

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. február 12.)

Románia 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2008/C 49/10)

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 Románia 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) Romániára 2003 és 2006 között az erőteljes, évente átlagosan 6,5 %-os gazdasági növekedés volt jellemző. A kiválóan teljesítő gazdaság azonban a túlfűtöttséget egyértelmű jeleit mutatja: a külső hiány magas és egyre növekszik (2007-ben az előrejelzések szerint a GDP közel 13 %-a), amelyet a 2007-ben a privatizáció által nem érintett területekre irányuló folyamatos beruházások ellenére kisebb mértékben fedeznek külföldi közvetlen beruházásokból, de amelyet az eddig rendelkezésre álló 2007-es adatok alapján még mindig mérsékel a közép- és hosszú távú tőkebeáramlások nagyobb aránya.

A növekvő munkaerőhiány, a versenyképességet gátló erőteljes béremelkedés és a háztartások kölcsönfelvételének gyors emelkedése szintén a túlfűtöttséget jelzi. Az inflációnak a sikeres dezinfláció hosszú időszaka utáni hirtelen emelkedését elsősorban a mezőgazdasági ágazat 2007. évi, az időjárási viszonyoknak köszönhetően gyenge teljesítménye következtében jelentkező kínálati oldali sokkhatások váltották ki. Ezt tovább erősítették azok a hatások, amelyeket a jövedelem emelkedése és a hitelállomány növekedése, a nem korlátozó jellegű költségvetési politikák és a közszférát érintő bérpolitikák, valamint a lejnek (az elmúlt évekbeli erősödést követően) 2007. augusztusától tapasztalható romlása gyakoroltak az összesített keresletre. Románia esetében alapvető, hogy az EU 27 egy főre eső átlagos GDP-jéhez való gyors felzárkózás fenntartásához kezelje a növekvő külső egyensúlyhiányt. Ebben az összefüggésben a költségvetési politikának fontos szerepe van a hazai kereslet visszafogásában és az államháztartás minőségének javításában is, különösen a növekedést ösztönző beruházások irányába történő elmozdulással.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági foratókönyv szerint a reál GDP növekedése a 2007-es 6,1 %-ról 2008-ra 6,5 %-ra gyorsul, és 2010-ben némileg visszaesik 5,8 %-ra. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ fényében úgy tűnik, hogy a 2008-ra és 2009-re előre jelzett növekedés magas. Különösen az nem egyértelmű, hogy milyen módon érik el a nettó export növekedéshez való negatív hozzájárulásának csökkentését az emelkedő fajlagos munkaerőköltségek és az erős keresleti nyomás összefüggésében, amelyet a nem korlátozó költségvetési politika súlyosbít. A külső egyensúlyhiány nagyságrendje és gyors romlása aggodalomra ad okot, ahogy a nemzetközi pénzügyi piacok kockázataértékelésének fényében a lej 2007 közepén tapasztalt romlása is tanúsítja. A program inflációs előrejelzései tehát nagyon alacsonynak tűnnek. A bérek alakulásából (ideértve a közszféra béreit) adódó erőteljes inflációs nyomás, az élelmiszer- és nyersanyagárak gyors emelkedése nemzetközi szinten és a gyengébb árfolyam (a felértékelés hosszú időszaka után) az eddig gyors dezinflációs folyamat hangsúlyosabb lassulását vetíti előre. A HICP-inflációnak az EU 27-hez képest tapasztalt eltérése az előrejelzés időszakában így várhatóan stabilizálódik, vagy csak csekély mértékben szűkül. Összességében előfordulhat, hogy a programban meghatározott politikák kombinációja nem eredményezi a nominálkonvergencia irányába történő előrehaladást.

⁽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 mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. júliusi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

