

I

(Tájékoztatások)

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2006. október 10.)

Magyarország 2005 és 2009 közötti időszakra szóló, módosított, aktualizált konvergencia-programjáról

(2006/C 260/01)

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 Magyarország 2005 és 2008 közötti időszakra szóló aktualizált konvergenciaprogramjáról szóló 2006. január 24-i tanácsi véleményre,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

1. A Tanács 2006. október 10-én megvizsgálta Magyarországnak a 2005 és 2009 közötti időszakra szóló módosított, aktualizált konvergenciaprogramját, amelyet 2006. szeptember 1-jén kapott meg ⁽²⁾.
2. Az átfogó gazdasági reformcsomag 90-es évek közepén történt elfogadását követően – megalapozott makrogazdasági politikák és megfelelő szerkezeti reformok támogatásával – a magyar gazdaságot a kiegyensúlyozott és viszonylag erős növekedés, valamint az infláció csökkenése jellemezte. 2001-től kezdődően és főként az utóbbi évek során azonban a jelentősen felduzzadt állami kiadások és az adócsökkentések, valamint a közsférában lezajlott nagyvonalú béremelések minden évben a GDP 5 %-át jócskán meghaladó költségvetési hiányt eredményeztek, jelentősen eltérve az eredeti hiánycéloktól. Emellett az év végi adatokat utólag, gyakorlatilag minden adatjelentés alkalmával felfelé kellett korrigálni. A 2004. májusi konvergenciaprogramban szereplő, a GDP 4,6 %-ának megfelelő 2004-es, a GDP 4,1 %-ának megfelelő 2005-ös és a GDP 3,6 %-ának megfelelő 2006-os hiánycélok helyett a hiány 2004-ben a GDP 6,6 %-a, 2005-ben a GDP 7,5 %-a volt, 2006-ban pedig a kormány várakozásai szerint a GDP 10,1 %-a lesz, ami messze a legmagasabb szint az EU-ban (minden adat tartalmazza a nyugdíjreform terheit). A költségvetési hiánycélok túllépését nagyrészt a túlzottan optimista költségvetési tervezés, a túlköltekezés, az adócsökkentések és a megfelelő strukturális kiigazítási

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az 1055/2005/EK rendelettel (HL L 174., 2005.7.7., 1. o.) módosított rendelet. A szövegben említett dokumentumok a következő weboldalon érhetőek el:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ A Tanács 2006. januári kérésének megfelelően benyújtott módosított, aktualizált konvergenciaprogram (a továbbiakban: a program) nagyjából követi a stabilitási és konvergenciaprogramok felépítésére vonatkozóan az új magatartási kódexben meghatározott mintát és adatszolgáltatási követelményeket. A program megadja az új magatartási kódexben előírt valamennyi kötelező adatot. Egyes nem kötelező adatok nincsenek feltüntetve. Ezek főként az államháztartási kiadások funkciók szerinti bontásával, az államadósság alakulásával és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos adatok.

reformok hiánya okozta. Az igen expanzív költségvetési politika jelentősen rontotta a költségvetési politika hitelét és egyre inkább terhelte a gazdaságot. Hozzájárult különösen a súlyos külső egyensúlyhiányhoz és a teljes külföldi adósságállomány jelentős (a GDP 20 %-át el nem érő 2001-es értékről a GDP 30 %-át megközelítő 2005-ös értékre történő) növekedéséhez, valamint a többi újonnan csatlakozott tagállaméhoz képest sokkal nagyobb kamatkülönbözethez.

