeményezett fokozottabb ellenőrzése hozzájárulhat a HÉA-bevételek várt hiányának csökkentéséhez is, ami csökkenti a kockázatokat.

Ezen értékelés fényében fennáll a veszélye annak, hogy a költségvetés rosszabbul alakul az aktualizálás előrejelzésénél. Emiatt, a programban található kiigazítási pályát és különösen a 2005-re a tervezett hiányt, amelyet a GDP két százalékpontjában meghatározott további kiigazítás követ, megfelelőnek lehet ugyan tekinteni a túlzott hiány 2008-ra történő kiigazításához, a program költségvetési megközelítése azonban nem tűnik elégségesnek ahhoz, hogy megvalósítsa ezt a pályát és emiatt esetleg nem biztosítja 2008-ra a hiánynak a GDP 3 %-a alá történő csökkentését. A kiigazítási pálya hitelesebbé tételéhez további intézkedések szükségesek. Ez különösen a 2005. évi új cél teljesítéséhez elengedhetetlen. A fenti értékelés fényében további, a GDP legalább ½ százalékpontjának megfelelő további intézkedések lennének szükségesek.

Az adóssághányad a becslések szerint 2004-ben a GDP 56,7 %-a (a nyugdíjreform által jelentett teher figyelembe vételével a GDP 59,9 %-át érné el, amely éppen csak alatta marad a Szerződésben a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaértéknek). A program előrejelzése szerint az adóssághányad mintegy 7 százalékponttal csökken a programidőszak folyamán. Az adóssághányadot övező veszélyek megegyeznek a hiánybecslésekre vonatkozó veszélyekkel.

Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának tekintetében Magyarország némi kockázattal szembesül az elöregedő népesség becsült költségvetési költségei folytán. A veszélyek részben a hosszú távú költségvetési trendeket övező bizonytalansághoz kapcsolódnak, amely az egészségügyi ellátás kiadásainak becsléseire vonatkozó információk hiányának köszönhető. A programban vázolt stratégia elsősorban a következő néhány évben zajló költségvetési konszolidáción, valamint a jövőben megvalósítandó pótlólagos reformintézkedéseken alapul. A megreformált nyugdíjrendszer – ideértve a tökefedezeti második pillér bevezetését is – következetesen hozzájárul a népességelöregedés költségvetési kihatásainak és a nem fenntartható államháztartás kockázatainak csökkentéséhez. Szükséges azonban más reformok megvalósítása is, különösen az egészségügyi ellátás területén, valamint középtávon a tervezett költségvetési konszolidáció határozott végrehajtása.

⁽¹⁾ A mezőgazdasági támogatási kifizetéseket elszámolási bizonytalanságok övezik, amely csökkentheti a készpénz alapú és az eredmény alapú hiány közötti különbséget, ezáltal növelve 2004-ben az eredmény alapú hiányt. Ha a HÉA-visszatérítéseket felgyorsítják, amint azt a magyar hatóságok jelezték, a 2004. évi hiány majdnem 0,7 százalékponttal emelkedhet.

A programban vázolt gazdaságpolitikák részben megegyeznek az ország-specifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal az államháztartás területén. Az államháztartási hiányt „többéves keretbe foglalva, hiteles és fenntartható módon, a Tanács által a költségvetési felügyelet gyakorlásával összefüggésben meghozandó határozatokkal összhangban” kellett csökkenteni. Noha Magyarország 2004-ben végrehajtott egy pénzügyi kiigazítást, azonban nem tett eleget a Tanács 2004. július 5-i, a 104. cikk (7) bekezdés szerinti, a túlzott hiány esetén követendő eljárás szerint megfogalmazott ajánlásainak, amelyekről a Tanács 2005. január 18-án a Szerződés 104. cikkének (8) bekezdése alapján határozott.

