

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. február 12.)

Olaszország 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2008/C 49/08)

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 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2008. február 12-én megvizsgálta Olaszország 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) A reál GDP növekedése Olaszországban az 1990-es évek közepétől kezdve az euroövezeti átlag alatt van, a potenciális növekedés pedig az 1990-es évek eleji 2 %-ot meghaladó értékről a becslések szerint az elmúlt tizenöt évben körülbelül 1,5 %-ra esett. Kedvező jelenség, hogy Olaszországban a századforduló óta erőteljesen nőtt a foglalkoztatás, és jelentősen csökkent a munkanélküliségi ráta, tükrözve a munkaerő-piaci reformokat is.

Mindeközben – noha Olaszországnak még hosszú utat kell megtennie, hogy a foglalkoztatás terén felzárkózzon az uniós átlaghoz – a foglalkoztatás dinamikus növekedésének és a GDP lanya növekedésének párosa azt jelzi, hogy Olaszország termelékenységi problémákkal küzd. A jelenlegi növekedéstől függetlenül az olasz gazdaság középtávú kilátásai tekintetében továbbra is sok a kihívás, és komoly strukturális gyengeségek terhelik. Ezek közé tartozik különösen a szolgáltatások piacán tapasztalható korlátozott hazai verseny, amellyel csak az utóbbi években kezdtek foglalkozni. A strukturális problémák a termelékenység csekély növekedéséhez, a külső versenyképesség állandó romlásához és az utóbbi időkhöz az euroövezet átlagához képest pozitív előjelű inflációs eltéréshez vezettek. A GDP-arányos államadósság szintje 100 % fölött van, és a még mindig viszonylag magas, bár csökkenő költségvetési hiány miatt növekszik a gazdasági bizonytalanság és magas az adósságszolgálat költsége, ezáltal az ország érzékenyebbé válik a kamatlábak növekedésére. Ezek a problémák megakadályozzák az állami források termelékenyebb felhasználását, és a költségvetési politika kisebb mértékben engedheti az automatikus stabilizátorok hatékony működését. Az elsődleges strukturális kiadások arányának a legutóbbi stabilizálást követő további féken tartása és a potenciális növekedés erősítése az államháztartás minőségének javítása révén kulcsfontosságú az adóssághányad gyors csökkentése és az államháztartás fenntartható pályára állítása szempontjából.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál GDP növekedése a 2007-es 1,9 %-ról 2008-ra 1,5 %-ra lassul. Ezt a programidőszak hátralevő részében csekély mértékű, de állandó gyorsulás követi, és 2011-ben a növekedés várhatóan eléri az 1,8 %-ot. A közelmúltbeli fejlemények figyelembevételével a programban 2008-ra jelzett növekedés meglehetősen optimistának ⁽²⁾ tűnik, ugyanis a reál GDP 2008-ban várt növekedése egyértelműen elmarad a programban szereplőtől, és ez a 2008-at követő gazdasági tevékenység szintjére is hatással lehet. 2008-ra a program inflációs előrejelzése is alacsonynak tűnik, később pedig megalapozottnak. Úgy tűnik, hogy az inflációs kilátások és az ezeket megalapozó mérséklődés a fajlagos munkaerőköltségek növekedése terén összhangban van az olasz gazdaság versenyképességében bekövetkező romlás féken tartásával.