3. A Tanács 2004. július 5-én úgy határozott, hogy Magyarországon túlzott hiány áll fenn, és a 104. cikk (7) bekezdése értelmében első ajánlást adott ki a túlzott hiány 2008-ig történő korrekciójára; ezt a céldátumot a magyar hatóságok határozták meg a 2004. májusi konvergenciaprogramban. A Tanács – 2005 januárjában, majd ismételten, 2005 novemberében – a 104. cikk (8) bekezdése alapján úgy határozott, hogy Magyarország nem felelt meg az említett első, majd az azt követő, 2005. március 8-i ajánlásnak. A Tanács különösen figyelembe vette, hogy lényeges az eltérés a középtávú kiigazítási pályától, nevezetesen a 2005-ös és a 2006-os hiánycélok tekintetében.
4. 2005. december 1-jén a magyar hatóságok benyújtották a Bizottságnak és a Tanácsnak az aktualizált konvergenciaprogramot, amelyben új kiigazítási pályát határoztak meg, a túlzott hiány korrekciójára kitűzött 2008-as céldátum fenntartása mellett. A Tanács 2006. január 24-én véleményezte ezt a 2005. évi aktualizált programot, és úgy ítélte meg, hogy a GDP 7,5 %-ának megfelelő igen nagy mértékű kiadáscsökkentést nem támasztják alá konkrét intézkedések. Ezért a Tanács a módosított 1466/97/EK tanácsi rendelet 3. szakasza 9. cikkének második bekezdésével összhangban felkérte Magyarországot, hogy a lehető leghamarabb, de legkésőbb 2006. szeptember 1-ig nyújtsa be aktualizált konvergenciaprogramjának módosítását, amely meghatározza az ország középtávú kiigazítási pályájával teljes mértékben konzisztens konkrét és strukturális intézkedéseket.
5. A GDP 7,5 %-ának megfelelő, (2006 tavaszán bejelentett) 2005. évi államháztartási hiányt követően a magyar hatóságok – a 2006. áprilisi választások után – bejelentették, hogy igen jelentősen felfelé fogják módosítani a 2006-os hiány mértékét, amely korrekciós intézkedések hiányában elérheti a GDP 11,6 %-át⁽¹⁾. A költségvetési törvényben és a 2005-ös aktualizált konvergenciaprogramban rögzített, a GDP 6,1 %-ának megfelelő hiánycél túllépéséért szinte teljes mértékben a kiadási oldal felelős (a GDP mintegy 5 %-ában). A többlethiány főként a központi költségvetési intézmények működési költségeiből, a nyugdíjkifizetésekből, az egészségügyi kiadásokból és a helyi önkormányzatoknak a választási kampány miatt a vártnál magasabb beruházásaiból ered. A többlethiánynak a GDP mintegy 1,5 %-át kitevő része egyfelől az (eredetileg a költségvetésen kívül, a köz- és a magánszféra partnerségében megvalósítani kívánt) autópálya-beruházások államháztartási körön belüli elszámolásával (a GDP 1,1 %-a)⁽²⁾, másfelől a pénzügyi lízingsel megvásárolt katonai repülőgépekre fordított kiadásokkal (a GDP 0,3 %-a) volt magyarázható. Eredetileg e kiadások egyike sem volt része a hivatalos hiánycélnak.
6. A spirálisan emelkedő költségvetési hiányt látva – a 2006. áprilisi országgyűlési választásokat követően újra kinevezett – kormány júniusban visszavonta ötéves adócsökkentési programjának maradvékát, amely 2010-re a GDP 3 %-ának megfelelő mértékben csökkentette volna a bevételeket, és korrekciós költségvetési csomagot fogadott el. A parlament már elfogadott több korrekciós intézkedést, köztük az összes bevételi oldali korrekciós intézkedést. Az adóemelések – az egészségügyet, a gázártámogatást, a közigazgatási kiadásokat érintő azonnali kiadáscsökkentésekkel és a GDP 0,3 %-át kitevő általános költségvetési tartalék teljes elvonásával együtt – a kormány várakozásai szerint a GDP 1,5 %-ának megfelelő mértékben csökkentik a többlethiányt a GDP 10,1 %-ának megfelelő új hiánycél elérése érdekében. Ezek az intézkedések várhatóan az elkövetkező évekre is jelentős hatást gyakorolnak majd.
7. A programban felvázolt makroökonómiai pálya szerint a reál GDP növekedése várhatóan visszaesik a következő években: a 2006-os 4,1 %-ról 2,2 %-ra és 2,6 %-ra 2007-ben, illetve 2008-ban, ami a programban meghatározott – 2006 júliusától részben végrehajtott – költségvetési kiigazító intézkedések gazdaságot szűkítő hatásának köszönhető. A növekedés várhatóan 2009-re éri el a kiigazítás előtti szintet. Ez tükröződik az implicit ciklikus feltételekben is, amelyek szerint 2007-ben és 2008-ban a

