

## A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

## Észtországnak a 2008–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2009/C 63/02)

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 <sup>(1)</sup>, 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 2009. március 10-én megvizsgálta Észtországnak a 2008–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) Az észt gazdaság jelenleg súlyos recessziót él át. 2008-ban számos külső tényező – különösen a mélyülő világméretű pénzügyi válság és a gyengülő külső kereslet, ugyanakkor a külső és belső egyensúlytalanságok mérséklődésének támogatása – járult hozzá a hazai kereslet folyamatos módosulásához és a gazdaság visszaesésének felgyorsulásához. A termelékenységnövekedést – a közzsférában is jellemző módon – messze meghaladó béremelkedés hozzájárult a versenyképesség csökkenéséhez a nagy növekedéssel jellemzett korábbi években, és a munkaerőpiac késve igazodott a visszaeséshez. Úgy tűnik azonban, hogy 2008 vége óta a bérek mérséklődnek. A valutatanácsi szabályozás keretében 2008-ban szigorúbbá váltak a monetáris és a hitelfeltételek, miközben romlott az országhoz tartozó kockázat megítélése és folytatódott az effektív reálárfolyam felértékelődése. Az államháztartás hat év nominális többlete után szembetűnően romlott, 2008-ban a hiány vélhetően a GDP körülbelül 2 %-a, 2009-ben és 2010-ben pedig további romlás várható. Az ország egyensúlytalanságaiból adódó kiigazítási igény alapján a hatóságok költségvetési konszolidációt terveznek a költségvetés romlásának korlátozása, a kiigazítás megkönnyítése és a piac bizalmának megőrzése érdekében.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv becslése szerint a reál-GDP 2008-ban 2,2 %-kal csökkent, 2009-ben pedig további, 3,5 %-os visszaesés várható. A tervek szerint ezután a GDP növekedése 2010-ben helyreáll 2,6 %-ra, és az éves átlagos növekedés 2011-ben és 2012-ben 4,9 % lesz. A jelenleg rendelkezésre álló információkat figyelembe véve <sup>(2)</sup>, ennek a forgatókönyvnek a növekedésre vonatkozó feltételezése 2009-re és 2010-re optimista, ami az exportpiac növekedésének kedvező megítélését tükrözi, és nem veszi teljes mértékben figyelembe a gazdasági és bizalmi mutatók további romlására utaló újabb adatokat. A program inflációs előrejelzése valószínűnek tűnik, és a belső kereslet csökkenése, valamint a globális piaci fejlemények további a csökkenés irányába mutató nyomást fejthetnek ki az árakra. A programban vázolt forgatókönyv szerint a külső egyenleg a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzéséhez képest valamivel kisebb mértékben javul, mivel erőteljesebb hazai keresletnövekedést és eltérő külső árakat feltételez.

<sup>(1)</sup> HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> Az értékelés figyelembe veszi a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzését, és az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb információkat is.

- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2008-ban a konvergenciaprogram előző változatában célként kitűzött, a GDP 1,3 %-ának megfelelő többlettel szemben várhatóan a GDP 2,0 %-a. A romlás leginkább azt tükrözi, hogy a bevétel az eredeti becsléshez képest jelentősen esett, mivel a makrogazdasági helyzet a konvergenciaprogram előző változatában szereplő előrejelzéshez viszonyítva számottevően rosszabbodott. A bevétel csökkenését valamelyest ellensúlyozza, hogy a kiadások szintje a korábbi célkitűzésnél alacsonyabb, miután 2008 közepén a kiadások széles körű visszafogását előirányzó restriktív pótköltségvetést fogadtak el.
- (5) Az államháztartási egyenlegre vonatkozóan 2009-re kitűzött cél a GDP 1,7 %-át jelentő hiány, miközben a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésében szereplő becslés a GDP 3,2 %-ának megfelelő hiánnyal számol. A költségvetési politika rövid távon a piac bizalmának helyreállítására és a kormány eurobevezetési céljainak megfelelően a Szerződésben meghatározott referenciaértéktől való eltérés csökkentésére irányul. Az eredeti 2009-es költségvetésben a kiadások növekedése főként a hatályos indexálási képlet miatti nyugdíjelmelkedés eredményeként várhatóan meghaladja a nominális GDP-növekedést. A restriktív pótköltségvetés 2009. februári elfogadásának célja, hogy a kiadások növekedését nagyjából összhangba hozzák a tervezett nominális gazdasági növekedéssel. A 2009-re előirányzott költségvetési stratégia tartalmaz néhány bevételnövelő intézkedést is, emellett 2010-ig elhalasztja a korábban tervezett adócsökkentést. 2009-ben a strukturális (egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított) egyenleg változásával mérhető költségvetési irányvonal összességében várhatóan restriktív lesz, beleértve a 2009 februárjában elfogadott restriktív pótköltségvetést is, és a nemzeti hatóságok becslései szerint a GDP 3 %-át meghaladó költségvetési megszorítást jelent 2009-re.
- (6) A program középtávú költségvetési stratégiájának célja strukturális többlet elérése a jelenlegi középtávú költségvetési célkitűzés túlteljesítésével, amely strukturális értelemben kiegyensúlyozott költségvetést jelent<sup>(1)</sup>. Az államháztartási hiány 2010-ben várhatóan a GDP 1,0 %-ára csökken, majd 2011-ben és 2012-ben többletbe fordul át és a GDP 0,1 %-át, illetve 0,2 %-át teszi ki. A kiigazítás a tervek szerint a kiadásokon alapul, és a kiadások (konkrétan nem meghatározott intézkedésekkel alátámasztott) növekedése 2010-től kezdődően egyik évben sem haladja meg a nominális GDP növekedését. A program szerint – figyelembe véve a 2010 és 2012 közötti időszakra a jelenlegi jogszabályok értelmében előírt adócsökkentéseket – a gazdaság megélénkülését követően a bevételnövekedés részben helyreáll.
- (7) A költségvetési teljesítmény lefelé mutató kockázatoknak van kitéve, különösen 2009-ben és 2010-ben, mivel a makrogazdasági forgatókönyv optimista növekedési feltételezéseken alapul. Ezeket a kockázatok azonban mérsékeli a restriktív pótköltségvetés közelmúltbeli elfogadása. Figyelembe véve azt, hogy a program nem tartalmaz információt a kiadásalapú fiskális konszolidációt alátámasztó intézkedésekről, az államháztartási hiány 2011-től kezdődő megszüntetésére és többletté történő átalakítására vonatkozó terv komoly kihívásnak bizonyulhat.
- (8) Az előregedés hosszú távú költségvetési hatása Észtországból 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 Észtországból igen alacsony, és a programidőszakra vonatkozó költségvetési tervekkel összhangban fenntartott rendezett államháztartás hozzájárulhat az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát veszélyeztető, jelenleg csekély kockázat csökkentéséhez.
- (9) A költségvetési keret az államháztartás nominális egyenlegéből vagy többletéből indul ki. Bár ennek a szabálynak nincs jogi alapja, a jelenlegi visszaesés előtti években általában tiszteletben tartották. Az elmúlt években a kormány módosította a szabály végrehajtását, jobban figyelembe véve a gazdaság konjunkturális feltételeit, mivel a konjunktúraciklus csúcán néhány költségvetést előzetesen előirányzott többlettel fogadtak el. A kiadástervezési keret azonban továbbra is gyenge, mivel rendszeresen előfordult az eredetileg megállapított kiadási célok felemelése a pótköltségvetésekben, amelyet megkönnyített a korábbi kedvező gazdasági időszakban elért, a vártnál magasabb bevétel. A jelenlegi gazdasági recesszió időszakában a középtávú költségvetési keret megerősítése és a kiadások hatékonyságának növelése ezért különösen fontosá vált, és segíthet enyhíteni az államháztartás bevételeinek kedvezőtlen alakulásából eredő hatást. A konvergenciaprogram szerint a kormány a középtávú költségvetés-tervezés erősítése érdekében a teljesítmény- és eredmény szemléletű költségvetési tervezés felé mozdul el, amely kezdetben kísérleti projektek keretében kerül végrehajtásra.

<sup>(1)</sup> A kormány közölte, hogy felülvizsgálja és úgy határozza meg a középtávú költségvetési célkitűzést, hogy az strukturális értelemben vett többletet eredményezzen.

