

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. március 4.)

Észtország 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2008/C 73/04)

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) A Tanács 2008. március 4-én megvizsgálta Észtország 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) Az észt gazdaság lassulóban van egy rendkívül gyors növekedési időszak után, amikor többek között a hitelállomány jelentős növekedése a fogyasztás és az ingatlanpiac fellendülését eredményezte, és a monetáris feltételekre általánosságban az alkalmazkodás volt jellemző. Ebben az időszakban jelentős makrogazdasági egyensúlyhiány keletkezett, a közelmúltban a bér-ár spirál kialakulásával járó munkaerő-hiánnyal, és a bérek jelentősebben növekedtek a termelékenységnél, ami a költségek tekintetében a versenyképesség romlásához vezetett.

Észtország költségvetési többletet és alacsony államadósságot eredményező költségvetési politikája, amelynek a monetáris politika korlátaira való tekintettel különös jelentősége van, 2002 óta általánosságban szilárd. Mindazonáltal egy szigorúbb költségvetési irányvonal többlet tehetett volna a gazdaság túlhevültségre utaló jeleinek ellensúlyozásához és a makrogazdasági egyensúlyhiány leküzdéséhez. Ez az egyensúlyhiány a következő években várhatóan csak fokozatosan mérséklődik, továbbra is kedvezőtlen munkaerő-piaci feltételekkel, a termelékenység növekedését meghaladó bérnövekedéssel, árnyomással és állandó, noha némileg csökkenő külső egyensúlyhiánnyal. A lassulás pályájára így lefelé irányuló kockázatok hatnak, bár ezeket enyhíti a gazdaság eddig megnyilvánuló magas fokú rugalmassága.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv azzal számol, hogy a reál-GDP növekedése a 2007-es 7,5 %-ról 2008-ban 5,25 %-ra, majd a fennmaradó programidőszakban átlagosan 6,5 %-ra mérséklődik. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽²⁾ úgy tűnik, hogy a forgatókönyv 2008-ban óvatos, azt követően pedig megalapozott növekedési feltételezéseken alapul. A program előrejelzése szerint az infláció 2008-ban 8,5 %-ra emelkedik, 2009-ben pedig 5,5 %-os, magas szinten marad, ami az élelmiszerárak legutóbbi emelkedésének és a szabályozott árak valószínű növekedésének fényében reálisnak tűnik. Ezen előrejelzések azt vetítik előre, hogy Észtország csak korlátozott előrelépést tesz a nominális konvergencia felé. A külső hiány a hazai kereslet növekedésének gyengülésével párhuzamosan várhatóan szűkül, a GDP 2007-es 14 %-áról körülbelül 10 %-ra 2009-ben, és ezt követően mintegy a 8 %-ára; ez megalapozott, de fennáll annak a kockázata, hogy a versenyképességnek a költségek miatti romlása gátolja ezt a javulást.

⁽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 szolgálatának őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

- (4) 2007-ben az államháztartási többlet a konvergenciaprogram legutóbbi változatának becslése szerint a GDP 2,6 %-a, az előző változatban szereplő, a GDP 1,2 %-ának megfelelő céllal szemben. A Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzése szerint is várható jobb teljesítményt nagyban meghatározza a vártnál jobb 2006-os eredmény átvitele, és kisebb mértékben a vártnál lényegesen magasabb bevétel-növekedés, amely több mint ellensúlyozza a kiadásoknak a tervezettnél szembetűnően magasabb növekedését. A költségvetés 2007-es végrehajtása részben összhangban volt a konvergenciaprogram előző változatáról szóló, 2007. február 27-i tanácsi vélemény⁽¹⁾ felkérésével. Bár a költségvetési többlet a tervezettnél magasabbnak tűnik, a strukturális egyenleg (tehát a ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított egyenleg) várhatóan a GDP több mint 0,5 százalékpontjával romlik az előző évhez képest, ami a kedvező időszakokban ciklikus irányvonalra utal. A 2007. decemberében elfogadott kiegészítő költségvetés által eredményezett kiadás-növekedés nem volt összhangban továbbá a makrogazdasági stabilitás elősegítésével és a külső egyensúlyhiány korrekciójával.
- (5) A program középtávú költségvetési stratégiájának fő célja a makrogazdasági stabilitás és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának elősegítése a költségvetési egyenleg tekintetében többlet fenntartásával és így a strukturális egyenleget célzó középtávú költségvetési célkitűzés túlteljesítésével. Az államháztartási többlet várhatóan a GDP 2007-es 2,6 %-áról 2008-ban 1,3 %-ra, és a program következő éveiben körülbelül valamivel 1 % alá csökken. A közös módszertan alapján számított strukturális egyenleg a GDP 2007-es 1,25 %-áról 2008-ban 0,75 %-ra csökken, majd 2008 után újra növekszik, a GDP 1,5–1,25 %-ára.