⁽¹⁾ Magyarország úgy döntött, hogy a továbbiakban nem él az Eurostat által 2004. szeptember 23-án a nyugdíjrendszerek ágazati besorolására felkínált átmeneti időszak lehetőségével, amely 2007. április 1-jével mindenképp megszűnik. A nyugdíjreform terhei nélkül a 2005-ös hiány a GDP 6,1 %-a, míg a 2006-os hiánycél a GDP 4,7 %-a lett volna.

⁽²⁾ Ezt a beruházást eredetileg a köz- és a magánszféra partnerségében, a költségvetésen kívül kívánták megvalósítani.

kibocsátási rés negatív lesz, és a kibocsátás 2009-ben tér vissza a potenciális szintre. A jelenleg rendelkezésre álló információk szerint, de anélkül, hogy a Bizottság szolgálatainak 2006. őszi előrejelzése elébe mennénk, ez a makrogazdasági pálya nagyjából elfogadhatónak látszik, habár a 2009. év tekintetében valamelyest optimistának tűnik. A külső egyensúlynak a program által várt jelentős javulása a költségvetési kiigazítási intézkedések közvetlen és közvetett eredményeinek fényében elfogadhatónak tűnik. A folyó fizetési mérleg hiánya a GDP közel 8 %-ának megfelelő 2006-os értékről 2009-ben várhatóan a GDP kevesebb mint 4 %-ára csökken. Az infláció mértéke a 2006-os 3,5 %-ot követően 2007-ben várhatóan 6,2 %-on tetőzik, majd 2009-re 3 %-ra csökken. Az előre jelzett minta az áfa-emeléssel és az ártámogatások 2006 nyarán eldöntött csökkentésével magyarázható. Az inflációs szint mindazonáltal – a gazdasági lassulás csillapító hatása ellenére – a teljes időszakban egy kissé alulbecsültnak tűnik.

