

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Máltának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2009/C 66/03)

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 2009. március 10-én megvizsgálta Máltának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) Egyelőre a pénzügyi válság hatásai csak mérsékelten érződtek Máltán, a bekövetkező világgazdasági lassulás azonban várhatóan nem fogja megkímélni az ország gazdaságát, különösen a külgazdasági ágazatot. Az államháztartási hiánynak a 2004–2007-es időszakban bekövetkezett figyelemre méltó csökkenése 2008-ban ideiglenesen megtorpant, amikor is konkrét kiadásnövelő döntések következtében a becsült hiány a GDP 3,5 %-ára nőtt. A költségvetési stratégia értelmében 2009-től folytatódik a költségvetés konszolidációja. Az átfogó stratégia részeként az állami beruházások (részben az EU által finanszírozott) növelése, a vásárlóerő megerősítése, valamint a termelőágazat, a turizmus és a kkv-k számára nyújtott közvetlen támogatások révén intézkedések történtek a gazdasági visszaesés ellensúlyozására. Málta számára a fő kihívást a költségvetési konszolidáció felé vezető útra való visszatérés, és ezzel egyidejűleg a gazdasági alapok diverzifikálása és a kivitellel termelő ágazatoknak a versenyképesség növelésével történő megerősítése jelenti. Bár Málta a hozzáadott értéket előállító tevékenységek stratégiai felfelé pozícionálásával nem az ár alapú versenyképességre helyezi hangsúlyt, a költségek versenyképessége továbbra is kulcsfontosságú tényezője a kivitellel vezérelt növekedésnek.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv előrejelzése szerint a reál-GDP növekedése a 2008-as 2,8 %-ról, 2009-ben 2,2 %-ra lassul, majd a programidőszak további részében átlagosan 2,7 %-ra tehető. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ fényében a forgatókönyv erősen optimista növekedési feltételezéseken alapul, mivel a kivitellel viszonylag gyors élénkülésével számol. A program inflációs várakozásai 2009-re magasnak, de azt követően megalapozottnak tűnnek. A termelékenység növekedését meghaladó általános béremelkedés lehetősége Málta versenyképessége szempontjából az aktualizált stabilitási programban leírtól kevésbé kedvező fejleményeket vonhat maga után.
- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2008-ban a program előző változatában foglalt, a GDP 1,2 %-ának megfelelő céllal szemben várhatóan a GDP 3,5 %-a lesz ⁽³⁾. Az eltérés elsősorban a kiadások tervezettnél nagyobb növekedését tükrözi, főként az alábbiak következtében: i. a hajógyári dolgozók kordedvzményes nyugdíjazásának költségvetésen kívüli, egyszeri költségei (a GDP 1 %-a); ii. az energiatámogatással kapcsolatos további kiadások (a GDP 0,8 %-a); iii. a további munkaerő-felvételből és magasabb bérekből adódó, a tervezettnél magasabb bérköltség, különösen az egészségügyben (a GDP 0,5 %-a).

⁽¹⁾ 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

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

⁽³⁾ A program becslései szerint a 2008. évi hiány a GDP 3,3 %-a lesz, ami megerősíti a 2008. októberi EDP-értékelésben szereplő értéket. A Szerződésben meghatározott referenciaérték bejelentett megsértésére tekintettel a Bizottság 2009. február 18-án a Szerződés 104. cikkének (3) bekezdése alapján jelentést készített.

