

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

Ciprus 2008–2012 közötti időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2009/C 281/01)

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) 2009. április 27-én a Tanács megvizsgálta Ciprus 2008–2012 közötti időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) Cipruson az elmúlt években erős, átlagosan 4 %-os gazdasági növekedés volt jellemző, majdnem teljes foglalkoztatás és alacsony infláció mellett. A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint a GDP növekedése 2008-ban kismértékben, 3,7 %-ra lassult. A külső kereslet visszaesésének hatására a GDP-növekedés 2009-ben várhatóan 1 %-ot alig meghaladó értékűre lassul, míg 2010-ben pozitív lesz, ámde a potenciál alatt marad. 2008 vége óta a ciprusi hatóságok az európai gazdaság-élénkítési tervvel összhangban számos költségvetési intézkedést hoztak a gazdasági tevékenység ösztönzésére, amelyek 2009-ben összesen a GDP 1,5 %-át teszik ki. E diszkrecionális intézkedések mellett a visszaesés, a kisebb mértékű adóbevétel hozó növekedési összetétellel összekapcsolódva, nyomást gyakorol majd az államháztartásra. Ezenkívül Ciprust nagymértékű, külfölddel szembeni nettó hitel-felvétel is terheli, amely nem csupán a magánszektor alacsony nettó megtakarításait, de az államháztartás nettó pozíciójának romlását is tükrözi. Ciprus tehát azzal a kihívással néz szembe, hogy a súlyos és elhúzódó globális gazdasági visszaesés közepette ösztönözze a növekedést, és egyúttal körültekintő költségvetési politika fenntartásával kezelje a fennálló makrogazdasági egyensúlytalanságokat. Hosszú távon az ország azzal szembesül, hogy a népesség előregedésére tekintettel meg kell szilárdítani az államháztartás fenntarthatóságát.