- (10) A pénzügyi ágazat stabilizálásához az észt hatóságok 2008. október 9-től a betétbiztosítási garancia összegét felemelték 20 000 EUR-nak megfelelő észt koronáról 50 000 EUR-nak megfelelő észt koronára, és a betétgarancia mértékét 100 %-ra terjesztették ki. Emellett 2008 decemberében a parlament elé került egy, többek között az állami intervenció gyorsított eljárásának létrehozásáról szóló javaslat-csomag, amelynek célja a válságkezelés rugalmasabbá tétele.
- (11) Az Európai Tanács által 2008 decemberében elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban Észtország költségvetési politikájának célja – tekintettel az ország jelentős külső és belső egyensúlytalanságaira – ezeknek az egyensúlytalanságoknak a kiigazítása. A költségvetési teljesítménnyel kapcsolatos kockázatokat és azt figyelembe véve, hogy a piacon jelenleg érvényesülő kockázatkezelés miatt nehezebbé vált az elfogadható feltételű új finanszírozás, a 2009-re és 2010-re tervezett, általánosságban restriktív költségvetési irányvonal megfelelő válasz. A nemzeti reformprogram keretében az észt hatóságok számos strukturális reformot – mindenekelőtt a munkaerőpiac és a beruházások megerősítését szolgáló intézkedéseket – vezettek be, amelyeknek költségvetési hatása rövid távon semleges vagy korlátozott, miközben kisebb súlyt helyeztek az ipari ágazatokat és a háztartások vásárlóerejét támogató lépésekre. A munkaerőpiac támogatását célzó két intézkedés a korszerűsített munkajogi törvény elfogadása és a közszolgálati törvény jelenleg zajló reformja, amelyeknek célja a munkanélküli ellátások mértékének növelése, valamint a kedvezményezettek körének nagyobb biztonságot teremtő szélesítése mellett a piac rugalmasságának növelése. Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak.
- (12) A költségvetési irányvonal a 2009 és 2011 közötti időszakban a tervek szerint restriktív, majd 2012-ben kissé expanzív válik. Bár 2009-től a szokásos ciklikus ingadozások esetére megállapított biztonsági tartalékot minden évben tiszteletben tartják, a súlyos visszaesés miatt ez elégtelennek bizonyulhat ahhoz, hogy 2009-ben és 2010-ben elkerülhető legyen a 3 %-ban megállapított hiányküszöb átlépése. A költségvetési eredményt fenyegető kockázatokat azonban mérsékeli a restriktív pótköltségvetés 2009. februári elfogadása. A kockázatok figyelembevételével elképzelhető, hogy 2011-ben nem valósul meg a terveknek megfelelően a programban előre jelzett többlet. Emellett a kiigazítást intézkedésekkel kell alátámasztani. Indokolt a korábban jelentős mértékű bérnövekedés korrekciója, egyrészt mert Észtország az ERM II tagja, másrészt pedig a gazdaságban szükség van a költségek versenyképességének javítására.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos<sup>(1)</sup>.

Általános következtetésként megállapítható, hogy Észtország – miközben a potenciálját meghaladó gazdasági növekedés évei után jelenleg súlyos gazdasági visszaesssel néz szembe – 2009-től 2011-ig restriktív költségvetési irányvonalat tervez, ami a meglévő egyensúlytalanságok fényében megfelelő válasz. A gazdasági hanyatlást tovább erősíti a világméretű pénzügyi válság és a visszafogott külső kereslet. A fenntartható növekedés pályájához való visszatérést megnehezíti a költségek gyengülő versenyképessége is, ami elsősorban annak a következménye, hogy a bérnövekedés tartósan meghaladta a termelékenységnövekedést. Az államháztartási egyenleg 2008-ban jelentősen romlott, és hat év többlete után hiányba fordult át. A program szerint az államháztartási egyenleg tekintetében 2009-ben és 2010-ben továbbra is – bár fokozatosan csökkenő – hiánnyal kell számolni. Figyelembe véve a makrogazdasági kockázatokat és a 2010-es kiadásalapú konszolidációra vonatkozó információk hiányát, a költségvetési teljesítménynek lefelé mutató kockázatainak vannak, és az államháztartási hiány 2009-ben és 2010-ben valószínűleg meghaladja a 3 %-ban meghatározott küszöbértéket. A költségvetési eredményt fenyegető kockázatokat azonban mérsékeli a restriktív pótköltségvetés 2009. februári elfogadása.

A fenti értékelés, valamint a fenntartható konvergencia és az ERM II-ben való zavartalan részvétel biztosításának szükségességét tekintve Észtországot felkérjük arra, hogy:

- i. hajtsa végre az államháztartás rövid távú konszolidációját, gondoskodjon arról, hogy a hiány a GDP 3 %-ban megállapított küszöb alatt maradjon, és tegye meg a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy a konszolidációt középtávon alátámassza;
- ii. a gazdaság kiigazításának elősegítése és a versenyképesség erősítése érdekében folytasson óvatos bérpolitikát a közzférában;
- iii. főként a kiadások tervezésének és hatékonyságának javításával erősítse meg a középtávú költségvetési keretet.

