

## A TANÁCS VÉLEMÉNYE

## Finnországnak a 2009–2013-as időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2010/C 138/03)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló 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 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2010. április 26-án megvizsgálta Finnország 2009–2013 közötti időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) Noha a globális válság 2008. évi kitörésekor Finnország viszonylag erős helyzetben volt, mivel előzőleg folyó fizetési mérlegében és államháztartásában jelentős többletet halmozott fel, a bizalomcsökkenés eredményeképpen a világválság különösen erősen sújtotta fokozottan exportorientált iparát, valamint a hazai ágazatokat. Finnország nem szabott korlátot az automatikus stabilizátorok működésének, ezek kiegészítéseként pedig viszonylag jelentős diszkrécionális költségvetési ösztönzőket biztosított. Ennek következtében az államháztartás egyenlege 2009-ben a GDP több mint 6,5 %-ával romlott. Míg a fogyasztói bizalom 2009 során gyorsan visszatért a hosszú távú átlag fölé, és kismértékben az ágazati bizalmi mutatók is javultak, a reálgazdaság növekedése ennél fokozatosabb volt. A munkaerőpiac ez idáig a kibocsátás meredek csökkenése alapján várhatónál visszafogottabban reagált a válságra.
- (3) Bár a tényleges GDP-nek a válság során megfigyelt csökkenése jórészt ciklikus, a válság a potenciális kibocsátás szintjére is negatív hatással volt. Emellett a válság a beruházások visszaesése, a hitelhez jutás nehézségei és a növekvő strukturális munkanélküliség következtében középtávon is hatással lehet a potenciális növekedésre. A gazdasági válság hatása továbbá súlyosbítja a népesség

idősödése által a potenciális kibocsátásra és az államháztartás fenntarthatóságára gyakorolt negatív hatásokat. Mindezek ismeretében a potenciális növekedés támogatása céljából elengedhetetlen a strukturális reformok ütemének felgyorsítása. Különösen fontos, hogy Finnország olyan reformokat hajtson végre, amelyek hosszú távon növelik a munkaerő-kínálatot, így ellensúlyozhatják a társadalom idősödése által a munkaerőpiacra gyakorolt kedvezőtlen hatásokat.

- (4) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv előrejelzése alapján a 2009. évi jelentős, 7,6 %-os visszaesést követően 2010-ben a reál-GDP növekedése visszatér 0,7 %-ra, majd 2011-ben 2,4 %-ra, 2012-ben pedig 3,5 %-ra emelkedik, és 2013-ban 3 %-ra mérséklődik. A jelenleg rendelkezésre álló információk <sup>(2)</sup> fényében úgy tűnik, hogy a forgatókönyv 2011-ig megalapozott, azt követően pedig kifejezetten optimista növekedési feltételezéseken alapul, tekintve, hogy az előre jelzett növekedési értékek jelentősen meghaladják a középtávra becsült növekedési potenciál értékét. A program inflációs előrejelzése valószínűleg nem tűnik a programidőszak alatt.
- (5) A program becslése szerint az államháztartási hiány 2009-ben a GDP 2,2 %-át teszi majd ki. A 2008. évi 4,4 %-os többlethez viszonyított jelentős romlást nagyrészt a válságnak az államháztartásra gyakorolt hatása, valamint a kormány által az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban elfogadott, a GDP csaknem 2 %-ának megfelelő összegű ösztönző intézkedések idézték elő. Az államháztartás gyengülését elsősorban a kieső bevételek, különösen a jövedelemadó-, és azon belül is a társaságiadó-eredmények tekintélyes csökkenése okozta. A program szerint a 2010-re tervezett költségvetési politika továbbra is laza lesz, majd a program későbbi éveiben lényegében semlegessé válik. Mivel a költségvetési ösztönző intézkedések természetüknél fogva többnyire tartósak, ezek teljesítése nem vezet automatikusan költségvetési konszolidációhoz. A Tanács által szorgalmazott exitstratégiának megfelelően és a fenntartható államháztartási egyenleghez való visszatérés érdekében szigorítani kell a középtávú költségvetési irányvonalat. A program kimondja, hogy a kormány később dönt a költségvetési konszolidációs intézkedésekről, amelyeket a tervek szerint a soron következő 2011. évi költségvetésben és a stabilitási program következő aktualizált változatában határoznak meg.