- (4) Az aktualizált program szerint a tervezett 2007-es államháztartási hiány a GDP 2,9 %-ával 0,2 százalékponttal magasabb, mint a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzése és az előző program célkitűzése. A vártnál alacsonyabb 2006-os hiányból kiinduló kedvező hatást 2007-ben ellensúlyozta a kiadásnak a bevétel növekedését meghaladó emelkedése. Ezért 2007-ben a költségvetés végrehajtása nem volt összhangban a konvergenciaprogram előző változatára vonatkozó, 2007. március 27-i tanácsi vélemény felkérésével, hogy az ország „használja ki a kedvező időszakot a középtávú célkitűzés irányába ható kiigazítás ütemének jelentős megerősítésére úgy, hogy 2007-ben szigorúbb költségvetési célokra törekszik”⁽¹⁾.
- (5) Az aktualizált változat megerősíti az előző program fő célját, a költségvetési egyenleg vonatkozásában középtávú költségvetési célkitűzésként a GDP 0,9 %-át kitevő strukturális hiány elérését (ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított hiány) 2011-re, azaz a program-időszakon túl. A program a 2007–2009 közötti időszakban az államháztartási hiány stabilizálását tűzi ki célul, a GDP 2,9 %-ának megfelelő értékkel, 2010-ben pedig a GDP 2,4 %-ára történő csökkentését. Az elsődleges egyenleg hasonló pályán mozog. 2007 és 2009 között nem tesznek erőfeszítést a költségvetési politika vonatkozásában és a tervek szerint a strukturális hiány a GDP 3,5 %-ával állandó marad és csak 2010-ben terveznek 0,75 %-os kiigazítást a középtávú költségvetési célkitűzés irányában. Az előző konvergenciaprogrammal összehasonlítva, amely inkább viszonylag fokozatos, mint egyértelműen későbbre ütemezett kiigazítást tűz ki célul a középtávú költségvetési célkitűzés tekintetében, a program 2008–2009-re vonatkozó kedvezőbb növekedési feltételezései ellenére a költségvetési célok kevésbé ambiciózusak. Az aktualizált változatban levő kiigazítást a bevétel/GDP-arány jelentős mértékű növekedése eredményezi (3,5 százalékponttal, amely főként az optimista, bevétel-alapú előrejelzésekre támaszkodik), meghaladva a kiadás/GDP-arány szembetűnő növekedését (közel 3 százalékponttal).

A bevétel növekedéséhez a legnagyobb mértékben az adók járultak hozzá (a GDP 1,4 százalékpontja) egyrészt a közvetlen adókból származó bevételek feltételezett növekedése (a tervek szerint a jövedelemadó-bevételek az átlagkeresetek kedvező alakulása és a munkavállalók számának növekedése miatt nőnek, és a társasági adó esetében pozitív hatást jelent a munkaadók társadalombiztosítási járulékaiknak csökkentése), másrészt a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos intézkedések miatt (néhány, hozzáadottérték-adóból származó bevétel ütemezése tekintetében), de ezt a program nem részletezi kellő mértékben. Az „egyéb bevételek” hasonló összeggel növekednek, ami tükrözi az uniós támogatások feltételezett növekedését is. A társadalombiztosítási járulékok vonatkozásában 2008-ban számos reformot terveznek, ami pozitív nettó hatást tételez fel (a járulék mértékének 6 százalékpontos csökkentése, a második nyugdíjpillér bevezetése és a nyugdíjjárulék-alap szélesítése az átlagbér ötszörösében meghatározott felső határ megszüntetésével és a prémiumok adóalapba való bevonásával). A kiadási oldalon úgy tűnik, hogy a program a beruházásoknak az uniós források feltételezett nagyobb mértékű felhasználása miatti jelentős növekedéséből ered, ami ambiciózusnak tűnik. Várhatóan a szociális juttatások (különösen a nyugdíjak) is jelentősen emelkednek. Ezt a növekedést csak részben ellensúlyozza a munkavállalók jövedelmének és a szubvencióknak az erőteljes visszaesése (a programban egyik sem megalapozott).

- (6) A költségvetés akár rosszabbul is alakulhat a programban előre jelzettnél. Különösen a programban feltételezett kedvező adórugalmasságot és a költségvetés végrehajtására vonatkozó legújabb információkat tekintve várható, hogy a bevétel 2007-re tervezett szintjét nem éri el. Ennek a programidőszak során negatív hatása lesz a bevételekre, ami 2008–2010 között az előre jelzettnél rosszabb költségvetési eredménnyel jár. Ezt a 2008–2009-re fenntartott kedvező növekedési feltételezések felerősíthetik. Túlbecsülhetik különösen a társadalombiztosítási járulékok és a közvetett adók fellendülését is. A kiadási oldalon úgy tűnik, hogy a program a beruházási kiadások tekintetében továbbra is túlméretezi a költségvetést. Ennek következtében fennáll a kockázat, hogy a beruházásokra elosztott források, legalábbis részben, a korábbiakhoz hasonlóan a folyó kiadásokhoz kerülnek át, különösen azokhoz a tételekhez, amelyek a programban alulméretezettek tűnnek, nevezetesen a munkavállalók jövedelme, a társadalombiztosítási járulékok és a szubvenciók.

