

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. február 12.)

Magyarország 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2008/C 49/06)

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. február 12-én a Tanács megvizsgálta Magyarország 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) Az utóbbi néhány évben Magyarország a szomszédos országokkal összehasonlítva lemaradt a felzárkózási folyamatban. Ez a költségvetés növekvő lazulásával kapcsolódott össze, ami hozzájárult a jelentős belső és külső egyensúlyhiányhoz és a viszonylag szigorú monetáris politikához. 2006 közepe óta a kormány átfogó intézkedéseket tett az államháztartás konszolidálására.

Ezek eredményeként a költségvetés hiánya csökkenni kezdett, a GDP 9 %-át kitevő 2006-os csúcshoz képest 2007-ben a GDP mintegy 6 %-a volt (de a legfrissebb becslések szerint akár ennél kevesebb is lehet), és megkezdődött a külső egyensúly javulása. Ugyanakkor azonban a közvetett adóemelések és a szabályozott árak növekedése átmenetileg növelte az inflációt, amely 2008-tól újra csökkenhet. A jobb költségvetési irányítással és a strukturális reformok megerősítésével alátámasztott költségvetési konszolidáció képezi az erőteljes és kiegyensúlyozott növekedéshez való visszatérés alapját. Mindez hozzájárulhat a monetáris politika nagyobb mozgásterének biztosításához és a kockázati prémiumok csökkenéséhez.

- (3) A makrogazdaság alapforgatókönyvének előrejelzése szerint a reál GDP növekedése 2007-ben és 2008-ban a hosszú távú átlag alá csökken, majd 2009-től visszatér 4 %-ra vagy annál is magasabb lesz. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ alapján a 2007-re és 2008-ra vonatkozó növekedési feltételezések megalapozottnak, az azt követő időszakra vonatkozóak inkább kedvezőnek tűnnek. A program előrejelzése szerint különösen 2009-től meglehetősen gyors növekedés kezdődik és ennek következtében a nettó kivitel csak mérsékelten csökkenő hozzájárulásával párhuzamosan kedvezőbbben alakul a hazai kereslet. A 2008 utánra jelzett erőteljes növekedés a munkatermelékenység növekedésének kissé optimista feltételezésétől, valamint a magánfogyasztás és a befektetések előre jelzett fellendülésétől függ. A külső egyenleg várható javulása megalapozott, feltéve, hogy a terveknek megfelelően folytatódik a költségvetés konszolidációja. Bár összességében véve megalapozott az infláció tervezett csökkenése a 2007-es 7,9 %-ról körülbelül 3 %-ra az időszak végéig, a tervezettnél magasabb bérek és a nyersanyagárból eredő tartós nyomás kockázatot jelenthet a program inflációs pályája szempontjából, és ez tovább késleltetheti a nominális konvergenciát. Ebben az összefüggésben a strukturális reformok végrehajtásának folytatása fontos szerepet játszik.
- (4) A Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2007-ben a GDP 6,4 %-a, szemben a konvergenciaprogram előző változatában foglalt, a GDP 6,8 %-ának megfelelő céllal. A program 2007-re még alacsonyabb, a GDP 6,2 %-át kitevő hiányt irányoz elő, amelyet a

⁽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 e szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el:
http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

költségvetés végrehajtásával kapcsolatos legfrissebb információk fényében valószínűleg túl is teljesítenek. Január közepén a kormány új előrejelzése a hiányra vonatkozóan még alacsonyabb volt, a GDP 5,7 %-a. A 2007-es hiánycélkitűzés túlteljesítése főként a 2006-os kedvező kiindulási helyzet, valamint az adóemelésékből és több, az adókikerülés megakadályozását célzó intézkedés végrehajtásából eredő, a vártnál magasabb bevétel eredménye. A hiány csökkenése még magasabb lett volna, ha a további mozgástér egy részét nem a kiadások tervezettnél nagyobb mértékű emelésére fordították volna. Általánosságban elmondható, hogy 2007-ben a költségvetés végrehajtása nagyjából összhangban volt a konvergenciaprogram előző változatára vonatkozó, 2007. február 27-i tanácsi véleménynek a 2007-es költségvetés szigorú végrehajtására vonatkozó felkérésével ⁽¹⁾.