⁽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

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv azzal számol, hogy a reál-GDP növekedése a 2008-as 3,8 %-ról 2009-re 2,1 %-ra lassul, majd a programidőszak hátralevő részében átlagosan közel 3 %-ra erősödik. A jelenleg rendelkezésre álló információkat értékelve úgy tűnik ⁽¹⁾, hogy a forgatókönyv 2009-re és az azt követő időszakra optimista növekedési feltételezéseken alapul. Mindezekelőtt az az előrejelzés, hogy a növekedés összetételében eltolódás várható a nettó export kevésbé negatív hozzájárulása felé, a 2009-es pozitív exportnövekedésen alapul, ami optimistának tűnik a világereszkedelemben várható lassulása és Ciprus főbb kereskedelmi partnerei gazdasági növekedésének várható lassulása fényében. Emellett a várakozások szerint a magánfogyasztás és a beruházás 2009 után kedvező tendenciát követ majd. Az áruforgalmi hiány fokozatos csökkentése alapján a program a külső hiány lassú csökkenését irányozza elő, a GDP 12,4 %-át kitevő 2008-as szintről 2012-re a GDP 10,2 %-ára, ami összhangban van a belföldi kereslet mérsékelt növekedésével. A program inflációs előrejelzése valószínűleg tűnik.
- (4) Az államháztartási többlet 2008-ban a becslések szerint a GDP 3,4 %-át kitevő 2007-es szintről 1 %-ra, a strukturális egyenleg (a Bizottság szolgálatai által a program adatai alapján újraszámított, ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított egyenleg) pedig a GDP 3,5 %-áról 0,75 %-ára csökkent. Ezek a változások főként az ingatlanszektor visszafogott tevékenységének tulajdonítható bevételekieséseket, valamint kisebb mértékben a kiadások túllépését tükrözik. Így a támogatások és az egyéb kiadások egyenként a GDP körülbelül 0,5 százalékpontjának megfelelő kiadásnövekedésért felelősek. Ebből az aszályal és a vízellátás fenntartásának ehhez kapcsolódó költségeivel összefüggő megnövekedett kiadások, valamint a mezőgazdasági termelőknek nyújtott kártalanítás a GDP 0,75 százalékpontját teszi ki. Ezenkívül a szociális juttatások és a társadalmi kohéziót szolgáló egyéb (a nyugdíjasoknak, a fogyatékkal élőknek és jóléti juttatások más kedvezményezettjeinek nyújtott) intézkedések a GDP közel 0,5 százalékpontjának megfelelő további kiadásnövekedést jelentettek. A 2008-as többlet ennek ellenére a 2007-es stabilitási programban kitűzött, a GDP 0,5 %-át kitevő célkitűzés fölött alakult, a vártnál magasabb bevételek, az alacsonyabb kamatfizetéseknek és a kedvező 2007-es bázishatásnak köszönhetően, mivel 2007-ben a végleges költségvetési többlet – a várt 1,5 %-os eredménnyel szemben – a GDP 3,4 %-ára emelkedett. Bár a strukturális egyenleg jelentős mértékű csökkenésére kihatással volt a növekedési összetétel hatásainak köszönhető bevételecsökkentés, a költségvetési politika – a még kedvező körülmények között – általában véve prociklikus volt.
- (5) A program aktualizált változata alapján 2009-re a költségvetési célkitűzés a GDP 0,8 %-át kitevő hiány elérésére irányul, ami nagy vonalakban összhangban van a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésével. A 2009-es (a parlament által 2008. december 18-án elfogadott) költségvetési törvényben célként kitűzött, a GDP 1 %-át kitevő többletkezésként ez a GDP 1,75 százalékpontjának megfelelő lefelé történő kiigazítást jelent. Ez az összes bevételre vonatkozó előrejelzés lefelé történő kiigazításával magyarázható, amely összhangban van a lassabb növekedésre vonatkozó kilátásokkal. Az aktualizált program a 2008-as eredményhez képest 2009-ben a GDP-arányos bevétel 1,5 százalékponttal történő csökkenésére számít, ami főként az ingatlanszektor visszafogott tevékenységének és a vállalatok csökkenő nyereségességének, valamint a félkormányzati szervezetektől származó osztalékbevételek hiányának tulajdonítható. A közkiadások várhatóan csak kismértékben emelkednek. A magasabb szociális juttatásokat ellensúlyozzák a kamatfizetések terén jelentkező megtakarítások. Összességében a költségvetési politika irányvonala 2009-ben – az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban – expanzív lesz, hozzávetőleg a GDP 1,5 %-ának megfelelő mértékben.
- (6) A program előrejelzése szerint az államháztartási hiány a GDP 0,8 %-át kitevő 2009-es célról fokozatosan romlik, és 2012-re 2,2 %-ot ér el. Az elsődleges többlet ezzel párhuzamosan a GDP 1,5 %-át kitevő 2009-es szintről 2011-ben 0,2 %-ra csökken, majd 2012-ben 0,2 %-os hiányba fordul. A strukturális hiány a várt élénk növekedés mellett a GDP 0,75 %-ának megfelelő 2009-es szintről 2012-re a GDP 2 %-ára romlik. A közös módszertan alapján úgy tűnik, a strukturális egyenleg 2009-től lényeges eltérést mutat majd a – strukturális értelemben kiegyensúlyozott költségvetésként meghatározott – középtávú célkitűzéshez képest. A költségvetési hiány előre jelzett növekedése főként a folyó elsődleges kiadások, különösen a szociális juttatások, a bérek és más kiadások emelkedésével magyarázható. A bruttó államadósság, amely a becslések szerint 2008-ban a GDP 49,3 %-a volt, az előrejelzések szerint 2012-re a GDP 44,2 %-ára csökken, a tartós, ámde gyorsan csökkenő elsődleges többleteknek köszönhetően.
- (7) A költségvetési eredmények lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. Úgy tűnik, az aktualizált változatban előre vetített makrogazdasági forgatókönyv a teljes programidőszak tekintetében optimista