Bár a program 2008–2010-ben a közszféra béreivel összefüggésben óvatosabb politikát tervez, ezt nem részletezi és az állami szektor béreinek korábbi túlzott emelkedését tekintve nem tűnik reálisnak: 2006-ban és 2007-ben a béremelkedés az eredetileg tervezettnél több mint a duplája volt. A kiadásnak ezt az elmozdulását figyelembe véve a kiadás/GDP-arány különösen 2009–2010-ben a tervezettnél magasabb lehet. További kockázati tényezőt jelentenek a költségvetés tervezésében és végrehajtásában jelentkező problémák, a 2008-as és 2009-es választási évben a kiadási nyomás, és a

(¹) HLC 89., 2007.4.24., 19. o.

kommunista rendszerben államosított vagyonekért az államháztartás által az úgynevezett „vagyonkezelő alapból” az állampolgároknak fizetendő kompenzáció összegét érintő bizonytalanságok. Ezenkívül a 2010-re tervezett költségvetési megszorításokat nem alapozták meg kellőképpen intézkedésekkel.

- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal nem elegendő ahhoz, hogy a programban tervezettek szerint 2011-re elérjék a középtávú költségvetési célkitűzést. Komoly kockázata van annak, hogy rövid távon túllépik a referenciaértéket, és a programidőszak végére nem érik el a biztonsági tartalékot (a becslések szerint a GDP 1,75 %-a) a normál makrogazdasági ingadozások esetén a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöb átlépésével szemben. A hiány 2007-es erőteljes romlása után 2010 előtt nem várható kiigazítás a középtávú költségvetési célkitűzés felé, annak ellenére, hogy a gazdaság a túlfűtöttség jeleit mutatja. Ez nincs összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktummal. A költségvetési irányvonal nem segíti elő a fent megállapított makrogazdasági egyensúlytalanságok megszüntetését, különösen a magas és növekvő külső hiányt és a hazai kereslet nyomását, ami kockázatot jelent a makrogazdasági és a pénzügyi stabilitás szempontjából.
- (8) Az Európai Gazdaságpolitikai Bizottság (EPC) és a Bizottság által elvégzett, közös makrogazdasági feltételezéseken alapuló, az előregedéssel kapcsolatos kiadásokra vonatkozó hosszú távú előrejelzések hiányában nem lehetséges Romániában a népességelőregedés hatásait összehasonlítható és szilárd alapokon értékelni, ahogyan az jelenleg a többi tagállam esetében történik. Miközben az előregedés kiadásokra gyakorolt jelentős hatását a jelenlegi demográfiai szerkezetet tekintve nem lehet kizárni, a program nagy strukturális hiányt tartalmazó 2007-es költségvetési egyenlege nem megfelelő az adósság stabilizálására, még a népesség előregedése okozta hosszú távú költségvetési hatások figyelembevétele nélkül sem. A strukturális költségvetési egyenleg középtávú javítása hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok visszafogásához.
- (9) A konvergenciaprogram bizonyos mértékig összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. júliusi végrehajtási jelentésével. Különösen megerősíti a kormányzati politika prioritásait, mint az állami kiadások minőségének és kezelésének javítása, az üzleti környezet és a közigazgatás, valamint az államháztartást közvetlenül érintő fő reformok, különösen a munkaerőpiac, nyugdíj, egészségügy és oktatás terén. Megerősíti továbbá a kiadási prioritásokat az oktatás, kutatás, egészségügy, infrastruktúra, környezet és a mezőgazdaság terén. Másrészt a konvergenciaprogram nem ad rendszerezett tájékoztatást a nemzeti reformprogramban előírt fő reformok közvetlen költségvetési hatásairól.
- (10) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, annak ellenére, hogy megvalósult bizonyos előrehaladás, a program az előírt és a nem kötelező adatok ⁽¹⁾ tekintetében részben hiányos.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a programban körvonalazott költségvetési stratégia nincs összhangban a növekvő külső egyensúlytalanság és az inflációs nyomás megfékezéséhez szükséges megbízható költségvetési politikával, ami kockázatot jelent a makrogazdasági és pénzügyi stabilitás és a konvergenciafolyamat szempontjából. A program nem tervezi a hiány csökkentését, ami a túlzott hiány kockázatát vetíti előre. Nem megfelelő mértékű az előrelépés a középtávú költségvetési célkitűzés irányába és az erőteljes növekedési kilátások ellenére a további haladást a programidőszakban későbbre ütemezik. Tekintettel a költségvetési célokkal és a programidőszak után szükségessé váló jelentős kiigazítással kapcsolatos kockázatokra, valószínű, hogy 2011-re nem érik el a középtávú költségvetési célkitűzést.

A fenti értékelés alapján és a fenntartható konvergencia biztosításához Romániát felkérjük arra, hogy:

- i. jelentősen erősítse a középtávú célkitűzés irányába ható kiigazítás ütemét, lényegesen szigorúbb költségvetési célokkal 2008-ban és a következő években, hogy csökkentse a túlzott hiány kockázatát, elősegítse a makrogazdasági stabilitást és megfékezze a növekvő külső egyensúlyhiányt, és szüntesse meg a államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának kockázatait;

⁽¹⁾ A program nem szolgáltat adatot a rövid és hosszú távú kamatlábakról, az államháztartási kiadások feladatköri szerinti bontásáról és hiányzik a hosszú távú fenntarthatósági előrejelzések részletezése.