A konvergenciaprogram előző változatával összehasonlítva a költségvetési célokat 2008-ra megerősítették és a gazdasági előrejelzések lefelé, valamint az inflációs előrejelzések felfelé történő módosítása tükrében a következő évekre vonatkozóan a GDP körülbelül 0,5 százalékpontjával csökkentették. Az államháztartás bevételeinek a GDP-hez viszonyított aránya a programidőszakban várhatóan körülbelül 1 százalékponttal csökken, elsősorban a jövedelem- és vagyonadók alacsonyabb aránya miatt, amelyet a jövedelemadó mértékének fokozatos csökkentése eredményezett. A kiadások várhatóan körülbelül 1 százalékponttal növekednek a programidőszakban, e tekintetben a legnagyobb hatást a szociális juttatások növekedése jelenti, különösen a nyugdíjak terén, a nagyvonalúbb indexálási szabály elfogadása miatt.

- (6) A programban szereplő költségvetési előrejelzésekkel kapcsolatos kockázatok összességében kiegyensúlyozottnak tűnnek. Egyrészt a program makrogazdasági feltételezései 2008-ban óvatosak, így előfordulhat, hogy a költségvetési eredmény a programban előre jelzettnél jobbnak bizonyul. A program részletes tájékoztatást ad a bevételekkel kapcsolatban előirányzott intézkedésekről és az adó-előjelzések megalapozottnak tűnnek. Másrészt az általánosságban jó eredmények ellenére az utóbbi években jellemző volt az a gyakorlat, hogy a vártnál nagyobb bevételek egy részét a kiegészítő költségvetés révén a növekvő kiadásokhoz irányították át, és így nem tartották tiszteletben a megállapított kiadási célokat. Ha a gazdaság lassulása a program forgatókönyvének komolyabbnak és/vagy jobban elhúzódónak bizonyul, ez kevésbé kedvező államháztartáshoz is vezethet. Különösen ha az ész gazdaság hitelből finanszírozott, a hazai viszonyok által befolyásolt gyors növekedése hirtelen lelassulna vagy a növekedés összetétele jelentősen eltolódna a kevésbé adóintenzív növekedés felé, a költségvetés nyomás alá kerülhetne.
- (7) E kockázatértékelés alapján a programban ismertetett költségvetési irányvonal elégségesnek tűnik ahhoz, hogy a tervek szerint a programidőszak alatt kellő biztonsági tartalékkal fenntartsák a középtávú költségvetési célkitűzést. Mindazonáltal a strukturális többlet romlása 2008-ban költségvetési expanziót jelent, ami annak a kockázatát hordozza, hogy ha a gazdaság növekedése továbbra is jelentős lesz, akkor a program által alkalmazott költségvetési irányvonal a ciklus irányába ható politikába kezd. Ez nem lenne összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktummal. A ciklusnak ebben a szakaszában továbbá, amikor megkezdődött a gazdaság lassulása, de még mindig jelentős makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn, a költségvetési politikának el kell kerülnie az egyensúlyhiány súlyosbodását.
- (8) Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Észtország összességében alacsony kockázattal szembeesül. Az előregedés hosszú távú költségvetési hatása Észtországban a legalacsonyabbak között van az EU-ban, és a program szerint így is marad, még a nyugdíjindexálási szabály legújabb változásának hatását figyelembe véve is. A bruttó adósság jelenlegi szintje Észtországban igen alacsony, és a programidőszakra vonatkozó költségvetési tervekkel összhangban fenntartott rendezett államháztartás hozzájárulna az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát veszélyeztető kockázatok csökkentéséhez.