- (5) A program alapján az államháztartási hiány 2009-re a GDP 1,5 %-ára csökken (a földterületek értékesítéséből származó egyszerű hiánycsökkentő ügyletek a GDP 0,3 %-át teszik ki). 2009-ben csökken a strukturális hiány. A gazdaságot támogató intézkedések költségvetési hatását (ami várhatóan a GDP 1,5 %-ának felel meg) bőségesen ellensúlyozza az energia- és egyéb támogatások csökkentésének, a hajógyári dolgozók kordedvezményes nyugdíjazása költségvetésen kívüli, egyszerű költsége kifizetésének, valamint a jövedéki adó növelésének és a (nemzetközi vállalatoktól származó) adóbevételek növekedésének hiánycsökkentő hatása, ami a GDP mintegy 2,25 %-ának felel meg.
- (6) Az aktualizált tervben felvázolt középtávú költségvetési stratégia a programidőszak során végrehajtandó további költségvetési konszolidációra irányul, átfogó célja pedig a strukturális értelemben a ciklikusan kiigazított, egyszerű és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított) kiegyensúlyozott költségvetésre irányuló középtávú költségvetési célkitűzés elérése legkésőbb 2011-ig, a 2007-es stabilitási programban tervezettnél egy évvel később. Az államháztartási hiány a tervek szerint 2010-ben tovább csökken a GDP 0,3 %-ára, mielőtt 2011-re a GDP 1,2 %-át kitevő többletté alakulna át, bár a program nem utal a folyamatot alátámasztó intézkedésekre. A programidőszak során tervezett konszolidációt elsősorban a kiadások csökkentésével érik el, a kiadások arányát GDP-arányosan 3,2 százalékpontot kitevő mértékben csökkentik, míg a bevétel tervezett növekedése 1,2 százalékpontos. A kiadáscsökkentést a támogatások és szociális kifizetések (2009 elejére időzített), valamint az állami kiadások (2010–2011 végére időzített) csökkentése támasztja alá. A programidőszak során bekövetkező bevételnövekedés nagy része a befizetett közvetlen adók vélelmezett növekedésének tudható be, amelyet a program a Máltán bejegyzett nemzetközi vállalatok nagyobb számának tulajdonít. A bruttó államadósság 2008-ban a GDP 62,8 %-ára becsült szintje 2010-re a tervek szerint 3 százalékponttal, 2011-re pedig további 3,5 százalékponttal csökken, főként a 2009. évet követően növekvő elsődleges többlet következtében.
- (7) A költségvetési eredmények lefelé mutató kockázatnak vannak kitéve a programidőszak során. A kockázatok főként az optimista makrogazdasági forgatókönyvvel, a volatilis bevételi tételekkel (a nemzetközi vállalatok által befizetett közvetlen adók bizonytalan növekedésével), valamint az állami kiadásoknak a későbbre tervezett csökkentéshez képesti elcsúszásával kapcsolatosak. 2010-re és 2011-re vonatkozóan további kockázati tényezőt jelent, hogy nem állnak rendelkezésre a konszolidációs folyamatot alátámasztó intézkedésekre, különösen a közszféra béreinek a jövőben folytatni tervezett visszafogására vonatkozó információk. A hiánytervekre vonatkozó kockázatok arra utalnak, hogy az adósságarány a program által vártnál nagyobb lehet. Ezenkívül a rendelkezésre álló információk alapján a Malta Shipyards hajógyár 2009 során történő felszámolása magasabb adósság szintet eredményezhet.
- (8) A népesség előregedésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása Máltán lényegesen alacsonyabb az uniós átlagnál, és a nyugdíjkiadások GDP-hez viszonyított aránya hosszú távon a 2005-ös előrejelzéseknek megfelelően csökkenő tendenciát mutat. A 2006-os nyugdíjreform, amely a nyugdíjkorhatár emelését és a nyugdíjak szintjének javítását egyaránt előírja, hosszabb távon valószínűleg mégis magasabb kiadást eredményez. Ezenkívül a bruttó adósság jelenlegi szintje meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. A program előrejelzése szerint 2008-ban az előző változat kiindulási helyzeténél rosszabb költségvetési egyenleg egyesíti a népesség előregedésének költségvetési hatását a fenntarthatósági réssel. A költségvetési egyenleg javítása hozzájárulna az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos közepes kockázatok csökkentéséhez.
- (9) A 2004–2007-es időszakban a tényleges kiadások a költségvetési előirányzatok alatt maradtak, a 2008-as tapasztalatok azt mutatják, hogy az állami kiadásokat továbbra is diszkrecionális döntések befolyásolják a költségvetés végrehajtási fázisában, miközben a költségvetés nem rendelkezik világos középtávú célokkal. A program nem irányoz elő haladást e területen. Ezen túlmenően az oktatási és egészségügyi kiadások hatékonysága és eredményessége alacsony szintűnek tűnik.
- (10) 2008 októberében a kormány bejelentette a máltai bankokban kezelt betétekre vállalt garancia 20 000 EUR-ról 100 000 EUR-ra történő emelését. Egyelőre nem volt szükség további, a pénzügyi rendszert stabilizáló intézkedésre.

