

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. március 4.)

Málta 2007–2010 közötti időszakra vonatkozó stabilitási programjáról

(2008/C 74/07)

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 (2) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) 2008. március 4-én a Tanács megvizsgálta Málta első, a 2007–2010 közötti időszakra vonatkozó stabilitási programját.
- (2) Málta 2008. január 1-jén csatlakozott az euroövezethez, miközben GDP növekedése 2004 óta felfelé forduló pályán volt. A 2000-es évek elejének gyenge gazdasági teljesítményét részben külső tényezők eredményezték, amelyek hatása különösen jelentős, mert Málta gazdasága kicsi és nyitott, és olyan változókonynak bizonyuló ágazatokra támaszkodik, mint a turizmus és az elektronikai ipar.

A GDP lanya növekedését hazai strukturális problémák is magyarázzák. A termelékenység 2001 és 2003 között évente átlagosan körülbelül 1 %-kal csökkent. Ezenkívül a bérek jelentős emelkedése a fajlagos munkaerő-költségek erőteljes növekedéséhez vezetett, ami a külső versenyképesség romlását eredményezte. 2004 óta javult a gazdaság teljesítménye, elsősorban a kedvező ciklikus feltételek miatt, de a bérek mérséklődésének és a termelékenység javulásának köszönhetően is. A költségvetési oldalon az euroövezethez történő csatlakozást jelentős konszolidáció előzte meg, a GDP-arányos adósságállomány 2005 óta csökkenő pályán van, és az ország előrelépést tett az alacsonyabb infláció felé. Ebben az új összefüggésben Máltának az aszimmetrikus zavarok kiigazításához szükséges kapacitása tekintetében a költségvetési politika mozgásterének erősítése jelent kihívást, ami további költségvetési konszolidációval és kiadási reformokkal – nevezetesen a gyorsan növekvő egészségügyi kiadások terén – érhető el. Ezek a kiadási reformok javítanak továbbá az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát, valamint lehetővé tennék a kiadások átirányítását a növekedést erősítő kategóriákba, ezzel segítve a termelékenység fellendülését. A magasabb termelékenység a bérek mérséklésének folytatásával együtt erősítené a versenyképességet, amely a máltai gazdaság számára a másik nagy kihívás, különösen az euroövezet összefüggésében.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv azzal számol, hogy a reál-GDP növekedése a 2007-es 3,5 %-ról 2008-ban lelassul, majd ezt követően gyorsul és a programidőszak végére eléri a 3,4 %-ot. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ fényében úgy tűnik, hogy a forgatókönyv 2007-re megalapozott növekedési feltételezéseken alapul. 2008–2010 között a GDP növekedésére vonatkozó előrejelzések kedvezőek, főleg a nettó exportnak a programidőszak későbbi éveire tervezett erőteljes hozzájárulása miatt. Optimistának tűnik a termékek és szolgáltatások külső egyenlegének ebből következő, 2010-re a GDP 3,3 százalékpontját kitevő, a programban előre jelzett javulása.

⁽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. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

A program inflációra vonatkozó előrejelzései valószerűnek tűnnek, és összhangban állnak a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzésével. A közszféra béreinek esetleges további emelkedése azonban, ami a termelékenységi előnyöket messze meghaladó általános béremelkedést idézhet elő, Málta versenyképessége szempontjából a programban leírtnál kevésbé kedvező fejleményeket vonhat maga után.

