

A TANÁCS VÉLEMÉNYE**(2009. március 10.)****Hollandiának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról**

(2009/C 68/06)

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 Hollandiának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) 2008-ban jelentős mértékben lelassult a gazdasági tevékenység, mivel a világméretű gazdasági visszaesés és a pénzügyi válság a külső és a hazai keresletre egyaránt hatott. Bár az éves növekedés még mindig elérte az 1,9 %-ot, ez nagyrészt a magánfogyasztás jelentős emelkedésének az eredményeként 2007 második felében megerősödött hazai kereslet áthúzó hatása. A Bizottság szolgáltatásainak 2009. januári időközi előrejelzése 2009-ben a gazdasági tevékenység számottevő, 2 %-os szűkülését vetíti előre. A rendkívül nyitott holland gazdaságot viszonylag erősen sújtja a világkereskedelem várható visszaesése. A recesszió időszakában a fő szakpolitikai kihívások egyrészt a pénzügyi ágazathoz kapcsolódnak, mert kezelni kell a jelentős bizalomvesztést és a nyugdíjalapok eszközgyenlegének csökkenését, másrészt a reálgazdasághoz, ahol a beruházások és a versenyképesség támogatására van szükség. A visszaesésnek jelentős hatása lesz az államháztartásra, mivel a 2008-ra előre jelzett többlet 2009-re hiányba fordul át, amely 2010-ben tovább növekedik. Ez figyelembe veszi a novemberben előterjesztett, többek között a magánbefektetéseket is támogató intézkedéscsomag hatását is.
- (3) 2008. december 19-én Hollandia – egy gazdaságélénkítési tervet és a makrogazdasági forgatókönyv részleges aktualizálását tartalmazó – kiegészítést nyújtott be a stabilitási programhoz. A kiegészítés adatai kevésbé optimisták, mint a programban levők, 2009-ben $-0,75$ %-os, 2010-ben pedig 1 %-os GDP-növekedést becsülnek, az államháztartási hiányt pedig a GDP $1,2$ %-ára és $2,4$ %-ára teszik. Az értékelés alapját azonban nem az új adatok jelentik, mivel a makrogazdasági forgatókönyv nem volt teljesen kiforrott és az államháztartási adatokat nem a pénzügyminisztérium hivatalos megerősítésével, hanem csupán tájékoztatási céllal nyújtották be.
- (4) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv azzal számol, hogy a reál-GDP növekedése a 2008-as $2,25$ %-ról 2009-ben $1,25$ %-ra esik vissza, majd a fennmaradó programidőszakban átlagosan 2 %-ra erősödik. A makrogazdasági kilátások elmúlt hónapokban tapasztalt gyors romlására tekintettel, ez a szeptemberben ⁽²⁾ véglegesített forgatókönyv a Bizottság szolgálatainak januári időközi előrejelzéséhez képest erősen optimista növekedési feltételezéseken alapul. A GDP 2009-es növekedésére vonatkozóan a kiegészítésben megadott adat ($-0,75$ %) is optimista a Bizottság szolgálatainak előrejelzéséhez képest, amely a gazdasági kilátások igen gyors romlását vetíti előre. A rendelkezésre

⁽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 a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzését, valamint az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb adatokat veszi figyelembe.

álló legújabb adatok azt jelzik, hogy a szigorúbb hitelfeltételek miatt a beruházások jelentősen visszaestek és a gyenge külső kereslet eredményeként az export is gyorsan csökken. A támogatási csomag (korlátozott) költségvetési és gazdasági hatását a makrogazdasági forgatókönyv nem tükrözi. A program 2009-es inflációs előrejelzése magasnak tűnik, de a későbbi időszakban reális.