<sup>(1)</sup> Mindenekelőtt hiányoznak az effektív nominális árfolyamra vonatkozó adatok. Ezenkívül az euroövezet kamatlábaira vonatkozó feltételezéseket használják, bár ez indokolható azzal, hogy az észt korona tekintetében nincsenek kellően reprezentatív kamatláb-mutatók.

## A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2008. november	6,3	- 2,2	- 3,5	2,6	4,8	5,0
	BIZ 2009. január	6,3	- 2,4	- 4,7	1,2	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	7,4	5,2	6,1	6,7	7,0	n. a.
HICP infláció (%)	KP 2008. november	6,7	10,6	4,2	2,8	3,0	3,2
	BIZ 2009. január	6,7	10,6	3,2	2,7	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	6,6	8,6	5,6	3,6	3,5	n. a.
Kibocsátási rés <sup>(1)</sup> (a potenciális GDP %-ában)	KP 2008. november	8,0	0,9	- 5,7	- 5,9	- 3,9	- 1,7
	BIZ 2009. január <sup>(2)</sup>	9,0	2,1	- 5,4	- 6,4	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	2,7	0,1	- 1,2	- 1,5	- 1,3	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel- felvétel (a GDP %-ában)	KP 2008. november	- 16,9	- 10,5	- 5,1	- 5,0	- 4,7	- 4,7
	BIZ 2009. január	- 17,1	- 8,8	- 4,2	- 2,6	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	- 14,0	- 9,9	- 8,2	- 7,8	- 7,4	n. a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	KP 2008. november	38,2	36,2	38,9	37,8	36,5	35,2
	BIZ 2009. január	38,2	36,5	38,2	38,4	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	37,2	38,2	38,2	37,4	36,3	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	KP 2008. november	35,5	38,2	40,6	38,8	36,4	35,0
	BIZ 2009. január	35,5	38,5	41,4	41,6	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	34,6	36,9	37,2	36,5	35,5	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. november	2,7	- 1,9	- 1,7	- 1,0	0,1	0,2
	BIZ 2009. január	2,7	- 2,0	- 3,2	- 3,2	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	2,6	1,3	1,0	0,9	0,8	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. november	2,9	- 1,8	- 1,5	- 0,8	0,3	0,4
	BIZ 2009. január	2,9	- 1,8	- 3,0	- 2,9	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	2,7	1,4	1,1	1,0	0,8	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg <sup>(1)</sup> (a GDP %-ában)	KP 2008. november	0,3	- 2,2	0,0	0,8	1,3	0,7
	BIZ 2009. január	- 0,1	- 2,6	- 1,6	- 1,3	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	1,8	1,3	1,4	1,3	1,2	n. a.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Strukturális egyenleg <sup>(3)</sup> (a GDP %-ában)	KP 2008. november	- 0,1	- 2,4	- 0,1	0,4	1,2	0,7
	BIZ 2009. január	- 0,4	- 2,8	- 1,6	- 1,3	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	1,2	0,8	1,4	1,3	1,2	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2008. november	3,5	3,7	3,7	3,5	3,0	2,8
	BIZ 2009. január	3,5	4,3	6,1	7,6	n. a.	n. a.
	KP 2007. november	2,7	2,3	2,0	1,8	1,6	n. a.

## Megjegyzések:

- (<sup>1</sup>) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programokból, a Bizottság szolgálatának a programban szereplő információk alapján végzett újraszámítása szerint.
- (<sup>2</sup>) A 2007–2010-es időszakra vonatkozóan 4,6 %-os, 4,1 %-os, 3,7 %-os és 3,5 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (<sup>3</sup>) Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és más átmeneti intézkedések 2007-ben a GDP 0,4 %-át, 2008-ban a GDP 0,2 %-át, 2009-ben a GDP 0,1 %-át, 2010-ben 0,4 %-át és 2011-ben 0,1 %-át teszik ki; a legújabb program szerint valamennyi hiánynövelő. A Bizottság szolgálatának 2009. januári időközi előrejelzése a 2009–2011-es időszak egyszeri intézkedéseit nem tekinti egyszerinek.

## Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatának 2009. januári időközi előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatának számításai.