- (6) A program azzal számol, hogy az államháztartás hiánya 2010-ben a GDP 3,6 %-ára nő, és ezáltal átmenetileg túllépi majd a Stabilitási és Növekedési Paktumban az államháztartási hiányra vonatkozóan a GDP 3 %-ában megállapított küszöbértéket. A hiány várható növekedésére

<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/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm)

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

egy további, a GDP 1 %-át némileg meghaladó, elsősorban adócsökkentés, illetve a munkanélküliség várható növekedése miatt kifizetett magasabb szociális juttatások formájában nyújtott ösztönző intézkedés ad magyarázatot. A strukturális egyenleg, tehát a közösen megállapított módszertannak megfelelően újraszámított, ciklikusan kiigazított, egyszeri intézkedések nélkül számított egyenleg az előző évhez képest 2010-ben várhatóan 1 %-ot meghaladó mértékben csökken, ami lényegében megfelel a 2010-ben érvénybe lépő ösztönző intézkedések mértékének.

- (7) A program középtávú költségvetési stratégiájának fő célja a gazdasági tevékenység és a munkaerőpiac támogatása a válság során, figyelembe véve a hosszú távú fenntarthatóságra vonatkozó követelmények által szabott költségvetési korlátozásokat. Míg a program hangsúlyozza a fenntartható költségvetési egyenleg elérésének fontosságát, azt is kimondja, hogy a meglévő szakpolitikákon alapuló jelenlegi költségvetési előrejelzések nem felelnek meg ennek a célkitűzésnek. A program szerint az államháztartási és az elsődleges hiány 2011-től várhatóan csökkenni fog, és az államháztartási hiány mértéke 2013-ra a GDP 2 %-ára esik vissza. A strukturális egyenleg ennek megfelelő alakulása azt mutatja, hogy a költségvetési irányvonal 2011-től semlegessé válik. Mindez összhangban áll a programnak a jelenlegi politika változatlanosságát alapul vevő forgatókönyvével, illetve azzal, hogy a kormány ez idáig nem jelentett be jelentősebb középtávú konszolidációs intézkedéseket. Az aktualizált program a költségvetési pozícióra vonatkozó középtávú célkitűzést a GDP 0,5 %-át kitevő strukturális többletben jelöli meg. Tekintettel a legújabb előrejelzésekre és az adósság szintjére, a középtávú célkitűzés úgy tűnik, megfelel a Paktum célkitűzéseinek. Az aktualizált stabilitási program a jelenlegi szakpolitikák folytatása mellett azonban nem számol azzal, hogy a középtávú költségvetési célkitűzés még a programidőszak során megvalósulhat.
- (8) A költségvetés akár rosszabbul is alakulhat a programban előre jelzetttnél. Míg a közeljövő növekedési kilátásait érintő kockázatok enyhébbek, hiszen a legújabb előrejelzési mutatók alátámasztják a fogyasztói bizalom viszonylag erőteljes és folyamatos erősödését és kisebb mértékben az üzleti bizalom erősödését is, tekintettel a költségvetési előrejelzések alapjául szolgáló, kifejezetten optimista növekedési feltételezésekre, a későbbi években a költségvetési eredmény a jelzetttnél kedvezőtlenebbül is alakulhat. A célokat érintő kockázatokat némileg ellensúlyozza a kormány az iránti elkötelezettsége, hogy a 2011. évi költségvetésben és a következő aktualizált stabilitási programban a válságkezelő lépések leépítésére irányuló intézkedéseket határoz meg.
- (9) A bruttó államadósság 2009-ben becslések szerint az előző évben mért 34,2 %-os értékről a GDP 41,8 %-ára nő. Ennek fő oka a hiány hirtelen emelkedése és a GDP visszaesése. Az adóssághányad tekintetében a programidőszak során további 14,6 százalékpontos növekedés várható, amelynek eredményeképpen a 2013. évi érték a GDP 56,4 %-ának felel majd meg, és amelynek elsődleges kiváltó oka a tartósan magas államháztartási hiány. Tekintettel a költségvetési célkitűzéseket övező negatív kockázatokra, az adóssághányad a programban előre jelzetttnél jobban is megemelkedhet. A program keretén belül elvégzett érzékenységvizsgálat alapján az adóssághányad várhatóan nem fogja túllépni a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírt, a GDP 60 %-ának megfelelő felső határértéket. A korábbi évekhez hasonlóan a társadalombiztosítási alapok tovább növelték pénzeszközeiket, amelyek értéke 2008-ban a GDP 52,4 %-ával egyezett meg, ami így jelenleg meghaladja a bruttó államadósság mértékét.
- (10) A középtávú adósság-előrejelzések, amelyek azt feltételezik, hogy a GDP-növekedés fokozatosan helyreáll a válság előtt tervezett mértékre és az adóhányad visszatér a válság előtti szintre, és amelyek magukban foglalják a népesség idősödésével kapcsolatos kiadások előre jelzett növekedését is, azt jelzik, hogy a programban tervezett költségvetési stratégia önmagában, változatlan politika mellett nem elegendő a GDP-hez viszonyított adósságarány 2020-ig történő stabilizálásához.
- (11) Miközben a népesség idősödésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása valamivel meghaladja az EU átlagát, az elfogadott nyugdíjreform a következő évtizedekben segít visszafogni a nyugdíjkiadások előre jelzett növekedését. Ezenkívül az állami nyugdíjalapokban felhalmozott jelentős vagyon részben segít finanszírozni a nyugdíjkiadások jövőbeli növekedésének egy részét. A programban becsült 2009. évi költségvetési egyenleg súlyosbítja a népesség idősödésének a fenntarthatósági részre gyakorolt költségvetési hatását. A jelentős elsődleges többlet középtávon történő biztosítása és a megfelelő strukturális reformok végrehajtása elősegítené az államháztartás fenntarthatóságát érintő kockázatok visszaszorítását, amelyek a Bizottság 2009. évi fenntarthatósági jelentése<sup>(1)</sup> szerint alacsonyak.
- (12) A központi állami kiadások ellenőrzésének elsődleges eszközét továbbra is a többéves kiadási korlátok jelentik, amelyek nem vonatkoznak a ciklikusan érzékeny kiadási tételekre, és ennek megfelelően maradéktalanul lehetővé tették az automatikus stabilizátorok működését. Míg ez a megoldás a válság időszakában előmozdította a gazdasági tevékenységet és a társadalmi kohéziót, egyben az államháztartás viszonylag erőteljes romlását is eredményezte. Tekintettel korábbi kiváló eredményeire, a kiadási korlátok eszköze várhatóan továbbra is hatékonyan visszafogja majd a nem ciklikus jellegű állami kiadásokat. A program elismeri, hogy hangsúlyt kell helyezni a válság utáni időszakokra vonatkozó exitstratégiára és olyan költségvetéspolitikai szabályok kidolgozására, amelyek biztosítják az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát. A kormány