- (11) A 2009-es költségvetési politika a költségvetés átfogó konszolidációját irányozza elő, ami összhangban áll az Európai Tanács által 2008. decemberben elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel és a magas hiány és adóssághányad, valamint a versenyképességi kihívások fényében megfelelőnek tekinthető. Az európai gazdaságélénkítési tervnek megfelelően azonban Málta 2009-ben számos, a gazdaságot támogató intézkedést fogadott el. Ezek legtöbbje célzott és időszerű, valamint a gazdasági lassulás által várhatóan leginkább érintett ágazatokkal, mint pl. az idegenforgalommal és a termelő-ágazattal foglalkozik. Az állami beruházásokon kívül, amelyek 2011-ben a GDP arányában mérve csökkennek, az intézkedések állandó jellegűnek tűnnek. A hosszabb távú politikai reformprogram részét képező, a növekedési potenciált javító strukturális intézkedésekkel támogatják a gazdaságot a visszaesés által támasztott kihívásokkal szemben. Ehhez kapcsolódó konkrét intézkedésként a tömegközlekedés tervezett liberalizációja hatékonyabbá és versenyképesebbé fogja tenni az ágazatot, míg a rugalmas biztonságra vonatkozó útiterv végrehajtása a fejlődő, magasabb képzettséget igénylő ágazatok számára fog megfelelő munkaerő-kínálatot biztosítani. Ezenkívül a program magasabb ráfordításokkal számol az infrastrukturális és környezetvédelmi beruházásokra vonatkozóan. 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 program szerint és a Bizottság szolgálatainak a programban szereplő információk alapján megismételt számításai alapján a strukturális egyenleg a 2010–2011-es időszakban évente várhatóan GDP-arányosan 1,25 százalékponttal javul. A költségvetési célokra ható jelentős kockázatokat figyelembe véve a programban szereplő költségvetési irányvonal nem biztosít elégséges biztonsági tartalékot a 3 %-os hiánycélnak a programidőszak végéig történő túllépése ellen. A későbbi évekre tervezett konszolidációt konkrét intézkedésekkel kell alátámasztani. Az államadósságra vonatkozó előrejelzésekre ható kockázatokat figyelembe véve az adóssághányad annak ellenére, hogy a bizottsági előrejelzés szerint rövid távon kis mértékben nő, a 2004–2007-es időszakban bekövetkezett jelentős csökkenést szem előtt tartva középtávon megfelelően közelít a referenciaértékhez.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program minden előírt adatot megad, és a nem kötelező adatok legtöbbjét is tartalmazza ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a lassuló gazdasági növekedés és az államháztartási hiány a GDP 3 %-ának megfelelő referenciaértékének 2008-ban történő túllépése mellett a program 2009-től a költségvetési konszolidációhoz történő visszatérést tervezi a kiadások visszafogásával, és kisebb részben a bevételek növekedésével. Ez összhangban áll az európai gazdaságélénkítési tervvel, és a magas hiány és adóssághányad, valamint a versenyképességi kihívások fényében megfelelőnek tekinthető. Mindazonáltal a kedvező makrogazdasági forgatókönyv, volatilis bevételi tételekre történő támaszkodás, a kiadások elcsúszásának lehetősége, valamint a későbbi években tervezett konszolidációt alátámasztó intézkedésekkel kapcsolatos információhiány miatt kockázatos az államháztartási hiány és az adósságállomány célkitűzéseinek teljesítése a programidőszak alatt. Az adóssághányad – amelyet a programidőszak során a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték alá kívánnak fokozatosan csökkenteni, ám amely ki van téve a fenti kockázatoknak – annak ellenére, hogy a bizottsági előrejelzés szerint rövid távon kis mértékben nő, a 2004–2007-es időszakban bekövetkező jelentős csökkenést szem előtt tartva úgy tűnik, hogy középtávon megfelelően közelít a referenciaértékhez. Bár az elmúlt években javuló tendenciát mutat, a gazdasági alapok diverzifikációjának hiánya növeli Málta kitértését a külső sokkhatásokkal szemben, különösen a jelenlegi gazdasági visszaesés közepette. Emellett a versenyképesség továbbra is veszélyben van, különösen akkor, ha a bérek nem igazodnak a termelékenységhez.