8. A program célja, hogy 2009-re megszűnjön a túlzott hiány. Ennek megvalósítása a GDP-arányos hiány három éven belüli 6,9 százalékpontos, a korrekciós időszak elejére összpontosító, meredek csökkentésével történne, a GDP 10,1 %-ának megfelelő, igen magas 2006-os értékről 2009-re a GDP 3,2 %-ára. Az elsődleges egyenleg javulása ugyanilyen nagyságrendű az időszakban. A program elismeri, hogy a 2009-es, a GDP 3,2 %-ának megfelelő hiánycél még mindig meghaladja a Szerződésben rögzített, a GDP 3 %-ának megfelelő referenciaértéket, de feltételezi, hogy a Tanács és a Bizottság a Magyarországgal szembeni, túlzott hiány esetén követendő eljárás megszüntetésének megfontolásakor a módosított stabilitási és növekedési paktummal összhangban figyelembe veheti a nyugdíjreformra fordított nettó kiadások egy részét⁽¹⁾. A hiánycsökkentés közel felének már 2007-ben meg kell valósulnia. A nominális hiány tervezett csökkentését a bevétel/GDP arány 3 százalékpontos növelésével és a kiadás/GDP arány 3,9 százalékpontos csökkentésével kell elérni a programidőszak folyamán⁽²⁾. A bevételi oldal tekintetében elfogadtak minden bevételi intézkedést, amely alátámasztja a bevétel/GDP aránynak a programban tervezett emelkedését. A fent említett, már elfogadott kiadáscsökkentéseken felül a magyar hatóságok a legtöbb kiadási fejezetet érintő szigorú, többéves kiadási korlátok végrehajtásával és a költségvetési fegyelem szigorításával tervezik elérni céljaikat. E terveket várhatóan az október végén a parlament elé terjesztendő 2007. évi költségvetési törvény részeként fogják részletezni. A program ezenkívül átfogó strukturális reformokat is bejelent, amelyek célja a hiánycélok elérése, különösen a programidőszak későbbi éveiben (például a díjfizetési kötelezettség bevezetése az egészségügyben, az ártámogatások átalakítása és a központi közigazgatás karcsúsítása).
9. A programidőszak alatt a közös módszertan használatával, a programban megadott számok alapján számított strukturális egyenleg (tehát a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg az egyszerű és az egyéb átmeneti intézkedések nélkül) a tervek szerint évente átlagosan a GDP mintegy 2,25 %-ának megfelelő mértékben javul, a GDP 9,75 %-ának megfelelő 2006. évi hiányról 2009-re 3,25 %-ra. A program a költségvetési egyenlegre nézve a GDP 0,5 %-1 %-a közötti strukturális költségvetési hiányt határoz meg középtávú célkitűzésként, amelyet a programidőszakban nem kívánnak elérni. A középtávú cél a stabilitási és növekedési paktumban és a magatartási kódexben kijelölt sávon belül van, és megfelelően tükrözi a potenciális kibocsátás hosszú távú növekedését és az államadósság arányát.
10. A költségvetés egyenlegére nézve számos kedvező hatású elem található a programban. A 2006-os és 2007-es hiánycsökkentő intézkedések jó részét már elfogadták vagy a tervek szerint a 2007-es költségvetésben szerepeltetik. Az elmúlt hónapokban a kormány emellett döntést hozott a tervezett strukturális reformok egyes kezdeti lépéseiről. Sőt, a magyar hatóságok az átláthatóbb elszámolás, a kiadások ellenőrzésére szolgáló szabály 2007 elejétől hatályos bevezetése és a költségvetési intézmények kiadásainak több évre előre történő tervezése révén a költségvetési folyamatok javítását kívánják

⁽¹⁾ Az 1056/2005/EK tanácsi rendelet 1. cikkének (7) bekezdésével összhangban, amennyiben az államháztartási hiány „...jelentős mértékben és folyamatosan csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet”, úgy a Tanácsnak és a Bizottságnak degresszív módon figyelembe kell vennie a tökefedezeti pillért is tartalmazó nyugdíjreform nettó kiadásait. Magyarország esetében ez 2009-ben a nyugdíjreformra fordított nettó kiadások 20 %-ának vagy a becslések szerint a GDP 0,3 %-ának felelne meg.

⁽²⁾ Ezzel összefüggésben meg kell említeni, hogy a teljes bevételi és teljes kiadási ráták pályája magában foglalja a tervezett uniós átutalásokat is, amelyek mind a kiadási, mind a bevételi rátát mintegy 1,7 százalékponttal emelik a programidőszak során (ez csupán 2009-ben 1,1 százalékpontot jelent); így az ezen átutalások figyelembevételével kiigazított bevétel/GDP arány 1,3 százalékponttal emelkedik, a kiadás/GDP arány pedig 5,6 százalékponttal csökken.