(1) Az államháztartások fenntarthatóságára vonatkozó, 2009. november 10-i tanácsi következtetésekből „a Tanács felhívja a tagállamokat, hogy a soron következő stabilitási és konvergenciaprogramjaik során irányítsák figyelmüket a fenntarthatóságot célzó stratégiákra”, továbbá „felkéri a Bizottságot, valamint a Gazdaságpolitikai Bizottságot és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságot, hogy – a következő fenntarthatósági jelentéshez megfelelő időben – további módszereket dolgozzanak ki az államháztartások hosszú távú fenntarthatóságának értékeléséhez”, amelyet 2012-re terveznek.

ezenfelül kísérletet tesz arra, hogy növelje az önkormányzati szolgáltatások termelékenységét, ami szintén enyhítheti a kiadási nyomást. E célból a parlament 2007-ben kerettörvényt fogadott el.

(13) A kormány nem módosította jelentős mértékben a központi kormányzati, illetve a helyi önkormányzati szintű szolgáltatásnyújtás átszervezésével kapcsolatos jelenleg zajló reformstratégiáit, így mindkét említett stratégia a tervek szerint halad. Az önkormányzati szinten remélt termelékenységnövekedés azonban várhatóan csak közép- vagy hosszú távon jelentkezik majd meghatározó mértékben.

(14) Összegezve, figyelembe véve a költségvetési célkitűzéseket érintő fenti kockázatokat, megállapítható, hogy a támogató jellegű költségvetési politikák 2010 során való fenntartását célzó stratégia összhangban áll az európai gazdaságélénkítési tervvel. A gazdasági válság negatív hatásainak következtében az államháztartás hiánya 2010-ben várhatóan ideiglenesen túllépi majd a GDP 3 %-ának megfelelő határértéket, ezt követően pedig fokozatosan a referenciaérték alá csökken. A program későbbi éveire vonatkozó növekedési előrejelzéseket érintő kockázatok fényében azonban előfordulhat, hogy még a hiány tervezett mérsékelt csökkentése sem érhető el. A strukturális egyenlegek változásában mért előre jelzett költségvetési irányvonal alapján feltételezhető, hogy középtávon nem következik be költségvetési konszolidáció, és a program nem tervezi a középtávú költségvetési célkitűzés megközelítését a programidőszakban. Jóllehet a program szerint folyamatban van a konszolidációs stratégia kidolgozása, annak pontos célkitűzéseit és főbb elemeit nem határozta meg. A költségvetési stratégiának a Paktum követelményeivel való összehangolása érdekében egy strukturális költségvetési konszolidációt célzó átfogó stratégia időszerű végrehajtására van szükség.