⁽¹⁾ Az értékelés figyelembe veszi a Bizottság szolgálatainak 2009. januári előrejelzését, és az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb információkat is.

növekedési feltételezéseken alapul. A bevételi oldalon az államháztartás kockázatai – különösen 2009–2010-ben – nagyobbak, mint az előző években, és egyrészt a gazdasági növekedés erősebb visszaeséséhez, másrészt ahhoz kapcsolódnak, hogy a gazdasági növekedés összetétele oly módon alakul, hogy ezáltal csökkenhet az adóbevételek mértéke. A várt gazdasági visszaesésre és a belföldi kereslet közkiadások növelése révén történő ösztönzésére irányuló nyomásra tekintettel a kiadások esetleges túllépésének kockázata nem elhanyagolható. Az adóssághányad a makrogazdasági forgatókönyvet és a költségvetési célokat érintő kockázatokra tekintettel az aktualizált program előrejelzéseinél kedvezőtlenebbül is alakulhat.

- (8) A népesség elöregedésének hosszú távú költségvetési hatása jelentősen meghaladja az uniós átlagot, főként a GDP-arányos nyugdíjkiadások viszonylag nagy mértékű emelkedése miatt az elkövetkező évtizedekben, ami részben annak tulajdonítható, hogy a nyugdíjrendszer még nem egészen kiforrott. A program bemutatja a nemrég elfogadott nyugdíjreformot, amely várhatóan csökkenti majd a nyugdíjkiadások növekedését. Amíg azonban az aktualizált előrejelzéseket a Gazdaságpolitikai Bizottság véglegesen el nem fogadja, addig ezek csupán „tagállami előrejelzéseknek” tekinthetők. Míg a 2008-as költségvetési egyenleg hozzájárult volna a népesség elöregedése által okozott előre jelzett hosszú távú költségvetési hatás egy részének ellensúlyozásához, ennek ellenkezője történik, ha a költségvetés a programban előre jelzettnek megfelelően alakul. Az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos magas kockázatok csökkentését középtávon az elsődleges egyenleg javításával és az elöregedéssel kapcsolatos kiadások jelentős növekedését megfékező további intézkedések végrehajtásával lehet elérni.
- (9) Ciprus költségvetési kerete eddig eredményes volt, a költségvetési célokat – élénk gazdasági növekedés mellett – túlteljesítették. A keret a közelmúltban javították a pénzügyi irányítási elszámolási rendszer elfogadásával, majd 2006-tól fokozatosan bevezették a hároméves középtávú költségvetési keretet, 2007-ben pedig a program és teljesítmény alapú költségvetés-tervezést. A pótköltségvetések év közbeni elfogadásának eddigi gyakorlata a források szándékolt átcsoportosítását meghaladó mértékben vezetett a folyó kiadások növekedéséhez. A program szerint az új költségvetési keret – amint teljes mértékben végrehajtották – várhatóan véget vet majd ennek a gyakorlatnak, valamint eredményesebb és hatékonyabb költségvetési eljárást eredményez, hozzájárulva ezzel a kiadások megfékezéséhez. Az új költségvetési eljárás ugyanakkor megfelelő alapot teremt a kiadások átcsoportosításához a növekedést ösztönző tevékenységek javára, a nemzeti reformprogramban meghatározott prioritásokkal összhangban. Az új keret azonban még a végrehajtás korai szakaszában van, és várhatóan csak 2012-ben lép teljesen érvénybe.
- (10) A ciprusi kormány nem fogadott el külön intézkedéscsomagot a pénzügyi ágazat stabilizálása céljából. A bankrendszerbe vetett bizalom javítása érdekében azonban a betétbiztosítás összegét 40 000 EUR-ról 100 000 EUR-ra emelték. Ezenkívül a kormány rövid távú (cashflow) szükségleteinek fedezése és a bankrendszer likviditási feltételeinek javítása érdekében 2009. január elején 2009. októberi lejáratú kincstárjegyeket bocsátott ki, amelyet később 2009 decemberéig meghosszabbítottak. A kibocsátás teljes összege 1,4 milliárd EUR (a GDP 8 %-a), amelynek körülbelül felét bankoknál és hitelintézeteknél helyezik el.
- (11) A ciprusi kormány a gazdasági visszaesésre reagálva diszkrecionális költségvetési intézkedéseket fogadott el. A 2009-es ösztönző csomag összhangban van az európai gazdaságélénkítési tervvel, és megfelelő választ jelent a gazdasági visszaesésre, átmenetileg támogatva a gazdasági tevékenységet 2009-ben. Az összes költségvetési költség körülbelül a GDP 1,5 %-át teszi ki, és ebből 0,25 százalékpont már szerepel a 2009-es költségvetésben. Célja a válság hatásának enyhítése a leginkább érintett ágazatokban, így az építőiparban (a GDP 1,25 %-a) és az idegenforgalmi ágazatban (körülbelül a GDP 0,25 %-a). A kormány ezenkívül célzott intézkedést fogadott el, amelynek keretében az alacsony jövedelmű családok elsődleges lakóhelyük megszerzése céljából kedvező feltételekkel juthatnak hitelhez. Az intézkedésnek az adósságra gyakorolt becsült hatása a 2009–2013 közötti időszakban a GDP 1 %-a körüli szintre tehető. Összességében véve a csomag időszzerű, célzott és átmeneti. A rövid távú kilátások tekintetében nagyjából megfelel a fő politikai célkitűzéseknek. Az aktualizált változat számos strukturális intézkedést is tartalmaz, amelyek a hosszabb távú politikai reformterv részei, de a visszaesés által támasztott jelenlegi kihívások kezelésében is segítenek. Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak. Céljuk a növekedési potenciál bővítése, a versenyképesség fokozása, valamint a fizikai és a humán tőke erősítése.

