

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

Szlovákiának a 2009–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2010/C 144/04)

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 ⁽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 2010. április 26-án megvizsgálta Szlovákiának a 2009–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.

(2) A 2003–2008-as időszakban a reál-GDP átlagosan 7 % feletti növekedési rátájával Szlovákia a fellendülési szakaszban az egyik legjobban teljesítő uniós tagállam volt. Ebben az időszokban a megalapozott makrogazdasági politikák révén elkerülték a nagyobb makrogazdasági egyensúlyhiányt, így lehetővé vált, hogy Szlovákia 2009. januárban bevezesse az eurót. Ennek ellenére a szlovák gazdaságot nagy kereskedelmi nyitottsága miatt erősen befolyásolta a válság. A reál-GDP a becslések szerint 4,7 %-kal esett vissza 2009-ben, és a szomszédos országok valutáinak leértékelődése Szlovákia reál effektív árfolyamának további felértékelődését vonta maga után.

A válság hatásainak megfékezése érdekében a hatóságok teljes mértékben hagyták működni az automatikus stabilizátorokat, és az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban 2008. novemberben és 2009. februárban válságellenes intézkedéseket fogadtak el (a GDP 0,5 %-át kitevő mértékben 2009-re és 2010-re egyaránt). A 2009-ben várhatóan a GDP 6 %-át kitevő államháztartási hiány fényében a Tanács 2009. december 2-i határozatában megállapította, hogy túlzott hiány áll fenn, és ajánlást tett a hiány 2013-ig történő megszüntetésére. A szomszédos országok valutájának átmeneti leértékelődése és a válság során fokozódó költségvetési egyensúlytalanságok miatt

gyengül Szlovákia külső versenyképessége, ezért fontos, hogy az államháztartási hiány hiteles és fenntartható csökkentése a hatóságok következő évekre vonatkozó stratégiájának kulcseleme legyen.

(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. Szlovákia számára mindenképp fontos, hogy olyan reformokat hajtson végre, amelyek a vállalkozásokra nehezedő szabályozási és adminisztratív terhek csökkentésére, a munkaerőpiac működésének javítására, és – többek között a bérek visszafogása révén – a kereskedelmi partnerekhez képest költség-versenyképességi pozíciójának javítására irányulnak.

(4) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv előrejelzése szerint a reál-GDP növekedése 2010-ben 1,9 %, 2011-ben 4,1 %, 2012-ben pedig 5,4 % lesz. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ fényében úgy tűnik, hogy a forgatókönyv 2010-ben megalapozott, 2011-ben és 2012-ben pedig optimista növekedési feltételezéseken alapul.

A program későbbi éveire vonatkozó előrejelzések nem feltétlenül tükrözik a költségvetési konszolidációs stratégiák megalapozásához szükséges mértékű óvatosságot, különös tekintettel a jelenlegi válság utáni környezetben a szokatlanul nagy fokú bizonytalanságokra. A program inflációs előrejelzése a feltételezett élénküléssel összhangban 2011-re körülbelül 1 százalékponttal magasabb a Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzésében szereplőnél, a munkanélküliségi ráta csökkenését pedig gyorsabbra becsüli.

(5) A program becslései szerint az államháztartási hiány 2009-ben a GDP 6,3 %-ára emelkedik a 2008-ban a GDP 2,3 %-át kitevő szintről. Az automatikus stabilizátorok teljes mértékű működése 2009-ben jelentős bevételcsökkenéshez és a szociális kiadások nagymértékű emelkedéséhez vezetett. A kormány által az európai gazdaságélénkítési terv

⁽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/sgp/index_en.htm

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

keretében elfogadott ösztönző intézkedések nem befolyásolták a hiányt, mivel finanszírozásuk a kiadások költségvetésen belüli átcsoportosításával történt. Néhány válságkezelő intézkedés 2010-ben is fennmarad. A Tanács által szorgalmazott exitstratégiával összhangban, valamint a túlzott hiány megszüntetése és a költségvetési egyenleg fenntarthatóbb szintre hozása érdekében a kormány a programidőszak elejére ütemezi az államháztartás konszolidációját, 2010-től kezdődően.

