

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Svédországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2009/C 68/05)

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 2009. március 10-én megvizsgálta Svédország 2008–2011 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) Sok évi viszonylag erős gazdasági növekedést követően 2008-ban a külső keresletet letörő globális visszaesés eredményeképp a svéd gazdaság jelentősen lelassult. A hazai kereslet nyárig meglehetősen jól fennmaradt, de azóta feltűnően gyengült, mivel az üzleti és a fogyasztói bizalom a főbb tőzsdei indexekkel párhuzamosan erősen visszaesett. A lassulás 2008 utolsó hónapjaiban szemmel láthatóan tovább fokozódott, és megindult a munkanélküliség növekedése. Részben az általánosan szilárd makrogazdasági keretnek köszönhetően Svédországot viszonylag erős helyzetben lévő államháztartás mellett érte a gazdasági visszaesés, és ezért van mozgástere az automatikus stabilizátorok teljes körű működtetéséhez, és a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül hozhat diszkrecionális ösztönző intézkedéseket. Mivel a svéd államháztartás mindig is viszonylag érzékenyen reagált a ciklusos és a munkaerő-piaci változásokra, az elkövetkező évek fő kihívása a teljes foglalkoztatottsághoz való visszatérés biztosítása lesz, hogy a munkanélküliség várhatóan gyors emelkedése ne legyen állandó negatív hatással az államháztartásra. A 2008 szeptemberéig inflációs aggodalmak miatt végrehajtott többszöri kamatemelés után a Riksbank egymást követő kamatláb-csökkentésekkel (4,75 %-ról jelenleg 1,00 %-ra) enyhített a monetáris politikán. A korona tényleges nominális árfolyama 2008-ban megközelítőleg 10 %-kal romlott.
- (3) A program a makrogazdaság és a költségvetés alakulása tekintetében három különböző forgatókönyvet tartalmaz: egy „alapforgatókönyvet” és két „alternatív forgatókönyvet”, amelyek óvatosabb makrogazdasági és költségvetési fejleményeket vázolnak fel. Az alapforgatókönyv referenciának tekinthető a költségvetési előrejelzések értékeléséhez, mivel ez az egyetlen teljesen kifejtett, elég részletes előrejelzéseket tartalmazó forgatókönyv. A 2009-re tervezett ösztönző intézkedések legtöbbjét figyelembe vevő referencia-forgatókönyv előrejelzése szerint a reál-GDP növekedés a 2008. évi 1,5 %-ról 2009-ben 1,3 %-ra esik vissza, majd a programidőszak hátralévő részében átlagosan 3,3 %-ra javul. Tekintve a makrogazdasági kilátások utóbbi hónapokban mutatkozó gyors romlását ⁽²⁾, ez a szeptemberben véglegesített forgatókönyv határozottan optimista növekedési feltételezéseken alapulónak tűnik, különösen 2009 és 2010 vonatkozásában. Ezt tükrözi a munkanélküliségre vonatkozó kifejezetten optimista előrejelzés is. A növekedés összetétele megalapozottabb, mint az általános GDP-növekedési kilátások, és a program inflációra vonatkozó előrejelzései valószínűnek tűnnek. Az alacsonyabb nyersanyagárak és a keresleti oldalról az árakra gyakorolt nyomást csökkentő szélesedő kibocsátási rés miatt az infláció a várakozások szerint jóval a Riksbank 2 %-os célkitűzése alá esik 2009-ben.

⁽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.

- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint az államháztartási többlet 2008-ban a konvergenciaprogram előző változatában foglalt, a GDP 2,8 %-ának megfelelő céllal szemben várhatóan a GDP 2,3 %-a. A kedvező (az előző programban becsülnél erősebb 2007-es eredményt tükröző) kiindulási helyzet ellenére a tervezettnél rosszabb 2008-as eredményt nagymértékben magyarázza a fogyasztást és a tőkejövédelmet terhelő adókból származó, a várakozásokhoz képest alacsonyabb bevétel, amely nagymértékben ellensúlyozza a kiadások vártnál alacsonyabb növekedésének pozitív hatását. Ennek oka a fogyasztás és a beruházások lassabb növekedése és a tőzszeindexek 2008 második felében bekövetkezett jelentős zuhanása volt.
- (5) Az aktualizált program becslései szerint az államháztartási többlet 2009-ben 1,7 százalékponttal a GDP 1,1 %-ára szűkül, ezzel szemben a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésében a GDP 1,3 %-át kitevő hiány szerepel. A program aktualizált változatában szereplő 2009-es cél magában foglalja a 2009-es költségvetési terv által tartalmazott, a GDP körülbelül 1 %-át kitevő költségvetési ösztönző intézkedéseket, amelyek főként a megkeresett jövédelmet terhelő adó és a társadalombiztosítási járulékok csökkentéséből állnak. Az automatikus stabilizátorok költségvetési egyenlegre gyakorolt hatása a becslések szerint a GDP 0,6 %-át kitevő többletcsökkenés. A költségvetési irányvonal a tervek szerint 2009-ben expanzív válik, így a strukturális egyenleg GDP-arányosan körülbelül 1 százalékponttal csökken. A strukturális egyenleg viszonylag nagyobb mértékű – a Bizottság előrejelzése szerint a GDP megközelítőleg 2 százalékának megfelelő – romlása főleg a konvergenciaprogram elfogadását követően bejelentett intézkedések és az adóbevételek csökkenése miatt következett be.
- (6) A program középtávú költségvetési stratégiájának fő célja az üzleti ciklus során a GDP átlagosan 1 %-át kitevő költségvetési többlet elérése, amelyet a kormány esetében többéves kiadási korlátok, az önkormányzatok esetében pedig kiegyensúlyozott költségvetési követelmények támogatnak. Ez a költségvetési többlet megfelel Svédország középtávú célkitűzésének, amely a GDP 1 %-át kitevő strukturális többlet. A program az államháztartási egyenleg 2009-es jelentős romlása ellenére megfelelő tartalékkal kívánja figyelembe venni a középtávú célkitűzést a programidőszak során. Ez 2010 és 2011 vonatkozásában változatlan politika feltételezésén alapszik. A program előrejelzése alapján 2010-től mind az államháztartási, mind az elsődleges egyenleg erősödik, melynek során a költségvetési többlet a GDP 1,6 %-ára, illetve 2,5 %-ára emelkedik 2010-ben, illetve 2011-ben.
- (7) A költségvetési eredmény lefelé mutató kockázatnak van kitéve. A program költségvetési előrejelzéseit érintő fő kockázatok a makrogazdasági forgatókönyvből erednek. E kockázatot elismerve a program két alternatív forgatókönyvet tartalmaz, mindkettő a referencia-forgatókönyvben feltételezettnél mélyebbnek és elhúzódóbbnak bizonyuló nemzetközi pénzügyi válságra alapozó, kevésbé optimista növekedési feltételezést tartalmaz. A rendelkezésre álló információból úgy tűnik azonban, hogy a két alternatív forgatókönyv közül a kevésbé optimista is alulbecsüli a benne foglalt gazdasági visszaesésnek az államháztartási egyenlegre gyakorolt hatását. Ez megerősíti, hogy az államháztartási egyenlegnek a jelenlegi körülmények között a gazdasági tevékenység változásaival szembeni érzékenysége mértékét illetően jelentős a bizonytalanság. Bár a bizonytalanság a bevételi és a kiadási oldalt is érinti, bizonyos bevételi elemek – főleg a tőkejövédelmet terhelő adókból származó bevételek – közelmúltbeli ingadozását tekintve azonban valószínűleg a bevételi oldalon nagyobb. A kiadási oldalon a munkanélküli segélyek és a betegbiztosítási rendszer közelmúltbeli reformjának az államháztartási kiadásokra gyakorolt hatását, valamint a pénzügyi ágazatnak nyújtott explicit és implicit garanciák államháztartást érintő potenciális következményeit illetően áll fenn bizonytalanság.
- (8) A népesség elöregedésének hosszú távú költségvetési hatása alacsonyabb az EU-átlagnál. A programban tervezett költségvetési egyenleg 2008-ban, nagy elsődleges többlettel hozzájárul a bruttó adósság csökkentéséhez és az állami nyugdíjrendszerek által felhalmozott jelentős mértékű eszközök részben segítenek finanszírozni a nyugdíjkiadások emelkedését. Mindazonáltal ha a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésében szereplő 2009-es költségvetési egyenleget vennénk kiindulási pontként, kismértékű fenntarthatósági rés keletkezne. Magas elsődleges többletek fenntartása középtávon hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok korlátozásához, amelyek jelenleg alacsony szintűek.