- (5) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése 2008-ra az államháztartási egyenleg tekintetében a stabilitási program előző változatában foglalt céllal szemben (a GDP 0,5 %-ának megfelelő többlet) a GDP 1,1 %-át kitevő többletet vetít előre. A javulás főként a vártnál jobb 2007-es teljesítménynek tulajdonítható. Emellett 2008-ban a bevételnövekedés a vártnál valamivel magasabb volt, a pénzügyi válságból eredően alacsonyabb adóbevételek hatása ugyanis csak részben ellensúlyozta a magasabb gázbevételek hatását. A kiadásnövekedés 2008-ban szintén némileg magasabb volt, nagyrészt a vártnál magasabb kamatfizetéseket és a gyermekgondozási ellátással kapcsolatos kiadásokat tükrözve.
- (6) Az aktualizált változat 2009-es költségvetési célkitűzése a GDP 1,2 %-át jelentő többlet, ezzel párhuzamosan a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzése a GDP 1,4 %-át kitevő hiányt vetít előre. A strukturális egyenleg az aktualizált stabilitási programban szereplő és a Bizottság szolgálatai által újraszámított adatok szerint a 2008-as körülbelül 0,75 %-os többlethez viszonyítva 2009-ben várhatóan a GDP mintegy 1 %-át jelentő többletet ér el. A programban szereplő költségvetési irányvonal kissé restriktívnek tekinthető. Mindazonáltal a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzése 2009-re expanzív költségvetési irányvonalat jelez a strukturális egyenlegnek a GDP 1 százalékpontját kitevő romlásával, ami a gazdasági visszaesésre válaszul hozott diszkrecionális intézkedések költségvetésre gyakorolt (akár a GDP 0,5 %-át is elérő) hatásának, valamint a lassabb növekedéssel és a nagyobb adórugalmassággal összefüggő gázbevételek- és adóbevételek-kiesésnek tulajdonítható.
- (7) A program költségvetési stratégiájának fő célja a programidőszak végére a GDP 1 %-át jelentő, ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított strukturális többlet elérése. Ezzel Hollandia a programidőszakban tiszteletben tartja a költségvetési egyenlegre vonatkozóan a GDP 0,5–1 %-át kitevő strukturális hiányban meghatározott középtávú költségvetési célkitűzést. A program szerint az államháztartás többlete a GDP 2009-es 1,2 %-áról 2010-ben 0,8 %-ra esik vissza, majd 2011-ben újra emelkedik, a GDP 1,1 %-ára. Az elsődleges egyenleg várhatóan hasonló pályán mozog. A bruttó államadósság a program becslése szerint 2008-ban eléri a GDP 42,1 %-át, és az előrejelzések szerint a programidőszakban 6 százalékponttal csökken. Ezeket az előrejelzéseket azonban a kormány a pénzügyi piacok stabilizálását célzó intézkedései előtt véglegesítették, így azokat nem vették figyelembe. Ezek a műveletek, így a holland Fortis Bank eladása és bankok újratőkésítése 2008-ban, a GDP-arányos adóssághányad körülbelül 15 százalékpontos növekedéséhez vezettek. A Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzése szerint 2008-ban az adóssághányad elérte az 57,3 %-ot, 2009-ben a törlesztések eredményeként 53,2 %-ra csökken, majd 2010-ben újra 55,2 %-ra emelkedik. A 2008. decemberi kiegészítésben 2009-re és 2010-re becsült államháztartási egyenleg most lényegesen a programban megállapított célok alatt van (1,2 %-os, illetve 2,4 %-os hiány). Ez arra utal, hogy valószínűleg már a 2011-re tervezett egyenleg sem időszerű adat.
- (8) A programban előre jelzett költségvetési eredmények (jelentős) lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. Még fontosabb, hogy a makrogazdasági kilátások erősen optimista növekedési feltételezéseken alapulnak, ezt a legújabb, például az ipari termelésre vonatkozó gazdasági adatok gyengesége is megerősíti. A Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzéséhez képest a gazdasági növekedés eltérése 2009-ben a GDP 3,25 %-át teszi ki, amely lényeges költségvetési kockázatot jelez és a kiegészítésben megadott romló államháztartási egyenlegben is tükröződik. Emellett a költségvetési ösztönző intézkedéseket még nem vették figyelembe a program költségvetési célkitűzéseiben, bár hatásuk rendkívül csekély. A közvetlen költségvetési hatás mellett a garanciát tartalmazó intézkedések komoly közvetett kockázatot jelentenek, amennyiben jelentős mértékben lehívásra kerülnek. Végül a költségvetési eredmény szempontjából a gázbevételek is kockázatot jelentenek, mivel a programban levő adat a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésében szereplőnél optimistább olajár-feltételezésen alapul. Tekintettel a költségvetési célok kockázataira és a banki ágazatnak biztosított jelentős garanciákra, komoly a veszélye annak, hogy az adóssághányad alakulása a programban előre jelzettől kedvezőtlenebb lesz.