(¹) HLC 72., 2007.3.29., 5. o.

- (9) A konvergenciaprogram bizonyos mértékig összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. A konvergenciaprogram aktualizált változata mindenekelőtt a nemzeti reformprogramban bejelentett költségvetés-politikai intézkedéseket és a nyugdíjrendszer módosítását értékeli átfogóan. Mindazonáltal hiányzik a nemzeti reformprogram általános hatásának minőségi értékelése a középtávú költségvetési stratégián belül. Ezenkívül csak részben nyújt tájékoztatást a nemzeti reformprogramban tervezett fő reformokkal járó közvetlen költségvetési költségekről és megtakarításokról, valamint előrejelzésekről, nevezetesen az inkább mikrogazdasági jellegű vagy foglalkoztatással összefüggő intézkedésekről, például a kutatási-fejlesztési kiadásokról, az egész életen át tartó tanulásról, a szakképzésről és az aktív munkaerő-piaci politikáról.
- (10) A kiegyensúlyozott konvergenciapályához való megfelelő visszatérés biztosítása és az ERM II-ben való további zavartalan részvétel határozott politikai erőfeszítéseket igényel. A mechanizmushoz történő csatlakozáskor Észtország kötelezettségeket vállalt a költségvetési, pénzügyi szektorra és a strukturális politikákra vonatkozóan. Az ERM II időszakában a költségvetés teljesítménye általánosságban jó volt, bár a gazdasági ciklus kiindulási helyzetét és állapotát tekintve a legutóbbi költségvetési irányvonal nem volt különösebben ambiciózus, és lehetséges, hogy 2007-ben ciklikusságot eredményezett. A tartalékra és felügyeletre vonatkozó követelmények a hitelállomány gyors növekedésének fékezése érdekében szigorodtak, de a hitelfelvétel növekedésére gyakorolt közvetlen hatás korlátozottan tűnik. A bérek növekedése a gyors gazdasági növekedés és a szűkülő munkaerő-piac mellett felgyorsult a magánszektorban, majd ezt követően az állami szektorban, és pillanatnyilag az észti gazdaság számára a legnagyobb kihívást jelenti. Észtország a nemzeti reformprogramban intézkedéseket irányzott elő a munkaerőpiac rugalmasságának növeléséhez, és nemrégiben kötelezettséget vállalt arra, hogy további intézkedéseket vezet be a gazdaság termelékenységének növelése érdekében.
- (11) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok ⁽¹⁾ tekintetében részben hiányos.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program célja szilárd költségvetési egyenleg fenntartása a programidőszakban, további, a középtávú költségvetési célkitűzést meghaladó, bár csökkenő többlettel. A költségvetési célok megalapozottnak tűnnek. A makrogazdasági egyensúlyhiány, amely az erőteljes növekedés éveiben felhalmozódott a gazdaságban, nevezetesen a termelékenység növekedését meghaladó bérnövekedés, az árnyomás, és a külfölddel szembeni jelentős nettó hitelfelvétel várhatóan csak fokozatosan mérséklődik és a gazdaság lassuló pályáját lefelé ható kockázatok veszik körül. A középtávú költségvetési célkitűzés túlteljesítését célzó költségvetési stratégia meghatározása ezeknek a makrogazdasági kihívásoknak a kezelése felé tett lépést jelent. Mindazonáltal a 2007-es költségvetési politika ciklikusnak tűnt, és 2008-ban is fennáll a kockázata, ha az észti gazdaságban folytatódik a nagy arányú növekedés. 2008-ban kívánatos lenne összességében semleges költségvetési irányvonalat fenntartani, mivel a konjunktúra jelenlegi szakaszában, amikor a magas növekedés időszakában felhalmozódott egyensúlyhiány még fennáll, ez támogatná a kiigazítást. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának kockázata alacsony.