- (5) Az aktualizált program fő célja az előző változattal összhangban, nagyjából hasonló makrogazdasági forgatókönyv alapján a túlzott hiány 2009-ig történő megszüntetése (a GDP 6,2 %-át jelentő 2007-es hiánynak 2009-ig a GDP 3,2 %-ára történő csökkentése ⁽²⁾), és 2011-ben a hiány további visszaszorítása a GDP 2,2 %-ára. Mivel az előrejelzés szerint a kamatkidadások 2008 után fokozatosan csökkennek, az elsődleges egyenleg javulása némileg mérsékeltebb lesz, a GDP 2,2 %-át kitevő 2007-es hiány 2011-ben a GDP 1,1 %-át jelentő többletté alakul. Az aktualizált változat a költségvetési egyenleg tekintetében megerősíti a középtávú költségvetési célkitűzést, amely a GDP 0,5 %-át kitevő hiányt határoz meg strukturális értelemben (tehát a ciklikus hatásoktól megtisztítva, egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül), amelyet a programidőszak során várhatóan nem érnek el.

A tervek szerint a költségvetési konszolidációt a kiadások GDP-hez viszonyított arányának csökkentésével valósítják meg, amely a 2007-es 1,5 százalékpontos csökkenést követően a programidőszak során mintegy 6 százalékpontos csökkenést jelent; ez 2008-tól bőven ellensúlyozná a bevételek GDP-hez viszonyított arányának körülbelül 2 százalékpontos csökkenését (főként az adóterhek csökkentése miatt, ami arra vezethető vissza, hogy a GDP-növekedés összetételében az adó kisebb mértékben van jelen). A kiadások befagyasztásának 2009-es feloldása után a kiadási hányad csökkentése közigazgatás, az oktatás, az egészségügy és a nyugdíjrendszer strukturális reformjának fokozatos elindítása, valamint az ártámogatások további visszafogása révén lesz elérhető. A bruttó államadósság a becslések szerint 2007-ben a GDP körülbelül 65 %-a, azaz a Szerződésben meghatározott 60 %-os referenciaérték felett van, és az előrejelzések szerint a programidőszakban 3,6 százalékponttal csökken.

- (6) A programban szereplő költségvetési előrejelzések kockázatai 2008-ban a programban előirányozottnál jobb 2007-es eredmények következtében nagyjából kiegyensúlyozottnak tűnnek, és a költségvetési tartalékok ellensúlyozni tudják az esetleges eltéréseket a kiadási oldalon. 2009-től a költségvetési eredmény az előre jelzettnél rosszabbul is alakulhat. A hiánycsökkentési pálya makrogazdasági kilátásokból eredő kockázatai 2008-ra vonatkozóan semlegesek Fennáll annak a veszélye, hogy a GDP-növekedés 2009-től az előre jelzettnél alacsonyabb lesz, ami magasabb hiányhoz vezethet. A kiadásokkal kapcsolatos intézkedések végrehajtásával összefüggésben némi enyhülés figyelhető meg, mivel 2007 közepe óta a kiadások felzárkóztak a vártnál magasabb bevételekhez, és 2008-ban az állami szektorban figyelmen kívül hagyják a bérköltségek (2009-ig tartó) nominális befagyasztását (mivel a közszférában – részben a vártnál magasabb inflációra hivatkozva – emelték a béreket). A kiadási oldalon további kockázatok merülhetnek fel, ha az erősen eladósodott nemzeti vasúttársaság tervezett reorganizációja nem vezet az ezzel összefüggő állami kiadások csökkenéséhez ⁽³⁾. A közigazgatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer, az ártámogatások és az oktatási rendszer strukturális reformjára vonatkozó további tervek és követő intézkedések lényeges szerepet játszanak a kiadások visszafogásában. Ehhez azonban azokat teljes mértékben meg kell határozni és el kell fogadni.

⁽¹⁾ HL C 71., 2007.3.28., 23. o.