- (4) A Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2007-ben a GDP 1,8 %-a, a stabilitási program szerint pedig 1,6 %-a, szemben a konvergenciaprogram utolsó aktualizálásában foglalt, a GDP 2,3 %-ának megfelelő céllal. Az egyszeri tranzakciókat nem tekintve (ezek főleg telekeledást jelentenek, amelyeket hagyományosan negatív kiadásnak tekintenek) a 2007-es hiány a 2006-os kedvező kiindulási helyzet ellenére nagyjából összhangban van a 2006-os konvergenciaprogram céljával. A bevétel GDP-hez viszonyított aránya jelentősen a várakozások alatt van, nagyrészt az EU-támogatások vártnál alacsonyabb beáramlása miatt. Ennek következtében a kiadások 2007-es aránya is alacsonyabb a 2006-os konvergenciaprogramban tervezettnél. Mivel úgy tűnik, hogy a 2007-es strukturális kiigazítás a konvergenciaprogram utolsó változatában tervezett körülbelül 1 százalékpontot képez a GDP 0,5 százalékpontja alatt van, a költségvetés végrehajtása nincs összhangban az előző programról szóló, 2007. február 27-i tanácsi vélemény⁽¹⁾ felkérésével, hogy „tegyenek megfelelő előrelépést a programban tervezett középtávú költségvetési célkitűzés irányába.”
- (5) A konvergenciaprogram utolsó változatához hasonlóan a stabilitási programban ismertetett fő költségvetési cél a költségvetési konszolidáció folytatása a programidőszakban, amely szerint átfogó középtávú költségvetési célkitűzésként kiegyensúlyozott strukturális pozíciót (ciklikus hatásoktól megtisztítva, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül) kell elérni 2010-ig. Az államháztartási egyenleg a GDP 2007-es 1,6 %-át kitevő hiányról a tervek szerint 2010-re a GDP 0,9 %-át jelentő többletre javul. A kamatteher tervezett csökkentése révén az elsődleges többlet 2010-re a várakozások szerint eléri a GDP 3,8 %-át. Az előrejelzés szerint a strukturális egyenleg 2007–2010 között a GDP 2 százalékpontjával javul. A nominális kiigazítást az elsődleges kiadások arányának a GDP 3,5 százalékpontját meghaladó nagyságrendű csökkentésével kívánják elérni, amely több mint ellensúlyozza a bevételek arányának a GDP 1,5 %-át jelentő visszaesését. Az elmúlt időszakhoz képest kevésbé vesznek majd igénybe hiánycsökkentő egyszeri intézkedéseket. A kiadások visszafogása viszonylag széles alapokon nyugszik, különös hangsúlyt fektetve a munkavállalók jövedelmére. A program nem ad magyarázatot a közvetett adók későbbi évekre szembevetülő csökkenésére a GDP arányában, mialatt a személyijövedelemadó-reformok 2008-as módosításának költségét a feltételezések szerint más közvetlen adókból származó magasabb bevétel több mint fedezi. Nagyjából változatlan makrogazdasági forgatókönyv alapján a stabilitási programban 2008-ra és 2009-re meghatározott költségvetési célok a GDP körülbelül 0,25 százalékpontjával a 2006-os változathoz képest kevésbé ambíciózusak, és tükrözik a 2008-as csekélyebb kiigazítási erőfeszítést. A bruttó államadósság a becslések szerint 2007-ben a GDP körülbelül 63 %-ára esik vissza, azaz még mindig a Szerződésben meghatározott 60 %-os referenciaérték felett marad, és az előrejelzés szerint a programidőszak során majdnem 10 százalékponttal tovább csökken.
- (6) A költségvetés a programban előre jelzettnél rosszabbul is alakulhat. Kockázatot jelent az a feltételezés, hogy 2008-ban a személyi jövedelemadó rendszerében bekövetkező változást más, jellemzően változó bevételi tételek fedezik, mint a tőkénövekmény adója és a nyereségadó. Fennáll a kiadások elcsúszásának lehetősége is, például a közműszolgáltatások árának támogatásáról hozott döntéshez kapcsolódóan, amelyet nem kísérnek kompenzációs intézkedések.