A fenti értékelés és a fenntartható konvergencia, valamint az ERM II-ben való zavartalan részvétel biztosításának szükségességét tekintve, Észtországot felkérjük arra, hogy járuljon hozzá a makrogazdasági stabilitás kockázatainak csökkentéséhez azzal, hogy:

- i. 2008-ban és azt követően semleges költségvetési irányvonalat irányoz elő, ezzel hozzájárulva a kiegyensúlyozott konvergenciapálya irányába történő megfelelő kiigazításhoz;
- ii. az ajánlott költségvetési irányvonalat megfelelő állami bérlétszám-politika biztosításával és további munkaerő-piaci reformokkal, valamint a gyors termelékenység-növekedés fenntartásával egészíti ki az inflációs nyomás fékezése érdekében.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2007. november	11,2	7,4	5,2	6,1	6,7	7,0
	BIZ 2007. november	11,2	7,8	6,4	6,2	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	11,0	8,3	7,7	7,6	7,5	n.a.

⁽¹⁾ Mindenekelőtt hiányoznak a tényleges nominális árfolyamra vonatkozó adatok. Ezenkívül az euroövezet kamatlábaira vonatkozó feltételezéseket használják, bár ez indokolható azzal, hogy Észtországban nincsenek az észti korona tekintetében kellően reprezentatív kamatláb-mutatók.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
HICP-infláció (%)	KP 2007. november	4,4	6,6	8,6	5,6	3,6	3,5
	BIZ 2007. november	4,4	6,3	7,3	4,8	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	4,4	4,3	4,4	3,5	3,2	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2007. november	3,6	2,7	0,1	- 1,2	- 1,5	- 1,3
	BIZ 2007. november ⁽²⁾	2,9	2,1	0,1	- 1,7	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	2,0	1,2	0,2	- 0,3	- 0,7	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel (a GDP %-ában)	KP 2007. november	- 13,2	- 14,0	- 9,9	- 8,2	- 7,8	- 7,4
	BIZ 2007. november	- 11,9	- 13,6	- 11,2	- 9,6	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	- 10,2	- 11,5	- 9,9	- 8,9	- 7,2	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2007. november	3,6	2,6	1,3	1,0	0,9	0,8
	BIZ 2007. november	3,6	3,0	1,9	1,0	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	2,6	1,2	1,3	1,6	1,5	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2007. november	3,7	2,7	1,4	1,1	1,0	0,8
	BIZ 2007. november	3,7	3,1	2,1	1,1	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	2,8	1,4	1,3	1,7	1,6	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. november	2,5	1,8	1,3	1,4	1,3	1,2
	BIZ 2007. november	2,7	2,4	1,9	1,5	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	2,0	0,8	1,2	1,7	1,7	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. november	1,8	1,2	0,8	1,4	1,3	1,2
	BIZ 2007. november	2,2	1,8	1,4	1,5	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	1,4	0,4	1,2	1,7	1,7	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2007. november	4,0	2,7	2,3	2,0	1,8	1,6
	BIZ 2007. november	4,0	2,8	2,3	2,0	n.a.	n.a.
	KP 2006. december	3,7	2,6	2,3	2,1	1,9	n.a.

Megjegyzés:

⁽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 8,8 %-os, 8,7 %-os, 8,4 %-os és 8,1 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

⁽³⁾ Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és más átmeneti intézkedések 2006-ban a GDP 0,7 %-át, 2007-ben a GDP 0,6 %-át és 2008-ban a GDP 0,5 %-át teszik ki; a legújabb program szerint valamennyi többletnövelő, amelyekből a Bizottság szolgálatai 2006-ban a GDP 0,2 %-át nem tekintik egyszeri jellegűnek.

Forrás:

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