- (9) A holland népesség előregedése hosszú távon az EU-átlagnál jelentősebb mértékben befolyásolja a költségvetést. A GDP-arányos adóbevételek előre jelzett jövőbeni növekedése, amely főként a magánnyugdíjak halasztott adóztatásának köszönhető, hosszú távon részben ellentételezné az állami kiadások növekedését. A programban előre jelzett – az előző változat kiindulási helyzeténél jobb – 2008-as költségvetési egyenleg hozzájárul a népesség előregedése miatt várható hosszú távú költségvetési hatás ellensúlyozásához, de nem elegendő a jövőbeli kiadási nyomás teljes mértékű kiegyenlítéséhez. A középtávon magas elsődleges többlet fenntartása és a nyugdíjkiadások előre jelzett növekedését megfékező további reformintézkedések végrehajtása hozzájárul az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos közepes kockázatok csökkentéséhez. A pénzügyi válság – a pénzügyi ágazat stabilizációja érdekében Hollandia által bevezetett programok (például az újratőkésítés, garanciavállalás) révén, elsősorban ezek államadósságra gyakorolt hatása miatt – az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára is kedvezőtlen hatást gyakorolhat, amennyiben az állami támogatás költségei nem térülnek meg teljes mértékben a jövőben.
- (10) Hollandia 1994-ben tendenciákon alapuló költségvetési keretet vezetett be, amely sikeresnek bizonyult ⁽¹⁾. A jelenlegi kormány megerősítette ezt a keretet, bár a kormányzati ciklus elején, 2007-ben sor került néhány kisebb kiigazításra ⁽²⁾. Nemrég, 2008 novemberében úgy módosították a költségvetési szabályt, hogy a kiadási korlátok ⁽³⁾ a pénzügyi ágazatban végrehajtott intervencióból származó esetleges kiadásokra és nem adójellegű bevételekre nem vonatkoznak. Emellett, amennyiben az említett kormányzati intézkedések következtében a hiány eléri a GDP 2 %-ában kifejezett figyelmetető értéket ⁽⁴⁾, nem kerül sor korrekciós intézkedésre. Ennek a kiegészítő költségvetési szabálynak az a célja, hogy a lehető legkisebbre csökkentse a pénzügyi válságra válaszul hozott intézkedéseknek a szokásos költségvetési döntéshozatalra gyakorolt hatását. Ezeknek a módosításoknak a hatályon kívül helyezésére vonatkozóan nem állapítottak meg határidőt. A kormány bejelentette, hogy 2012-től módosítja a nem adójellegű gázbevételek költségvetési kezelésének módszerét. A 2008–2011-es időszakra meghatározták, hogy a gázbevételekből legfeljebb mekkora összeget lehet kiadásokra fordítani.
- (11) A holland kormány számos intézkedést hozott a pénzügyi ágazat stabilizálása céljából. Először, a betétbiztosítási garancia által fedezett összeget 100 000 EUR-ra emelte. Másodsor, bevezette a bankok középtávú, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírjaira vonatkozó hitelgarancia-rendszert, amelynek összege 200 milliárd EUR (a GDP 33 %-a). A rendszer célja, hogy javuljon a bankok finanszírozáshoz való hozzáférése. Harmadsor, létrehozott egy 20 milliárd EUR összegű alapot (a GDP 3,3 %-a) pénzügyi intézmények újratőkésítése céljából. Végül, sor került az egyik vezető bank államosítására és egy nagy pénzügyi támogatására.
- (12) Hollandia az Európai Tanács által decemberben elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban a magánbefektetések adócsökkentés és hitelgaranciák révén történő élénkítését, a foglalkoztatásnak a munkaidő-csökkentés átmeneti lehetőségével való fenntartását, a hitelkínálat garanciák biztosításával megvalósuló bővítését, valamint a társadalombiztosítási járulékok csökkentését célzó intézkedéseket fogadott el. Ezek az intézkedések az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban időszereűk és célirányosak, és részben átmeneti jellegűek. Következésképpen nem gyakorolnak jelentős hatást az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára. A pénzügyi mentőcsomagok intézkedései által jelentett komoly kötelezettségvállalásokhoz képest, valamint az államháztartási egyenleg és az adósságállomány kedvező kiindulási helyzetét és a várható súlyos visszaesést tekintve a költségvetési támogatási csomag volumene szerény (a GDP 0,5 %-a). A stabilitási program aktualizált változata számos olyan strukturális intézkedést is tartalmaz, amelyek élénkítik a keresletet, de a hosszabb távú szakpolitikai reformtervvel is összeegyeztethetők. A társadalombiztosítási járulékok csökkentésének célja a munkaerő-kínálat növelése mellett a kereslet élénkítése. Emellett a tömeges elbocsátások elkerülése és a munkaerő-piaci átmenet megkönnyítése céljából a magángazdaság és az állam közötti partnerségen alapuló mobilitási központokat hoztak létre. 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.