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

- (4) 2007-ben az államháztartási hiány a stabilitási program 2007-es előző változatának becslése szerint a GDP 2,4 %-a, az előző változatban szereplő, a GDP 2,8 %-ának megfelelő céllal szemben. A Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzése szerint a hiány várhatóan a GDP 2,3 %-a. Az alacsonyabb szintű hiány-előrejelzések magyarázata a nominális GDP-nek a 2006-os programhoz képesti 1,8 százalékponttal magasabb 2007-es növekedése, valamint a 2006-os és 2007-es korrekciós intézkedések tényleges végrehajtása, bár ezt részben ellensúlyozzák a GDP 0,9 %-át kitevő pótlólagos kiadások, különösen szociális kiadások és beruházások, amelyekről 2007 folyamán határoztak. Az újabb információk alapján a 2007-es hiány lényegesen alacsonyabb lehet, mint ami az őszi előrejelzésben szerepel; azaz jóval a Szerződésben a GDP 3 %-ában megállapított referenciaérték alatt. 2007-ben a költségvetés végrehajtása összhangban volt a stabilitási program előző változatára vonatkozó, 2007. február 27-i tanácsi véleménynek ⁽¹⁾ a túlzott hiány megszüntetésére vonatkozó felkérésével. A valószínűleg igen kedvező 2007-es költségvetési teljesítmény még jobb lehetett volna, ha év közben nem fogadták volna el a fent említett további kiadásokat, így tehát ez nincs teljes mértékben összhangban azzal a felkéréssel, hogy a vártnál jobb költségvetési eredményt fordítsák a hiány csökkentésére. A Tanács megállapítja, hogy a költségvetés 2007. évi végrehajtása az eurocsoport költségvetési politikákról szóló, 2007. áprilisi iránymutatásaival sincs teljes mértékben összhangban.
- (5) A program költségvetési stratégiájának célja a költségvetési konszolidáció folytatása ahhoz, hogy középtávú költségvetési célkitűzésként strukturális egyensúlyi pozíciót (ciklikus hatásoktól megtisztítva, egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül) érjenek el 2011-ig. Az előző programhoz hasonló gazdasági kilátások alapján a 2008–2011-re vonatkozó hiánycélok nagyjából változatlanok. A 2008-as előre jelzett kiigazítás azonban a GDP körülbelül 0,5 százalékpontjával alacsonyabb, mint az előző változatban, mivel jobb kiinduló helyzetben változatlan célkitűzéssel számol. A tervek szerint az államháztartási hiány 2008-ban csak a GDP 0,2 százalékpontjával csökken, de ezután évente mintegy 0,75 százalékponttal és 2011-ben kiegyensúlyozott pozícióba kerül. A kiigazítás összetétele csak 2008-ra vonatkozóan áll rendelkezésre, amikor a GDP 0,2 százalékpontját kitevő hiánycsökkentést főként a kiadási oldalon tervezik.
- 2008 után a program csak a konszolidációs csomag általános nagyságrendjét adja meg, amely minden évben ahhoz szükséges, hogy változatlan jogszabályi feltételek mellett a tendenciától függően elérjék a költségvetési célt, de nem utal az összetételére. A bruttó államadósság a becslések szerint 2007-ben a GDP 105 %-a, azaz jóval a Szerződésben meghatározott 60 %-os referenciaérték felett van, és a tervek szerint a programidőszakban körülbelül 10 százalékponttal csökken.
- (6) A program hiánnyal összefüggő előrejelzéseinek kockázatai 2008-ban összességében kiegyensúlyozottnak tűnnek, ezt követően azonban a programban előre jelzettnél rosszabbul alakulhat a költségvetés teljesítménye. Miközben a valószínűleg pozitív 2007-es eredmény 2008-ra kedvező kiindulási helyzetet teremt, a 2008-as költségvetési törvény azt írja elő, hogy a költségvetési cél elérésének biztosítását követően a vártnál jobb állandó költségvetési bevételt az adócsökkentések finanszírozására lehet fordítani. A legújabb gazdasági fejlemények fényében a hiány 2008-as alakulásával kapcsolatban felmerül az a kockázat is, hogy a GDP növekedése lényegesen alacsonyabb lesz. A GDP 2,2 %-át kitevő hiánycél elérése 2008-ban mind az államháztartási, mind a strukturális egyenleg romlását eredményezheti 2007-hez képest ⁽²⁾. A változatlan jogszabályi forgatókönyv a kiadások alakulásának jelentős alulbecslését jelenti. Ez, valamint az a tény, hogy a forgatókönyvhöz kapcsolódó konszolidációs csomag összetétele ismeretlen, egyértelmű kockázattal jár. Különösen a kiadások megfékezését célzó megfelelő intézkedések megfogalmazása várat még magára. A költségvetési célok kockázatai alapján 2009-től kezdődően az adóssághányad alakulása a programban előirányozottnál kedvezőtlenebb is lehet.
- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal alkalmas arra, hogy 2007-ig a Tanács ajánlásának megfelelően megszüntessék a túlzott hiányt. Mindazonáltal előfordulhat, hogy 2010 előtt nem tudnak elegendő tartalékot biztosítani normál makrogazdasági ingadozások esetén a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöb átlépésével szemben és a programban szereplő költségvetési irányvonal elégtelennek bizonyulhat ahhoz, hogy a középtávú költségvetési célkitűzést a programban előirányozottaknak megfelelően a programidőszak végére elérjék. 2008-ban lényegesen romlanak a strukturális egyenleggel kapcsolatos kockázatok, kivéve, ha sikerül fenntartani az előre jelzettnél jobb 2007-es kiindulási helyzetet. 2008-ra vonatkozóan a középtávú célkitűzés irányába

⁽¹⁾ HL C 70., 2007.3.27., 17. o.