Ezenkívül az egészségügyi ágazatban dolgozóknak nyújtott nagyvonalú béremelés a közszféra más területein is hasonló követelésekhez vezethet. 2009-ben és 2010-ben a költségvetési eredmény az előre jelzettnél rosszabbul is alakulhat a program előrejelzéseit alátámasztó kedvező makrogazdasági forgatókönyv miatt (bár az ezekre az évekre vonatkozó adó-előrejelzések óvatosnak tűnnek, feltételezve, hogy nem irányoznak elő további adócsökkentést), valamint azért is, mert hiányoznak a konszolidációs folyamatot alátámasztó intézkedésekre vonatkozó információk, különösen az állami szektor béreinek tervezett további visszafogására vonatkozóan. A költségvetési célokra ható ezen negatív kockázatok alapján az adóssághányad alakulása a programban előre jelzettnél valószínűleg kevésbé kedvező, különösen 2008 után. Kedvező tényező, hogy a GDP-arányos kiadás alakulása az

(¹) HLC 72., 2007.3.29., 9. o.

elmúlt években az egymást követő programokban tervezettnél következetesen alacsonyabb volt. Továbbá Málta teljesítménye az államháztartás hiányával kapcsolatos célok elérése tekintetében jó, mivel az eredmények általában a tervezettnél jobbak voltak.

- (7) E kockázatértékelés alapján előfordulhat, hogy a programban szereplő költségvetési irányvonal nem lesz elégséges ahhoz, hogy a programban tervezettek szerint 2010-re megvalósítsák a középtávú célkitűzést. 2008-tól azonban elegendő biztonsági tartalékot tartanak fenn normál makrogazdasági ingadozások esetén a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöb átlépésével szemben. A tervezett konszolidáció összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktummal, amely előírja, hogy a strukturális egyenleg éves javításának irányadó mértéke a GDP 0,5 %-a, és nagyobb erőfeszítésre van szükség, amennyiben Máltán folytatódik a kedvező gazdasági időszak. A fenti kockázatokra tekintettel azonban a középtávú célkitűzés irányába ható kiigazítás program szerinti ütemét intézkedésekkel kell alátámasztani, különösen 2009-ben és 2010-ben. Végezetül az adósságra vonatkozó előrejelzések kockázatait figyelembe véve úgy tűnik, hogy az adóssághányad a programidőszak alatt kellő mértékben csökken a referenciaérték felé, és 2009-ben a referenciaérték alá kerülhet.
- (8) Az államháztartás fenntarthatóságát tekintve Málta összességében közepes kockázattal szembesül. A népesség előregedésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása lényegesen alacsonyabb, mint az EU-átlag, mivel a nyugdíjkiadások a GDP arányában hosszú ideje csökkennek. A 2006-os nyugdíj-reform, amely a nyugdíjkorhatár emelését és a nyugdíjak szintjének javítását egyaránt előírja, hosszabb távon valószínűleg mégis magasabb kiadást eredményez. Ezenkívül a bruttó adósság jelenlegi szintje még mindig meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. A program előrejelzése szerint 2007-ben az előző változat kiindulási helyzeténél jobb költségvetési egyenleg hozzájárul a népesség előregedése által okozott előre jelzett hosszú távú költségvetési hatás ellensúlyozásához. A költségvetési egyenleg javítása az állami kiadások hatékonyságának és rugalmasságának erősítésével, például az előregedés miatt gyorsan növekvő egészségügyi kiadások terén, hozzájárulna az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok csökkentéséhez.
- (9) A stabilitási program bizonyos mértékig összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. A program költségvetési előrejelzései figyelembe veszik a nemzeti reformprogramban meghatározott intézkedések hatását az államháztartásra. A stabilitási programnak az államháztartás területére tervezett intézkedései láthatólag összhangban állnak a nemzeti reformprogramban előirányozottakkal. Főként a stabilitási programban ismertetett fő szakpolitikai intézkedés, azaz a személyi jövedelemadó rendszerének további felülvizsgálata, van összhangban a nemzeti reformprogrammal. Mindazonáltal az egészségügyi reformmal, amelyet a nemzeti reformprogram az államháztartás kulcsterületeként határozott meg, nem foglalkozik a stabilitási program. A program nem részletezi egyértelműen annak a módját sem, ahogyan a kiadásokat a növekedést erősítő kategóriákba irányítják át, különösen a későbbi években.
- (10) A programban szereplő költségvetési stratégia részben összhangban van az integrált iránymutatásokban foglalt, országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal és a lisszaboni stratégiával összefüggésben kiadott, a költségvetési politikák vonatkozásában az euroövezetre vonatkozó iránymutatásokkal. A program nem irányoz elő jelentős haladást az egészségügyi reform terén, ahogy azt a tanácsi ajánlás ösztönözte.
- (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⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a stabilitási program további haladást irányoz elő a középtávú költségvetési célkitűzés felé, amelyet a tervek szerint 2010-re érnek el, a fenntartható gazdasági növekedés mellett a kiadások visszafogásával. A tervek szerint a bruttó államadósság csökkenése kielégítő ütemben halad előre és 2009-re várhatóan a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték alá kerül. Mindazonáltal a költségvetési célok elérésének kockázatai összekapcsolódnak azzal, hogy 2008-ban változékony adóbevételi tételekre támaszkodnak, valamint a kiadások fékezésének előirányzott fokával, a 2008 utáni kedvező makrogazdasági kilátásokkal és az alapul szolgáló intézkedésekre vonatkozó információk hiányával, különösen a közzféra béreinek tervezett további visszafogása tekintetében. Ezek megakadályozhatják a