⁽¹⁾ Ezt az is bizonyítja, hogy 1994 óta a költségvetési hiány (átlagosan a GDP 1,1 %-a) jobb volt az euroövezet átlagos hiányánál (a GDP 2,3 %-a). Továbbá az egyes költségvetési memorandumokban megállapított költségvetési célokat csak három évben nem sikerült teljesíteni.

⁽²⁾ Az intézkedések részletezését lásd Hollandia stabilitási programjának 6. szakaszában, a makropénzügyi értékelésben (2007. novemberi aktualizált változat).

⁽³⁾ Hollandiában a kiadási korlátba a kiadások és a nem adójellegű bevételek számítanak bele.

⁽⁴⁾ Az államháztartási egyenlegre vonatkozóan megállapított figyelmetető érték célja, hogy elkerülhető legyen a GDP 3 %-ában meghatározott hiányküszöb átlépése. Amennyiben a költségvetési hiány várhatóan meghaladja ezt az értéket, korrekciós intézkedéseket kell tenni a túlzott hiány elkerülése érdekében. Ezt a szabályt 2004-ben, az előző évi túlzott hiány következtében vezették be. Eredetileg a figyelmetető érték a GDP 2,5 %-a volt. Ezt 2007-ben a GDP 2 %-ára szigorították.

- (13) A strukturális egyenleg változásával mért és a költségvetési előrejelzések kockázatait figyelembe vevő költségvetési irányvonal 2009-ben expanzív. Ez nagyjából összhangban van a stabilitási és növekedési paktummal, amely megállapítja, hogy kedvező gazdasági időszakban jelentősebb, míg kedvezőtlen körülmények között csekélyebb kiigazítás indokolt. Az államháztartási egyenleg és az adósságállomány alakulásához kapcsolódó komoly kockázatok fényében azonban fennáll annak a veszélye, hogy az államháztartás romlása hátrányosan befolyásolja annak hosszú távú fenntarthatóságát. Másrészt a hosszú távú fenntarthatóságnak várhatóan némileg előnyére válnak a munkaerő-piaci részvétel növelésére irányuló tervezett intézkedések, például az általános adókedvezmények átvihetőségének fokozatos megszüntetése és a megkeresett jövedelem utáni adókedvezmény bevezetése, amelynek célja a munka kifizetődővé tétele az alacsony képzettségűek számára. Végül, az adósságra vonatkozó fenti előrejelzések kockázatait figyelembe véve lehetséges, hogy az adóssághányad a programidőszak során nem marad a referenciaérték alatt.
- (14) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program minden előírt adatot megad, és a nem kötelező adatok leg többjét is tartalmazza.

Összességében megállapítható, hogy Hollandia kiinduló költségvetési helyzete stabil. Mindazonáltal a várható erőteljes gazdasági visszaesés miatt az államháztartási egyenleg több éven át elért többlete újra negatívvá fog válni. A bruttó államadósság aránya a pénzügyi ágazat támogatását célzó intézkedések következtében jelentősen emelkedett. 2009-től a programban vázolt költségvetési célok tekintetében komoly lefelé mutató kockázatok merülnek fel, főként azért, mert az alapul szolgáló makrogazdasági forgatókönyv erősen optimista, ahogy azt a legfrissebb adatok is bizonyítják ⁽¹⁾.