elérni; a programban arra is kötelezettséget vállalnak, hogy félévente tájékoztatják a Bizottságot és a Tanácsot az államháztartási folyamatok alakulásáról és a tervektől való eltérés esetén korrekciós intézkedéseket jelentenek be. A programban azonban komoly kockázatok is rejlenek. Még mindig érezhető némi bizonytalanság a kiadások 2007-re és 2008-ra tervezett visszafogásának eredményes végrehajtását illetően, valamint a tekintetben, hogy a visszafogás által nem érintett területeken nem fognak-e meglódulni a kiadások. Emellett, a tervezett intézkedések ellenére a költségvetési célok elérése a programidőszak későbbi éveiben súlyos kockázatoknak lehet kitéve. Noha a bevételi oldalnak a makrogazdasági forgatókönyvből eredő kockázatai egészében véve kiegyensúlyozottnak látszanak, meglehetősen optimisták a későbbi évekre, főként 2009-re vonatkozó bevételi várakozások. Ezen túlmenően, a kiadások ellenőrzésének területén korábban felmutatott meglehetősen gyenge eredmények és az ellenőrzés jövőbeni megvalósítására vonatkozó részletes információk hiánya mellett az államháztartási folyamatok gyenge intézményi ellenőrzése a tervektől való lényeges eltérés veszélyének teszi ki az államháztartást. A tervezett hiánycsökkentés ekképpen a tervezett strukturális reformoknak és a kiadáscsökkentésnek a program kezdetétől fogva következetes végrehajtásától függ.

Végül, amennyiben a nemzeti vasúttársaság átalakítására és részleges privatizációjára vonatkozó tervek nem járnának az elvárt eredményekkel, akkor nem zárható ki, hogy az állam átvállalja a tömegközlekedési vállalatok 2002 vége óta felhalmozott, a GDP csaknem 2 %-ának megfelelő adósságát (mivel ez a múltban rendszeresen megtörtént); ez átmenetileg növelné a hiányt. Az államháztartási folyamatok végeredménye összességében – mind rövid távon, mind a későbbi években – rosszabb is lehet, mint azt a program előre jelzi.

11. A fenti kockázatelemzés fényében a túlzott hiány 2009-ig történő, a tervek szerinti, fenntartható korrekciója a költségvetési célok következetes betartását követeli meg a kormánytól. Ennek feltétele a programban a 2006 és 2009 közötti időszakra bejelentett intézkedések eredményes végrehajtása, valamint a strukturális reformok és a kiadásellenőrzés további részletezése és végrehajtása.
12. Az államadósság GDP-hez viszonyított aránya a program előrejelzései szerint 2006-ban jelentősen, 68,5 %-ra emelkedik (a 2005-ös 62,3 %-ról), a Szerződésben a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték fölé. A program előrejelzései szerint az adósságráta 2007-ben tovább nő, 71,3 %-ra, illetve 2008-ban 72,3 %-ra. Az adósságráta várhatóan 2009-ben kezd csökkenni, 70,4 %-ra. A tervezett adósságpálya kockázatai főként az elsődleges egyenleg vártnál magasabb hiányából származnak, beleértve a tömegközlekedési vállalatok adósságainak lehetséges átvállalását. E kockázatelemzés alapján az adóssághányad a programidőszak alatt nem csökken elegendő mértékben a referenciaérték irányába.
13. Az államháztartás fenntarthatóságának tekintetében Magyarország magas kockázattal szembesül. A költségvetés igen gyenge helyzete a viszonylag magas és növekvő adósságrátával összefüggésben még az előregedő népesség költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatásainak figyelembevétele nélkül is jelentős kockázattal terheli az államháztartás fenntarthatóságát. Sőt, az előregedő népesség költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatásai Magyarországon jóval meghaladják az EU átlagát, főként a GDP-arányos nyugdíjkiadások hosszú távon jelentős növekedése miatt. A kockázatok csökkentése érdekében ezért a középtávra tervezett jelentős államháztartási konszolidáció és a költségvetési helyzet azt követő erősítése, valamint a nyugdíjkiadások jelentős emelkedésének kezelése szükséges.
14. Noha 2006-ban erősen romlott az államháztartás helyzete, gátolva a túlzott hiánynak a tervezett pályán való megszüntetését, a programban tervezett intézkedések – amennyiben azokat teljes körűen kidolgozzák és végrehajtják – nagyjából összhangban vannak az integrált iránymutatásokban foglalt átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal⁽¹⁾. Magyarország eredményes intézkedéseket tervez a túlzott hiány megszüntetésére és reformok végrehajtására a költségvetési fegyelem erősítése és az átláthatóság növelése érdekében. Ezek az intézkedések a folyó fizetési mérleg jelenlegi magas hiányának megszüntetéséhez is hozzájárulhatnak. A költségvetés fenntarthatóságának érdekében azonban az intézkedéseket strukturális reformokkal kell alátámasztani.
15. A 2006. október közepén – a növekedést és foglalkoztatást szolgáló megújult lisszaboni stratégiával összefüggésben – benyújtandó végrehajtási jelentés alkalmával a magyar kormány a 2005. októberi nemzeti reformprogramban szereplő reformtervek alapvető, a kormány új stratégiáját tükröző átdolgozására készül. A módosított aktualizált konvergenciaprogram terveket és intézkedéseket vázol fel a