⁽¹⁾ A hiányzó adatok közé tartoznak a munkaerő-, tőke- és teljes termelékenység hozzájárulásai a potenciális GDP-növekedéshez, az államháztartás tekintetében az állományalkalmazkodás kiigazításának megoszlása és néhány tétel az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó előrejelzésekben.

középtávú költségvetési célkitűzésnek a kitűzött évre, 2010-re történő elérését. Ezenkívül Málta versenyképessége az euroövezeten belül kockázatokkal szembesülhet, ha az állami szektorban eltérnek a bérek mérséklésétől, ami átgyűrűzhet a magánszektorra. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát tekintve Málta közepes kockázattal szembesül.

A fenti értékelés alapján Málta felkérést kap arra, hogy:

- i. folytassa a költségvetési konszolidációt, hogy 2010-re elérje a középtávú költségvetési célkitűzést a programban előirányzottak szerint, és ennek megfelelően biztosítsa az adósság/GDP-arány csökkenését, részletezze a tervezett konszolidációt alátámasztó intézkedéseket, különösen a kiadási oldalon;
- ii. erősítse az állami kiadások hatékonyságát és rugalmasságát, beleértve az átfogó egészségügyi reform kialakításának és végrehajtásának felgyorsítását.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

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

		2006	2007	2008	2009	2010
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 1,8	- 1,3	- 1,2	- 0,3	0,3
	BIZ 2007. november	- 2,0	- 1,6	- 1,5	- 1,2	n.a.
	KP 2006. december	- 1,8	- 1,8	- 0,8	- 0,2	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. november	- 2,5	- 2,1	- 1,4	- 0,5	0,1
	BIZ 2007. november	- 2,7	- 2,3	- 1,7	- 1,2	n.a.
	KP 2006. december	- 2,9	- 2,0	- 1,0	- 0,4	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2007. november	64,7	62,9	60,0	57,2	53,3
	BIZ 2007. november	64,7	63,1	61,3	59,2	n.a.
	KP 2006. december	68,3	66,7	63,2	59,4	n.a.

Megjegyzés:

- (1) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő információkon alapulóan újraszámították.
- (2) A 2006–2009 közötti időszakra vonatkozóan rendre 2,3 %-os, 2,2 %-os, 2,3 %-os és 2,3 %-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 0,8 %-át, 2008-ban a GDP 0,2 %-át, 2009-ben 0,2 %-át és 2010-ben 0,1 %-át teszik ki; a 2007-es stabilitási program szerint valamennyi hiánycsökkentő, és 2006-ban a GDP 0,7 %-a, 2007-ben 0,8 %-a, 2008-ban 0,2 %-a és 2009-ben 0 %-a; valamennyi hiánycsökkentő a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzése szerint.

Forrás:

Stabilitási program (SP); Konvergenciaprogramok (KP); a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.