- (9) A svéd költségvetési keret általánosságban erősnek tekinthető és hozzájárult a bevezetése óta megfigyelt jelentős adósságsökkentéshez. Az átláthatóság fokozása érdekében a kormány az elmúlt években számos lépést tett a keret finomítása céljából, és elkötelezett a keret teljesítményének a fennmaradó problémák kezelése érdekében folytatódó felülvizsgálata mellett. A legújabb felülvizsgálat keretében felállítottak egy költségvetési tanácsot, amelynek feladata annak értékelése, hogy a kormány mennyire jól hajtotta végre költségvetési célkitűzéseit. Ez a tanács első éves jelentését 2008-ban nyújtotta be. A fennmaradó gyengeségek a keret azon kockázatához kapcsolódnak, hogy nem képes megfelelően megakadályozni az expanzív politikát a kedvező gazdasági időszakokban, amikor a többletcél vagy az önkormányzatok kiegyensúlyozott költségvetésére irányuló követelmény nem kötelező. Ez gazdasági visszaesés idején korlátozhatja a mozgásteret. A kormány nemrégiben megerősítette a kiadási korlátra vonatkozó szabályokat is, valamint kifejezetten törekszik a gazdaság adóterheinek fokozatos csökkentésére.
- (10) A pénzügyi ágazat stabilizálása céljából a svéd hatóságok számos intézkedést fogadtak el, többek között a betétgarancia felső határának megduplázását (számlánként 500 000 SEK), a bankok közép-távú hitelfelveleire vonatkozó hitelgarancia-rendszert (a maximális összeg 1 500 milliárd SEK vagy a GDP majdnem 50 %-a) és a szolvens bankok feltőkésítését megkönnyítő programot (a maximális összeg 50 milliárd SEK vagy a GDP közel 1,5 %-a).
- (11) Az Európai Tanács által decemberben jóváhagyott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban Svédország számos költségvetési ösztönző és strukturálisreform-intézkedést fogadott el. A Svédország által 2009-re elfogadott költségvetési ösztönző csomagok megfelelő választ jelentenek a gazdasági visszaesésre. Bár a végrehajtott vagy javasolt intézkedések időszerűek és elég jól célzottak, alapvetően állandó jellegűek. Ez áll fenn mindenekelőtt a jövedelemadók és társadalombiztosítási járulékok csökkentésénél, ami a kormány strukturális napirendjének részét képezi az inaktivitás megszüntetése és a foglalkoztatás felé való elmozdulás fokozottabb ösztönözése érdekében. Ezek az intézkedések kapcsolódnak a Bizottság által 2009. január 28-án felülvizsgált, Svédországra vonatkozó lisszaboni strukturális reformtervhez. A pótköltségvetésben javasolt intézkedések ezzel szemben többségében átmeneti jellegűek és a visszaesésre adott közvetlen válaszként szolgálnak.
- (12) Az aktualizált programban szereplő költségvetési intézkedések alapján a strukturális egyenleg várhatóan a GDP körülbelül 1 %-ával csökken, azaz a költségvetési irányvonal expanzív. Figyelembe véve a pótköltségvetésben javasolt további intézkedéseket, az expanzív irányvonal valamivel hangsúlyosabb. A gazdasági kilátások elmúlt hónapokban jelentkező romlását tekintve ez indokolt. Változatlan politikát feltételezve az aktualizált program azt jelzi előre, hogy a strukturális egyenleg csak kissé emelkedik 2010-ben és nagyjából 0,5 százalékponttal 2011-ben, ami enyhén korlátozó szakpolitikai irányvonalat jelent ebben az időszakban.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos⁽¹⁾.