⁽²⁾ Ez különösen igaz a strukturális egyenlegre. A 2007. december 31-én elfogadott intézkedés, amelynek értelmében megszűnik az a kötelezettség, hogy az adóhatóság a következő évben behajtandó adó bizonyos összegét előlegként befizeti az államnak, negatív hatással (a GDP 0,3 %-a) járhat a 2007-es államháztartási egyenlegre. Nem lesz azonban hatása a 2007-es strukturális egyenlegre, mert egyszeri intézkedés.

ható kiigazítások program szerinti üteme nem megfelelő, és erősíteni kell, hogy összhangban legyen a Stabilitási és Növekedési Paktummal, amely az euroövezet és az ERM II tagállamok esetében előírja, hogy a strukturális egyenleg éves javításának irányadó mértéke a GDP 0,5 %-a. A Tanács megállapítja továbbá, hogy a 2008-as költségvetési irányvonal nincs összhangban az eurocsoport 2007. áprilisi, a költségvetési politikákra vonatkozó iránymutatásaival, amelynek felszólítása szerint gondosan kell kialakítani a 2008-as költségvetési politikát ahhoz, hogy felgyorsuljon a középtávú költségvetési célkitűzés elérését célzó kiigazítás. 2009-től kezdődően a program költségvetési irányvonalát intézkedésekkel kell alátámasztani. Végül, az adósságra vonatkozó fenti előrejelzések kockázatait figyelembe véve lehetséges, hogy az adóssághányad a programidőszak folyamán nem csökken kellő mértékben a referenciaérték felé.

- (8) Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Olaszország összességében közepes kockázattal szembeesül. Az előregedés hosszú távú költségvetési hatása Olaszországban kisebb, mint az EU-átlag, mivel a nyugdíjkiadások az elfogadott nyugdíjreformnak köszönhetően az EU átlagánál kisebb mértékben nőttek. A nyugdíjkiadások hányada a GDP-hez képest még mindig a legmagasabbak között van az Európai Unióban, és az előrejelzések attól a feltételezéstől függnének, hogy a legújabbban elfogadott reformokat, különösen 2010-től a biztosításmatematikai együttműködés tervezett felülvizsgálatát, teljes mértékben végrehajtják a jelenlegi jogszabályokban foglaltak szerint és úgy, hogy nem térnek el a nyugdíjrendszer reformjának alapját jelentő járulékelvtől. A program előrejelzése szerint az előző változat kiindulási helyzeténél jobb 2007-es költségvetési egyenleg hozzájárul a népesség előregedése miatti, előre jelzett hosszú távú költségvetési hatás ellensúlyozásához, de még a valószínűleg jobb teljesítmény bevonásával sem elegendő a jövőbeli kiadási nyomás teljes mértékű fedezéséhez. A bruttó adósság jelenlegi szintje továbbá jóval meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket, csökkentéséhez pedig magas elsődleges többletet kell elérni, és hosszú időn át fenn kell tartani.
- (9) A stabilitási program teljes mértékben összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. Különösen a jelentésben ismertetett költségvetési fejlemények és a költségvetési politikára vonatkozó stratégia van összhangban a stabilitási programban leírt részletekkel. A program költségvetési előrejelzései, bár nem rendszerezetten, de kifejezetten figyelembe veszik a jelentésben előirányzott, közvetlen költségvetési hatással járó strukturális reformok hatását az államháztartásra, nevezetesen a jólétről, versenyképességről és munkaerő-piacról szóló, 2007. július 23-i megállapodásban levő csomagot, valamint néhány intézkedést a kutatás és fejlesztés területén.
- (10) A programban szereplő költségvetési stratégia részben megfelel az integrált iránymutatásokban foglalt országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak, és a lisszaboni stratégiával összefüggésben az euroövezet tagállamainak szóló iránymutatásoknak a költségvetési politikák vonatkozásában. A kedvező ciklikus és költségvetési fejleményekre való tekintettel Olaszországnak ambíciózubb konszolidációs stratégiát kell folytatnia. Az államháztartás minőségének javítását célzó, már megkezdett intézkedések között szerepel a költségvetés szerkezetének átalakítása és a kiadások felülvizsgálata. A folyó elsődleges kiadások felfelé irányuló tendenciájának megfékezését, valamint az államháztartás eredményességét és költséghatékonyágát szolgáló további intézkedéseket még meg kell határozni.
- (11) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében is hiányos ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program összhangban van a túlzott hiány 2007-ig történő megszüntetésének céljával, amelyet megfelelő tartalékkal kell elérni. A 2007-es költségvetési eredmény a kedvező ciklikus és költségvetési fejlemények miatt valószínűleg a várakozásoknál jobb lesz. Ez az eredmény még jobb lehetett volna, ha az év során nem hagynak jóvá további kiadásokat. 2008-ban lényegesen romlanak a strukturális egyenleggel kapcsolatos kockázatok, kivéve, ha sikerül fenntartani az előre jelzettnél jobb 2007-es kiindulási helyzetet. A középtávú költségvetési célkitűzés irányába ható tervezett kiigazítást a program későbbi éveire helyezték át. A program nem ad tájékoztatást a 2008 utáni költségvetési konszolidációs stratégia összetételéről, ami megakadályozza megfelelő értékelését. Különösen a kiadások megfékezését célzó megfelelő intézkedések megfogalmazása várat még magára. Ezen kockázatok alapján előfordulhat, hogy a középtávú költségvetési célkitűzést nem érik el a programban tervezetteknek megfelelően 2011-re, és az adóssághányad a programidőszakban valószínűleg nem csökken kellő mértékben a GDP 60 %-át jelentő referenciaérték felé. Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Olaszország összességében közepes kockázattal szembeesül, de ez az értékelés feltételezi a nyugdíjreformok teljes mértékű végrehajtását.