- (12) Az általános költségvetési irányvonal a programidőszak során végig expanzív. Konkrétan 2009-től kezdődően a költségvetési hiány lényeges növekedése várható, ami lényeges eltérést jelent a középtávú költségvetési célkitűzéshez képest, és ez a ciprusi gazdaság nagy külső egyensúlytalansága fényében problematikusnak tekinthető. Tekintettel a lefelé mutató középtávú kockázatokra, a költségvetési célkitűzések az előrejelzéseknél rosszabbul is alakulhatnak. Mivel a külfölddel szembeni magas szintű nettó hitelfelvételre tekintettel Ciprus csak korlátozott költségvetési mozgástérrel rendelkezik, a költségvetés további romlása a program későbbi éveiben nem egyeztethető össze az ország egyensúlytalanságainak megszüntetésével és a középtávú költségvetési célkitűzés eléréséhez szükséges kiigazítással.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program minden előírt adatot megad, és szinte minden nem kötelező adatot is tartalmaz (!).

Általános következtetésként megállapítható, hogy az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban 2009-ben elfogadott jelentős költségvetési ösztönző intézkedések következtében a költségvetési irányvonal 2009-ben expanzív lesz. Az ezt követő években a költségvetési egyenleg várhatóan tovább romlik. A költségvetési szigor ennek megfelelő lazulása nem tűnik indokoltnak a viszonylag kedvező gazdasági kilátásokra és a nagy külső egyensúlytalanságra tekintettel. Emellett a globális gazdasági környezet erős romlása miatt a költségvetési stratégiához jelentős lefelé mutató kockázatok kapcsolódnak, tekintettel arra, hogy a program makrogazdasági forgatókönyvének alapjául kedvező növekedési feltételezések szolgálnak. A magas külső egyensúlytalanságok fényében kiemelt fontosságú a körültekintő politika folytatása és a költségvetés fenntarthatóságának erősítése. Ezért a ciprusi költségvetési politika számára az egyik fő kihívást a folyó kiadások ellenőrzése és a prociklikusság elkerülése jelenti. Ezenfelül az egyensúlyhiánnyal szembesülő gazdaság zökkenőmentes kiigazításának alátámasztása érdekében is fontos az államháztartás minőségének fokozása.