A fenti értékelés és a Tanács által 2005. március 8-án a 104. cikk (7) bekezdése szerint megfogalmazott ajánlások fényében a Tanács azt a véleményt képviseli, hogy Magyarországnak:

- i. közép távú keretbe foglalt lépéseket kell tennie, hogy 2008-ra hiteles és fenntartható módon a GDP 3 %-a alá csökkentse a hiányt a nyugdíjreform által jelentett terhek figyelembe vételével, különösen a 2005-re a tervezett hiány eléréséhez olyan pótlólagos intézkedéseken keresztül, amelyeket a GDP két százalékpontjában meghatározott további kiigazítás követ a túlzott hiány 2008-ra történő kiigazításához, valamint megragadva minden egyes lehetőséget a költségvetési kiigazítás felgyorsítására;
- ii. bármilyen adócsökkentés időzítését és végrehajtását a 2004. decemberében benyújtott aktualizált konvergenciaprogram tervezett hiányainak elérésétől kell függővé tennie;
- iii. előre kell lépnie a közigazgatás, az egészségügyi és az oktatási rendszerek tervezett reformjaival, tekintettel az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának javítására is irányuló kötelezettségvállalásra.

A legfontosabb makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2004	2005	2006	2007	2008
Reál-GDP (változás %-ban)	KP 2004. december	3,9	4,0	4,2	4,3	4,6
	COM	3,9	3,7	3,8	n.a.	n.a.
	KP 2004. május	3,3-3,5	3,5-4,0	kb. 4	4-4,5	4,5-5,0
HICP infláció (%)	KP 2004. december	6,8	4,5	4,0	3,5	3,0
	COM	6,9	4,6	4,2	n.a.	n.a.
	KP 2004. május	kb. 6,5	kb. 4,5	kb. 4	kb. 3,5	kb. 3
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2004 ⁽¹⁾. december	- 4,4	- 3,6	- 2,9	- 2,2	- 1,6
	a nyugdíjreformmal ⁽²⁾	- 5,3	- 4,7	- 4,1	- 3,4	- 2,8
	COM ⁽³⁾	- 5,5	- 5,2	- 4,7	n.a.	n.a.
	KP 2004. május ⁽⁴⁾	- 4,6	- 4,1	- 3,6	- 3,1	- 2,7

		2004	2005	2006	2007	2008
elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2004 ⁽¹⁾. december	- 0,4	0,0	0,2	0,6	1,0
	<i>a nyugdíjreformmal ⁽²⁾</i>	- 1,1	- 0,9	- 0,7	- 0,3	0,1
	COM ⁽³⁾	- 1,1	- 1,2	- 1,1	n.a.	n.a.
	KP 2004. május ⁽⁴⁾	- 0,5	- 0,2	0,1	0,3	0,4
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2004. december ⁽¹⁾	56,7	55,5	53,0	50,6	48,3
	<i>a nyugdíjreformmal ⁽²⁾</i>	59,9	58,6	56,8	54,9	53,2
	COM ⁽³⁾	59,7	59,5	58,9	n.a.	n.a.
	KP 2004. május ⁽⁴⁾	59,4	57,9	56,8	55,6	53,7

Megjegyzés:

⁽¹⁾ A magyar hatóságok úgy döntöttek hogy felhasználják az Eurostat által adott átmeneti időszakot az államháztartáson belül a második pillérhez tartozó nyugdíjalapok átsorolására. Ez 2004 és 2008 között 0,9-1,2 százalékponttal csökkenti az éves költségvetési hiány számadatait a 2004. májusi programhoz képest. Az átmeneti időszak a 2007. márciusi bejelentésig tart.

⁽²⁾ Ezek az adatok nem történt kiigazítás, azaz tartalmazzák a nyugdíjreform terheit. Bemutatásuk a megelőző programmal és a Bizottság szolgálatainak 2004. őszi előrejelzésével való összehasonlíthatás érdekében történik, és tekintettel arra, hogy a 2007-re és 2008-ra kitűzött cél szempontjából nem adódnak előnyök a második pillérhez tartozó nyugdíjalapok ezen átsorolásából.

⁽³⁾ Ezen bizottsági előrejelzések nem kiigazított adatok, azaz tartalmazzák a nyugdíjreform terheit.

⁽⁴⁾ Ezek a Magyarország 2004. májusi konvergenciaprogramjában szereplő adatok tartalmazzák a nyugdíjreform terheit.

Források:

Konvergenciaprogram (KP); A Bizottság szolgálatainak 2004. őszi gazdasági előrejelzései (COM); a Bizottság szolgálatainak számításai.