(15) 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 a súlyos gazdasági válság jelentős mértékben gyengítette az államháztartást, ideértve annak hosszú távú fenntarthatóságát is. A 2010-re tervezett expanzív költségvetési politika összhangban áll az európai gazdaságélénkítési tervvel. A program előrejelzései (változatlan politika mellett) azonban azt jelzik, hogy az államháztartás hiánya 2010-ben meghaladja majd a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket. Ezenfelül az előre jelzett és rendkívül lassú középtávú költségvetési konszolidációs irányvonal nem biztosítja a program középtávú célkitűzései megvalósításához szükséges előrehaladást. Az előrejelzésekhez kapcsolódó lefelé mutató kockázatokat is figyelembe véve rendkívül kívánatos lenne, hogy a kormány idejében meghozott intézkedésekkel egy olyan átfogó és konkrét középtávú költségvetési stratégiát határozzon meg, amely 2011-től kezdve biztosítaná a konszolidációt. A fenti értékelés alapján Finnország felkérést kap arra, hogy:

i. az európai gazdaságélénkítési tervnek megfelelően hajtsa végre a 2010. évi költségvetési politikát, és ezzel egyidejűleg gondoskodjon arról, hogy a GDP 3 %-ának megfelelő referenciaérték tervezett túllépése korlátozott és átmeneti jellegű maradjon;

ii. idejében meghozott intézkedés keretében dolgozzon ki egy átfogó és konkrét középtávú költségvetési stratégiát, amely 2011-től kezdve biztosítja a konszolidációt, valamint elősegíti a középtávú célkitűzések elérését és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának helyreállítását.

#### A legfontosabb makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reál-GDP (%-os változás)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>1,0</b>	<b>- 7,6</b>	<b>0,7</b>	<b>2,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>
	BIZ 2009. nov.	1,0	- 6,9	0,9	1,6	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	2,6	0,6	1,8	2,4	2,2	n.a.
HICP infláció (%)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>3,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
	BIZ 2009. nov.	3,9	1,8	1,6	1,5	n.a.	n.a.
	SP 2008. okt.	4,0	2,3	1,9	2,0	2,0	n.a.
Kibocsátási rés <sup>(1)</sup> (a potenciális GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>3,7</b>	<b>- 5,0</b>	<b>- 5,0</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 1,2</b>
	BIZ 2009. nov. <sup>(2)</sup>	3,5	- 4,5	- 4,3	- 3,8	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	1,3	- 0,6	- 1,0	- 1,2	n.a.	n.a.

<sup>(1)</sup> Különösen a programidőszak későbbi éveire vonatkozó külső feltételezések hiányoznak.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nettó külső finanszírozási képesség/ igény (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>2,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>
	BIZ 2009. nov.	3,0	1,1	1,2	1,3	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	4,0	3,6	3,7	3,9	3,9	n.a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>53,4</b>	<b>53,1</b>	<b>52,6</b>	<b>53,4</b>	<b>53,2</b>	<b>52,8</b>
	BIZ 2009. nov.	53,4	51,5	50,5	50,6	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	51,4	50,3	49,7	49,4	49,4	n.a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>49,0</b>	<b>55,3</b>	<b>56,2</b>	<b>56,4</b>	<b>55,5</b>	<b>54,7</b>
	BIZ 2009. nov.	48,9	54,3	55,0	55,0	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	47,0	48,2	48,6	48,4	48,5	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>4,4</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,9</b>
	BIZ 2009. nov.	4,5	- 2,8	- 4,5	- 4,3	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	4,4	2,1	1,1	1,0	0,9	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>5,9</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,4</b>
	BIZ 2009. nov.	5,9	- 1,4	- 3,1	- 2,9	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	5,4	4,0	3,3	2,8	2,4	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg <sup>(1)</sup> (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>2,6</b>	<b>0,3</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 1,3</b>
	BIZ 2009. nov.	2,7	- 0,5	- 2,3	- 2,4	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	3,7	2,4	1,7	1,6	n.a.	n.a.
Strukturális egyenleg <sup>(2)</sup> (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>2,6</b>	<b>0,3</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 1,3</b>
	BIZ 2009. nov.	2,7	- 0,5	- 2,2	- 2,4	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	3,7	2,4	1,7	1,6	n.a.	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	<b>SP 2010. feb.</b>	<b>34,2</b>	<b>41,8</b>	<b>48,3</b>	<b>52,2</b>	<b>54,4</b>	<b>56,4</b>
	BIZ 2009. nov.	34,1	41,3	47,4	52,7	n.a.	n.a.
	SP 2008. dec.	32,4	33,0	33,7	34,1	34,6	n.a.

**Megjegyzések:**

(1) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programokból, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő adatok alapján újraszámították.

(2) A 2008–2011 közötti időszakra vonatkozóan 2,1 %-os, 1,0 %-os, 0,7 %-os és 1,1 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések csak 2010-re vonatkoznak, és a legújabb program és a Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzése szerint a GDP 0,2 %-ának felelnek meg és hiánynövelők.

**Forrás:**

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzése (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.