⁽²⁾ A GDP 3,2 %-ának megfelelő 2009-es hiánycél még mindig meghaladja a Szerződésben meghatározott 3 %-os GDP-küszöbértéket. A korábbi változatoknak megfelelően a program feltételezi, hogy a Tanács és a Bizottság figyelembe veszi a nyugdíjreformból eredő éves költségvetési terhek 20 %-át (abban az évben várhatóan a GDP 0,3 %-át), amikor a Magyarországgal szembeni, túlzott hiány esetén követendő eljárás megszüntetéséről határoz (összhangban a módosított 1467/97/EK tanácsi rendelet 2. cikkének (7) bekezdésével, amely megállapítja, hogy amennyiben az államháztartási hiány „... jelentős mértékben és folyamatosan csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet”, a Tanácsnak és a Bizottságnak lineáris degresszív alapon, öt éves átmeneti időtartamra figyelembe kell venni a tökéfekezeti pillért tartalmazó nyugdíj-reform nettó költségét, a magatartási kódex végrehajtási rendelkezéseire is tekintettel).

⁽³⁾ Úgy tűnik, a program nem tartalmazza a Magyar Államvasutak (MÁV) adósságának (a GDP több mint 1 %-a) esetleges átvételét, sem további tőkejuttatást a társaság részére; és ugyanezt feltételezte a Bizottság szolgálatainak 2007 őszi előrejelzése is. Továbbá egyik sem vesz figyelembe a MÁV árufuvarozási részlegének privatizációjából származó bevételt, sem a tervezett privatizáció bármely, a társaság ágazati besorolását érintő következményét.

A költségvetési irányítás javítására a Parlamentnek 2007. novemberében benyújtott fontos reformjavaslat segíthet erősíteni a költségvetési stratégia hitelességét és csökkenteni a költségvetési kockázatokat; azonban minősített többséggel történő elfogadást igényel, és meg kell vizsgálni a költségvetési hiánycélok túllépésének jelenleg jellemző tendenciája visszafordításával kapcsolatos hatékonyságát. Bár a jelenlegi költségvetési teljesítmény a tervezettnél jobb, 2009-től fennáll a költségvetés tervekhez képest való lazulásának veszélye, ahogy a korábbi tapasztalatok is bizonyították. A költségvetési célokra vonatkozó kockázatok ugyanúgy érvényesek az adóssághányadra; ezért 2009-től ez is a programban előirányozottnál kedvezőtlenebbül alakulhat.

- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal nagyjából alkalmasnak tűnik arra, hogy 2009-ig a Tanács ajánlásának megfelelően tartósan megszüntessék a túlzott hiányt, feltéve hogy teljes körűen és eredményesen végrehajtják a programban bejelentett költségvetési intézkedéseket és a strukturális reform lépéseit. Még ha a költségvetési tervek 2009-től tartalmaznak is beépített tartalékokat a kiadási oldalon, a 2009-re tervezett, a GDP 3,2 %-ának megfelelő hiánycél nem biztosít megfelelő tartalékot a költségvetés előre nem látható kedvezőtlen alakulásával szemben. A programidőszak alatt várhatóan nem biztosítanak elegendő biztonsági tartalékot arra az esetre, ha normál makrogazdasági ingadozások esetén a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöböt túllépik. A túlzott hiány megszüntetését követő években a programban szereplő, a program középtávú célkitűzése irányába mutató kiigazítás üteme nem megfelelő, és azt nem támasztják alá kielégítő módon konkrét intézkedések. Végül, az adósságra vonatkozó fenti előrejelzések kockázatait figyelembe véve lehetséges, hogy az adóssághányad a programidőszak folyamán nem csökken kellő mértékben a referenciaérték irányába.
- (8) Annak ellenére, hogy a 2006-ban és 2007-ben bevezetett legújabb reformok segítettek az előregezással kapcsolatos kiadások növekedésének visszafogásában, az államháztartás fenntarthatósága tekintetében Magyarország magas kockázattal szembesül. A népesség előregezássának a bruttó állami kiadásokra gyakorolt hosszú távú költségvetési hatása továbbra is magasabb az EU átlagánál. A nyugdíjak 2013-tól kezdődően bevezetni tervezett közvetlen adóztatásától várt költségvetési megtakarítások teljes gyakorlati megvalósulása az adóztatás végrehajtásának módjától függ.