⁽¹⁾ Különösen a 2009–2011-es időszak tekintetében a program nem adja meg a költségvetés hiánycélokkal összhangban lévő bontását.

A fenti értékelés alapján, valamint a 104. cikk (7) bekezdése szerinti, 2005. július 28-i ajánlás fényében Olaszország felkérést kap az alábbiakra:

- i. a 2007-es kedvező eredményekre építve erősítse a 2008-as költségvetési célokat, hogy biztosítsa az ambiciózus kiigazítást; és megfelelő intézkedésekkel hajtsa végre a tervezett költségvetési konszolidációt, hogy biztosítsa a kellő mértékű előrehaladást a középtávú költségvetési célkitűzés felé és a programidőszakban elérje azt, így gyorsítva az adósságsökkentés ütemét;
- ii. az igen magas szintű adósság miatt teljes körűen hajtsa végre a nyugdíjreformot, nevezetesen a tervezett időszakos biztosításmatematikai kiigazítást, hogy elkerülje a nyugdíjkiadások jelentős növekedését; valamint
- iii. a Stabilitási és Növekedési Paktummal, valamint annak magatartási kódexével összhangban részletesebben határozza meg a középtávú költségvetési intézkedéseket, javítsa tovább az államháztartás minőségét, összpontosítva annak összetételére, fokozva a költségvetési eljárás áttekinthetőségét, illetve eredményesen végrehajtva a kiadások nyomon követésének és ellenőrzésének mechanizmusait.

A Tanács megállapítja továbbá, hogy ezek az intézkedések összhangban lennének az eurocsoport 2007. áprilisi, a költségvetési politikákra vonatkozó iránymutatásaival.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

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

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 3,9	- 2,0	- 1,9	- 1,2	- 0,4	0,2
	BIZ 2007. november	- 3,9	- 1,9	- 1,9	- 1,8	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 5,3	- 2,3	- 1,8	- 1,2	- 0,4	0,3
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 2,7	- 2,2	- 2,0	- 1,3	- 0,5	0,2
	BIZ 2007. november	- 2,7	- 2,0	- 2,0	- 1,9	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 3,9	- 2,5	- 1,9	- 1,2	- 0,4	0,3
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2007. november	106,8	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1
	BIZ 2007. november	106,8	104,3	102,9	101,2	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	107,6	106,9	105,4	103,5	100,7	97,8

Megjegyzések:

- (1) A programokban szereplő, kibocsátási résre és a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegekre vonatkozó adatokat a Bizottság szolgálatai a programokban foglalt információk alapján újraszámították.
- (2) A 2006–2009 közötti időszakra vonatkozóan 1,5 %-os, 1,6 %-os, 1,5 %-os és 1,7 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (3) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. A legújabb program és a Bizottság szolgáltatásainak őszi előrejelzése szerint az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések: a GDP 1,2 %-a 2006-ban, hiánynövelő; a GDP 0,2 %-a 2007-ben, hiánycsökkentő és 2008-tól évente a GDP 0,1 %-a, hiánycsökkentő.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgáltatásainak 2007. őszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgáltatásainak számításai.