A fenti értékelés alapján Hollandia felkérést kap arra, hogy az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban és a stabilitási és növekedési paktum keretén belül hajtsa végre a 2009-re tervezett költségvetési politikát, továbbá arra, hogy korlátozza annak kockázatát, hogy a költségvetési egyenleg 2010-ben a legfrissebb előrejelzésekhez képest jelentős mértékben tovább romoljon, valamint arra, hogy ezt követően, 2011-től kezdve mozduljon el a középtávú célkitűzésének irányába.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2008. december	3,5	2,25	1,25	2	2
	BIZ 2009. január	3,5	1,9	- 2,0	0,2	n. a.
	SP 2007. november	2,75	2,5	1,75	1,75	n. a.
HICP infláció (%)	SP 2008. december	1,6	2,5	3,25	2	2
	BIZ 2009. január	1,6	2,2	1,9	1,8	n. a.
	SP 2007. november	1,5	2,25	2	2	n. a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2008. december	0,9	0,7	- 0,1	- 0,5	- 0,6
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	2,1	2,1	- 1,2	- 2,2	n. a.
	SP 2007. november	1,6	2,3	2,7	n. a.	n. a.

⁽¹⁾ Hollandia Nemzeti Gazdaságpolitikai Elemzési Hivatala (CPB) 2009. február 17-én új előrejelzést tett közzé, amely a gazdasági növekedés tekintetében 2009-re -3,5 %-ot, 2010-re -0,25 %-ot elérő romlást, az államháztartási egyenleg tekintetében pedig 2009-re a GDP -2,9 %-át, 2010-re -5,4 %-át elérő romlást vetít előre.

		2007	2008	2009	2010	2011
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel-felvétel (a GDP %-ában)	SP 2008. december	9,5	8,5	9,5	7,5	8,0
	BIZ 2009. január	9,4	7,7	5,9	5,4	n. a.
	SP 2007. november	6,6	6,5	7,2	7,5	n. a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2008. december	45,6	46,6	46,3	46,1	46,3
	BIZ 2009. január	45,6	46,8	46,1	45,6	n. a.
	SP 2007. november	45,9	46,9	46,9	47,2	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2008. december	45,3	45,4	45,1	45,3	45,2
	BIZ 2009. január	45,3	45,7	47,4	48,3	n. a.
	SP 2007. november	46,3	46,4	46,3	46,5	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. december	0,3	1,2	1,2	0,8	1,1
	BIZ 2009. január	0,3	1,1	- 1,4	- 2,7	n. a.
	SP 2007. november	- 0,4	0,5	0,6	0,7	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. december	2,6	3,4	3,30	2,9	3,1
	BIZ 2009. január	2,6	3,5	1,2	- 0,2	n. a.
	SP 2007. november	1,8	2,7	2,7	2,7	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 0,1	0,8	1,3	1,1	1,5
	BIZ 2009. január	- 0,8	0,0	- 0,7	- 1,5	n. a.
	SP 2007. november	- 0,2	0,5	1,1	n. a.	n. a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 0,1	0,8	1,0	1,1	1,5
	BIZ 2009. január	- 0,8	0,0	- 1,0	- 1,5	n. a.
	SP 2007. november	- 0,2	0,5	0,7	n. a.	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2008. december	45,7	42,1	39,6	38,0	36,2
	BIZ 2009. január	45,7	57,3	53,2	55,2	n. a.
	SP 2007. november	46,8	45	43	41,2	n. a.

Megjegyzések:

(1) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő adatok alapján újraszámították.

(2) A 2007–2010-es időszakra vonatkozóan 1,7 %-os, 1,8 %-os, 1,3 %-os és 1,2 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és más átmeneti intézkedések a legfrissebb program és a Bizottság szolgálatainak januári időközi előrejelzése szerint 2009-ben a GDP 0,3 %-át teszik ki és hiánycsökkentők.

Forrás:

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