A fenti értékelés alapján Máltát felkéri arra, hogy:

- i. folytassa a programban előirányzott költségvetési konszolidációt, hogy 2009-ben az államháztartási hiány a terveknek megfelelően ismét a GDP 3 %-a alatt legyen, és gondoskodjon az állami adóssághányad megfelelő csökkentéséről, és részletezze a későbbi évekre tervezett konszolidációt alátámasztó intézkedéseket a középtávú költségvetési célkitűzések tekintetében;
- ii. erősítse meg a középtávú költségvetési keret és javítsa az állami kiadások hatékonyságát és eredményességét, beleértve az átfogó egészségügyi reform kialakításának és végrehajtásának felgyorsítását.

⁽¹⁾ Különösen a 2007–2011-es időszakra hiányoznak az államadósság átfogó alakulásával kapcsolatos adatok, köztük az államadósság változására vonatkozó adatok a készpénz- és elhatárolási számlák eltérései, a pénzeszközök nettó akkumulációja – a privatizációs bevételek, az értékelési hatások, valamint egyéb folyó pénzeszközök és a nettó pénzügyi adósság tekintetében.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2008. december	3,7	2,8	2,2	2,5	2,8
	BIZ 2009. január	3,9	2,1	0,7	1,3	n. a.
	KP 2007. november	3,5	3,1	3,2	3,4	n. a.
HICP infláció (%)	SP 2008. december	0,7	4,5	2,7	2,3	2,0
	BIZ 2009. január	0,7	4,6	1,9	2,2	n. a.
	KP 2007. november	0,9	2,5	2,3	2,1	n. a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2008. december	0,0	0,1	- 0,3	- 0,5	0,5
	BIZ 2009 ⁽²⁾ január	1,1	1,2	0,0	- 0,6	n. a.
	KP 2007. november	- 0,8	- 0,1	0,5	1,9	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel- felvétel (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 5,5	- 5,1	- 3,1	- 2,7	0,7
	BIZ 2009. január	- 4,6	- 5,5	- 5,5	- 5,3	n. a.
	KP 2007. november	- 0,5	0,2	3,2	5,5	n. a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2008. december	40,6	40,6	41,7	41,8	41,9
	BIZ 2009. január	40,4	40,7	41,1	41,2	n. a.
	KP 2007. november	41,0	40,9	39,9	39,5	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2008. december	42,4	43,9	43,2	42,1	40,7
	BIZ 2009. január	42,2	44,2	43,7	43,8	n. a.
	KP 2007. november	42,7	42,2	40,0	38,5	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 1,8	- 3,3	- 1,5	- 0,3	1,2
	BIZ 2009. január	- 1,8	- 3,5	- 2,6	- 2,5	n. a.
	KP 2007. november	- 1,6	- 1,2	- 0,1	0,9	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. december	1,6	0,0	1,9	3,0	4,3
	BIZ 2009. január	1,6	- 0,2	0,8	0,8	n. a.
	KP 2007. november	1,7	2,0	2,9	3,8	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 1,8	- 3,4	- 1,4	- 0,1	1,0
	BIZ 2009. január	- 2,2	- 4,0	- 2,6	- 2,3	n. a.
	KP 2007. november	- 1,3	- 1,2	- 0,3	0,3	n. a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 2,4	- 3,7	- 1,7	- 0,2	0,9
	BIZ 2009. január	- 2,8	- 3,3	- 2,9	- 2,3	n. a.
	KP 2007. november	- 2,1	- 1,4	- 0,5	0,1	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP%-ában)	SP 2008. december	62,2	62,8	61,9	59,8	56,3
	BIZ 2009. január	61,9	63,3	64,0	64,2	n. a.
	KP 2007. november	62,9	60,0	57,2	53,3	n. a.

Megjegyzések:

- (¹) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, és ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő adatok alapján újraszámították.
- (²) A 2007–2010-es időszakra vonatkozóan 2,3 %-os, 2 %-os, 1,9 %-os és 1,9 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és más átmeneti intézkedések a 2008-as stabilitási program szerint 2007-ben a GDP 0,6 %-át, 2008-ban a GDP 0,3 %-át, 2009-ben 0,3 %-át és 2010-ben 0,1 %-át teszik ki, valamennyi hiánycsökkentő; illetve ugyanezen értékek a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint 2007-ben a GDP 0,6 %-át, 2008-ban -0,6 %-át és 2009-ben 0,3 %-át teszik ki.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.