- ii. korlátozza az állami kiadások tervezett magas növekedését és javítsa a kiadások összetételét a gazdaság növekedési potenciáljának fokozása érdekében, valamint egy kötelező középtávú kereten belül javítsa a kiadások tervezését és végrehajtását;
- iii. az ajánlott szigorúbb költségvetési irányvonalat kiegészítve az inflációs nyomás fékezését célzó politikákat kövessen, megfelelő bérpolitikával a közszférában és további strukturális reformokkal.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Reál GDP (%-os változás) | KP 2007. december | 7,7 | 6,1 | 6,5 | 6,1 | 5,8 |
| | BIZ 2007. november | 7,7 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | n.a. |
| | KP 2007. január | 8,0 | 6,5 | 6,3 | 5,9 | n.a. |
| HICP-infláció (%) | KP 2007. december | 6,6 | 4,8 | 5,7 | 4,0 | 3,3 |
| | BIZ 2007. november | 6,6 | 4,7 | 5,6 | 4,6 | n.a. |
| | KP 2007. január | 6,6 | 4,5 | 4,3 | 3,2 | n.a. |
| Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában) | KP 2007. december | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 1,8 | 1,1 |
| | BIZ 2007. november ⁽²⁾ | 2,4 | 2,1 | 1,3 | 0,3 | n.a. |
| | KP 2007. január | 2,1 | 2,2 | 1,9 | 1,1 | n.a. |
| A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában) | KP 2007. december | - 10,3 | - 12,6 | - 10,5 | - 10,1 | - 10,2 |
| | BIZ 2007. november | - 10,3 | - 12,8 | - 14,5 | - 15,3 | n.a. |
| | KP 2007. január | - 10,2 | - 8,9 | - 8,3 | - 7,8 | n.a. |
| Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában) | KP 2007. december | - 1,9 | - 2,9 | - 2,9 | - 2,9 | - 2,4 |
| | BIZ 2007. november | - 1,9 | - 2,7 | - 3,2 | - 3,9 | n.a. |
| | KP 2007. január | - 2,3 | - 2,7 | - 2,6 | - 2,0 | n.a. |
| Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában) | KP 2007. december | - 1,0 | - 2,0 | - 2,1 | - 2,1 | - 1,6 |
| | BIZ 2007. november | - 1,0 | - 1,8 | - 2,3 | - 3,0 | n.a. |
| | KP 2007. január | - 1,2 | - 1,6 | - 1,5 | - 1,0 | n.a. |
| Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában) | KP 2007. december | - 2,6 | - 3,6 | - 3,6 | - 3,5 | - 2,8 |
| | BIZ 2007. november | - 2,6 | - 3,3 | - 3,6 | - 4,0 | n.a. |
| | KP 2007. január | - 3,0 | - 3,4 | - 3,2 | - 2,3 | n.a. |

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában) | KP 2007. december | - 2,2 | - 3,4 | - 3,4 | - 3,4 | - 2,7 |
| | BIZ 2007. november | - 2,6 | - 3,3 | - 3,6 | - 4,0 | n.a. |
| | KP 2007. január | - 3,0 | - 3,4 | - 3,2 | - 2,3 | n.a. |
| Bruttó államadósság (a GDP %-ában) | KP 2007. december | 12,4 | 11,9 | 13,6 | 14,2 | 14,9 |
| | BIZ 2007. november | 12,4 | 12,5 | 12,8 | 13,5 | n.a. |
| | KP 2007. január | 12,8 | 13,5 | 12,6 | 11,7 | n.a. |

Megjegyzések:

- (¹) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő információk alapján újraszámították.
- (²) A 2006–2009 közötti időszakra vonatkozóan 5,7 %-os, 6,4 %-os, 6,7 %-os és 6,9 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. A legújabb program szerint az egyszeri és más átmeneti intézkedések 2006-ban a GDP 0,4 %-át, 2007-ben a GDP 0,2 %-át, 2008-ban a GDP 0,2 %-át, 2009-ben a GDP 0,1 %-át és 2010-ben a GDP 0,1 %-át teszik ki (valamennyi hiánynövelő); Nincsenek egyszeri intézkedések a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzésében, mivel a Bizottság szolgálatai az úgynevezett vagyonekezelő alpból nyújtott kompenzációt nem tekintik egyszeri intézkedésnek.

Forrás:

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