⁽¹⁾ 2005 júliusában az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat a megerősített lisszaboni stratégia részeként beemelték az integrált iránymutatásokba (HL L 205., 2005.8.6., 28. o.)

közigazgatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer és a közoktatás szerkezetátalakítására. 2007-ig intézkedéseket terveznek különösen a közigazgatás méretének csökkentésére és hatékonyságának a méretgazdaságosságon alapuló javítására; a rászorultság elvén működő támogatási rendszer kialakítására; a gyógyszerár-támogatás átalakítására és a gyógyszerforgalmazás részleges liberalizációjára; díjfizetési kötelezettség bevezetésére az egészségügyben. Ezek mellett 2007-re törvénymódosítási javaslatokat kell benyújtani a parlamentnek, amelyek célja a nyugdíjkorhatár felemelése és a karkedvezményes nyugdíjba menés csökkentése az ösztönzőrendszerek javítása és a rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítása révén; az egészségügyi szolgáltatásokban a biztosítási elv erősebb érvényesítése és e szolgáltatások nyújtásának és használatának ésszerűsítése; a közoktatás átalakítása. E tervek még indokolásra szorulnak. A programban e terveket kiegészíti az államháztartási keretek intézményi vonatkozásainak tervezett tökéletesítése.

A Magyarországon az utóbbi években – és különösen 2006-ban – jelentkező nagy és növekvő költségvetési hiány komoly aggodalomra ad okot, és sürgős, határozott és tartós intézkedést igényel. Üdvözölni kell ezért, hogy a 2006. szeptemberi módosított aktualizált konvergenciaprogramban a magyar hatóságok elsőbbséget biztosítanak a túlzott hiánynak alapvetően a programidőszak elejére összpontosító csökkentésére, és hogy kötelezettséget vállalnak arra, hogy félévente tájékoztatják a Bizottságot és a Tanácsot az előrehaladásról és a pályán maradás érdekében hozott intézkedésekről. Noha a 2007-es hiánycél elérése érdekében megtették az első fontos lépéseket a pótlólagos bevételek biztosítására és a kiadáscsökkentésre, valamint bejelentették a kiigazítási pálya fenntartásához szükséges tervek a költségvetési fegyelem javítására és a strukturális reformok bevezetésére, mégis vannak a kiigazítási pálya – mind rövid távú, mind a programidőszak későbbi éveiben történő – fenntartását veszélyeztető kockázatok. A tervezett hiánycsökkentés a tervezett strukturális reformok következetes végrehajtásától, a költségvetési fegyelemnek a programidőszak kezdetétől való erősítésétől, valamint a magyar államháztartás intézményi szabályozásának megerősítésétől függ, amely szempontok tekintetében a Tanács a magyar hatóságokat a legnagyobb erőfeszítések megtételére szólítja fel.

Ugyanebben az időpontban a Tanács a Szerződés 104. cikkének (7) bekezdése értelmében elfogadott egy Magyarországnak címzett ajánlást a súlyos költségvetési egyensúlyhiány megszüntetésére vonatkozóan.