Fontos továbbá megemlíteni, hogy a programban tervezett 2007-es költségvetési egyenleg – noha 2006-hoz képest jelentős mértékben javult – a népesség előregezássának okozta hosszú távú költségvetési hatások nélkül is még mindig kockázatot jelent az államháztartás fenntarthatóságára nézve. Ehhez társul, hogy a bruttó adósság jelenlegi szintje meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. A programban tervezett további államháztartási konszolidáció ezért hozzájárulhatna az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok csökkentéséhez.

- (9) A konvergenciaprogram bizonyos mértékig összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. A közvetlen költségvetési hatással járó intézkedésekre összpontosítva mindkét program tartalmazza a már elfogadott és tervezett lépéseket a közigazgatás teljes intézményi rendszerének karcsúsítására, beleértve a közigazgatás kapacitásának és az egészségügyi rendszernek a racionalizálását, valamint a korendményes nyugdíjazás visszaszorítását célzó különböző intézkedéseket. Az új változat tájékoztatást ad a strukturális reformtervek közvetlen költségvetési hatásairól, és a végrehajtási jelentésben ismertetett legújabb elfogadott intézkedésekről. A konvergenciaprogram költségvetési előrejelzéseiben azonban nem számszerűsítették az összes előirányzott intézkedést, továbbá beépítésük nem átfogó, rendszertelen.
- (10) A programban szereplő költségvetési stratégia nagyjából megfelel az integrált iránymutatásokban foglalt, a lisszaboni stratégiával összefüggésben kiadott országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak a költségvetési politikák vonatkozásában.
- (11) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Mindenekelőtt nem biztosították a tényleges nominális árfolyamra vonatkozó adatokat.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program szükségszerűen az időszak elejére összpontosító kiigazítás révén folytatni kívánja az elmúlt évek magas hiányának csökkentését, és mérsékelt előrelépést irányoz elő a középtávú költségvetési célkitűzés elérése felé, a túlzott hiány 2009-ig történő tervezett megszüntetésével. A konszolidációs intézkedések és a strukturális reform lépéseinek eredményeként Magyarország várhatóan jelentősen túlteljesíti a 2007-es, a GDP 6,8 %-át jelentő hiánycélt és komoly előrelépést tesz a konvergencia megvalósítása felé. Az előző programmal összehasonlítva valamelyest javítja a 2008-as célkitűzést is (a GDP 4 %-ára), amelyet a vártnál jobb 2007-es eredményre tekintettel túl lehet, és túl is kellene teljesíteni. Az alacsonyabb hiánycélok azonban az előzőleg tervezettnél magasabb kiadásokhoz kapcsolódnak a vártnál jobb bevételek mellett, amelyekkel 2008 után nem lehet számolni. 2009-től továbbá a költségvetési célok elérését nagyobb kockázatok fenyegetik, amelyek elsősorban a kiadások lehetséges túllépésére vonatkoznak, amennyiben a bejelentett széles körű reformprogram nem kerül teljes mértékben végrehajtásra. Így a tervezett kiigazítások tartóssága a költségvetési irányítás erősítésétől, valamint a strukturális reformok végrehajtásától függ, amelyek nemcsak a külföldi közvetlen befektetéseket vonzzák, hanem javítják a az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát is, amely esetében Magyarország még mindig nagy kockázattal szembesül. Ezek az eredmények a gazdasági felzárkózás gyorsítása szempontjából is alapvető jelentőségűek és végső soron a tartós konvergencia irányába hatnak.