Összességében megállapítható, hogy a középtávú költségvetési helyzet szilárd. A kedvező gazdasági időszakban felhalmozott nagy többlet lehetővé teszi a költségvetési politika számára, hogy aktív szerepet játsszon a jelenlegi visszaesés során, nemcsak a kereslet rövid távú fellendítésével, hanem a gazdaság hosszú távú növekedési potenciáljának erősítésével is. A költségvetési irányvonal indokoltan expanzívvá válik 2009-ben. Mindazonáltal rövid távú kockázatok veszélyeztetik a költségvetési egyenleget, és szükség van a költségvetési keret megerősítésére, hogy a gazdaság fellendülése után az államháztartási egyenleg javulhasson.

A fenti értékelés alapján Svédországot felkérjük arra, hogy 2009-ben az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban és a Stabilitási és Növekedési Paktum keretén belül hajtsa végre a tervezett költségvetési politikát, az ösztönző intézkedéseket is beleértve, és ezt követően térjen vissza a középtávú költségvetési célkitűzéshez.

(¹) Mindenekelőtt a nominális GDP-növekedésre és a privatizációs bevételekre vonatkozó adatokat nem bocsátották rendelkezésre.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2008. december	2,7	1,5	1,3	3,1	3,5
	BIZ 2009. január	2,5	0,5	- 1,4	1,2	n.a.
	KP 2007. november	3,2	3,2	2,5	2,2	n.a.
HICP infláció (%)	KP 2008. december	2,5	3,6	1,5	n.a.	n.a.
	BIZ 2009. január	1,7	3,3	0,7	1,0	n.a.
	KP 2007. november	1,7	2,7	2,5	2,1	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2008. december	1,0	- 0,5	- 1,6	- 1,0	- 0,2
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	2,5	0,7	- 1,9	- 2,0	n.a.
	KP 2007. november	0,6	0,9	0,6	0,0	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel (a GDP %-ában)	KP 2008. december	8,4	8,2	8,2	8,3	8,1
	BIZ 2009. január	8,3	6,1	6,5	6,6	n.a.
	KP 2007. november	7,1	7,2	7,4	7,7	n.a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	KP 2008. december	56,2	55,4	54,1	53,8	53,3
	BIZ 2009. január	56,4	55,1	53,0	52,7	n.a.
	KP 2007. november	56,300	55,5	54,9	54,6	n.a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	KP 2008. december	52,6	52,5	53,1	52,2	50,8
	BIZ 2009. január	52,8	52,8	54,3	54,1	n.a.
	KP 2007. november	53,3	52,6	51,8	51,1	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. december	3,6	2,8	1,1	1,6	2,5
	BIZ 2009. január	3,6	2,3	- 1,3	- 1,4	n.a.
	KP 2007. november	3,0	2,8	3,1	3,6	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. december	5,4	4,7	2,6	3,0	3,8
	BIZ 2009. január	5,4	4,1	0,2	0,1	n.a.
	KP 2007. november	4,6	4,4	4,5	4,8	n.a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. december	3,0	3,1	2,0	2,2	2,6
	BIZ 2009. január	2,1	1,9	- 0,2	- 0,2	n.a.
	KP 2007. november	2,7	2,3	2,8	3,6	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. december	2,2	2,8	1,9	2,1	2,5
	BIZ 2009. január	2,1	1,6	- 0,3	- 0,2	n.a.
	KP 2007. november	2,3	2,0	2,8	3,6	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2008. december	40,6	35,5	32,2	28,3	23,8
	BIZ 2009. január	40,6	34,8	36,2	36,0	n.a.
	KP 2007. november	39,7	34,8	29,8	24,5	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 közötti időszakra vonatkozóan 2,6 %-os, 2,3 %-os, 1,3 %-os és 1,2 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (3) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Egyszeri és más átmeneti intézkedések a legfrissebb program szerint 2008-ban a GDP 0,3 %-a, 2009–2011-ben a GDP 0,1 %-a, mind hiánycsökkentő; a Bizottság szolgálatainak januári időközi előrejelzése szerint pedig 2008-ban a GDP 0,3 %-a, 2009-ben a GDP 0,1 %-a, mind hiánycsökkentő.

Forrás:

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