A fenti értékelés alapján Ciprust felkérjük arra, hogy:

- az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban, a stabilitási és növekedési paktum keretében hajtsa végre a 2009-es költségvetési politikát a tervezett módon, ugyanakkor kerülje el az államháztartásnak a célhoz képesti további romlását 2009-ben;
- a rendezett költségvetési egyenleg középtávú biztosítása érdekében 2010-ben és az azt követő években – a kiadások növekedésének visszafogása révén – fordítsa vissza a költségvetési hiány előre jelzett növekedését;
- az előregedésnek az állami kiadásokra gyakorolt várható hatására tekintettel a nyugdíj- és az egészségügyi rendszer reformjának folytatása révén szilárdítsa meg az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2009. jan.	4,4	3,8	2,1	2,4	3,0	3,2
	BIZ 2009. jan.	4,4	3,6	1,1	2,0	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0	n.a.
HICP-infláció (%)	SP 2009. jan.	2,2	4,4	2,0	2,5	2,5	2,5
	BIZ 2009. jan.	2,2	4,4	2,0	2,3	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	2,2	2,5	2,0	2,0	2,0	n.a.
Kibocsátási rés (!) (a potenciális GDP %-ában)	SP 2009. jan.	0,2	0,8	- 0,1	- 0,6	- 0,5	- 0,2
	BIZ 2009. jan. (!)	1,1	1,9	0,5	0,1	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	- 0,7	- 0,6	- 0,6	- 0,4	n.a.	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	- 11,7	- 12,4	- 12,1	- 11,5	- 10,9	- 10,2
	BIZ 2009. jan.	- 9,7	- 13,2	- 11,8	- 10,8	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	- 6,6	- 6,5	- 6,3	- 5,9	- 5,6	n.a.

(!) Az elsődleges jövedelmek és transferek egyenlegére vonatkozó adatok hiányoznak.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	46,4	45,3	43,8	44,0	44,4	44,8
	BIZ 2009. jan.	46,4	45,6	44,1	44,1	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	45,9	44,3	44,5	44,6	44,7	n.a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	42,9	44,3	44,6	45,5	46,3	47,1
	BIZ 2009. jan.	42,9	44,7	44,7	45,1	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	44,4	43,8	44,0	44,0	44,1	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	3,4	1,0	- 0,8	- 1,4	- 1,9	- 2,2
	BIZ 2009. jan.	3,4	1,0	- 0,6	- 1,0	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	1,5	0,5	0,5	0,7	0,7	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	6,5	3,9	1,5	0,8	0,2	- 0,2
	BIZ 2009. jan.	6,5	3,9	1,8	1,2	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	4,7	3,4	2,9	2,9	2,8	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	3,4	0,7	- 0,8	- 1,2	- 1,7	- 2,1
	BIZ 2009. jan.	3,0	0,2	- 0,8	- 1,1	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	1,8	0,7	0,7	0,8	0,7	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	3,4	0,7	- 0,8	- 1,2	- 1,7	- 2,1
	BIZ 2009. jan.	3,0	0,2	- 0,8	- 1,1	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	0,3	0,7	0,7	0,8	0,7	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2009. jan.	59,4	49,3	46,8	45,4	44,2	44,2
	BIZ 2009. jan.	59,4	48,1	46,7	45,7	n. a.	n. a.
	KP 2007. dec.	60,0	48,5	45,3	43,8	40,5	n.a.

Megjegyzések:

(1) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programokból, a Bizottság szolgálatainak a programban szereplő információk alapján végzett újraszámítása szerint.

(2) A 2007–2010 közötti időszakra vonatkozóan 3,1 %-os, 2,8 %-os, 2,6 %-os, illetve 2,4 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított egyenleg. A legutóbbi program és a Bizottság szolgálatainak januári időközi előrejelzése szerint nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések.

Forrás:

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