A fenti értékelés és a 2006. október 10-én a 104. cikk (7) bekezdésének megfelelően adott ajánlás alapján, valamint a fenntartható konvergencia biztosításának szükségességét tekintve Magyarország felkérést kap arra, hogy:

- i. következetesen hajtsa végre a 2008-as költségvetést, és hozzon megfelelő intézkedéseket a túlzott hiány 2009-ig történő, tervek szerinti megszüntetésére, szükség esetén további intézkedések révén; és a vártnál nagyobb bevételt fordítsa a hiány további csökkentésére, még a 2009-ben jelentkező kockázatok alapján nem elegendő mértékű tartalékra való tekintettel is, ezzel hozzájárulva az adósságsökkentés ütemének felgyorsításához a GDP 60 %-át jelentő küszöbérték elérése irányába;
- ii. a költségvetési szabályok és intézmények erősítésének folytatásával, és a közigazgatás és az egészségügy bejelentett karcsúsításának, valamint az oktatási rendszer tervezett reformjának elfogadásával és gyors végrehajtásával biztosítsa a kiadások tartós mérséklését;
- iii. az adósságszintre és az előregedéssel kapcsolatos kiadások emelkedésére tekintettel a középtávú célkitűzés megvalósítása felé tett gyors előrehaladás, valamint a bejelentetteknek megfelelően a 2006–2007-ben már megtett lépéseket követő további nyugdíjreform-intézkedések révén javítson az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságán.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reál GDP (%-os változás)	KP 2007. nov.	3,9	1,7	2,8	4,0	4,1	4,2
	BIZ 2007. nov.	3,9	2,0	2,6	3,4	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	4,0	2,2	2,6	4,2	4,3	n.a.
HICP-infláció (%)	KP 2007. nov.	4,0	7,9	4,8	3,0	2,9	2,8
	BIZ 2007. nov.	4,0	7,7	4,9	2,8	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	3,9	6,2	3,3	3,0	2,8	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2007. nov.	0,8	- 0,8	- 1,4	- 1,0	- 0,4	0,2
	BIZ 2007. nov. ⁽²⁾	1,1	0,1	- 0,3	0,0	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	0,9	- 0,4	- 1,2	- 0,5	0,4	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 5,7	- 4,1	- 2,3	- 1,7	- 1,3	- 0,8
	BIZ 2007. nov.	- 5,7	- 3,9	- 1,5	- 0,4	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	- 6,1	- 3,6	- 1,7	- 0,1	0,6	n.a.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Államháztartási hiány (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 9,2	- 6,2	- 4,0	- 3,2	- 2,7	- 2,2
	BIZ 2007. nov.	- 9,2	- 6,4	- 4,2	- 3,8	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	- 10,1	- 6,8	- 4,3	- 3,2	- 2,7	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 5,3	- 2,2	0,1	0,6	0,8	1,1
	BIZ 2007. nov.	- 5,3	- 2,4	- 0,2	0,1	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	- 6,2	- 2,4	0,0	0,9	1,1	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 9,6	- 5,9	- 3,4	- 2,7	- 2,5	- 2,3
	BIZ 2007. nov.	- 9,7	- 6,4	- 4,1	- 3,8	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	- 10,5	- 6,6	- 3,8	- 3,0	- 2,9	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	- 8,9	- 4,8	- 3,5	- 2,8	- 2,5	- 2,3
	BIZ 2007. nov.	- 9,4	- 5,5	- 4,2	- 3,9	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	- 9,8	- 5,6	- 3,7	- 3	- 2,9	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2007. nov.	65,6	65,4	65,8	64,4	63,3	61,8
	BIZ 2007. nov.	65,6	66,1	66,3	65,9	n.a.	n.a.
	KP 2006. dec.	67,5	70,1	71,3	69,3	67,5	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-es időszakra vonatkozóan 3,2 %-os, 3,0 %-os, 3,0 %-os és 3,0 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és más átmeneti intézkedések: 2006-ban a GDP 0,7 %-a, 2007-ben pedig a GDP 1,1 %-a; mindkettő hiánynövelő és 2008-ban, valamint 2009-ben a GDP 0,1 %-a; a legutóbbi program szerint mindkettő hiánycsökkentő és 2006-ban a GDP 0,3 %-a, 2007-ben pedig 0,9 %-a; mindkettő hiánynövelő és 2008-ban és 2009-ben a GDP 0,1 %-a; a Bizottság szolgálatának őszi előrejelzése szerint mindkettő hiánycsökkentő.

Forrás:

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