- (6) A program 2010-ben a GDP 5,5 %-ának megfelelő államháztartási hiányt céloz meg. A kiadás GDP-hez viszonyított aránya várhatóan GDP-arányosan 1,1 százalékponttal esik, ami az árukra és szolgáltatásokra fordított kiadások terén megtakarításokat, a közsféra béreinek visszafogott emelését és az állami beruházások csökkenését tükrözi. A GDP-hez viszonyított bevételek az előrejelzés szerint GDP-arányosan 0,3 százalékponttal csökkennek, ami az adókedvezmények és a munkához kapcsolódó juttatások átmeneti növelését, továbbá az állami vállalatoktól származó osztalékok csökkenését tükrözi. A tervezett intézkedések várhatóan GDP-arányosan körülbelül 1 százalékponttal csökkentik az államháztartási hiányt. A 2010. évi költségvetési cél a strukturális egyenleg (azaz a ciklikusan kiigazított, egyszerű és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított egyenleg) nagymértékű, GDP-arányosan mintegy 1,25 százalékpontos javulásával számol, ami összhangban van a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében adott tanácsi ajánlással.
- (7) A program költségvetési stratégiájának fő célja, hogy az államháztartási hiány a GDP 3 %-a alá csökkenjen 2012-ben, azaz egy évvel hamarabb a Tanács által a túlzott hiány esetén követendő eljárásban ajánlottánál. Az államháztartási hiány várhatóan a 2010. évi GDP-arányos 5,5 %-ról 2011-ben és 2012-ben 4,2 %-ra, illetve 3,0 %-ra csökken. A 2010 és 2012 közötti hiánycsökkenés kétharmada előre ütemezett strukturális javulást tükröz (a közös módszertannak megfelelően a programban szereplő információk alapján számítva), a maradék egyharmad pedig a kedvező ciklikus folyamatok eredménye. A strukturális javulás fő hajtóereje a kormányzati fogyasztás és a tőkekiadások tervezett jelentős csökkentése. A program alapján a 2010–2012 közötti években az átlagos éves költségvetési konszolidáció – a közös módszertannak megfelelően újrászámítva – körülbelül a GDP 1 %-ának felel meg, ami összhangban van a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében kiadott tanácsi ajánlással. A konszolidáció a tervek szerint a 2012 utáni években is folytatódik annak érdekében, hogy közeledni lehessen a középtávú költségvetési célkitűzés, a strukturális értelemben véve kiegyensúlyozott költségvetés eléréséhez. Tekintettel a legújabb előrejelzésekre és az adósság szintjére, a középtávú célkitűzés több mint megfelelően tükrözi a Paktum célkitűzéseit. Mindazonáltal elérését a program nem tervezi a programidőszakon belül.
- (8) A 2010. évi költségvetés a programban előre jelzettnél valamivel rosszabbul is alakulhat. Különösen a kiadási oldalon vannak bizonytalanságok, előfordulhat ugyanis, hogy néhány intézkedés nem biztosítja a várt megtakarítást (például az árukra és szolgáltatásokra fordított kiadások csökkentése). Ezen túlmenően a helyi önkormányzatok egyenlegére vonatkozó előrejelzések optimistának tűnnek, figyelembe véve a válságnak az ezen szervek bevételeire gyakorolt feltételezett hatását 2010-ben. A költségvetési célokat érintő bizonytalanság a későbbi években nagyobb. A program 2011 és 2012 vonatkozásában optimista makrogazdasági feltételezéseken alapul, ami azt jelenti, hogy a bevételek a vártnál kedvezőtlenebbül is alakulhatnak. A kiadási oldalon tervezett intézkedéseket, különösen a kormányzati fogyasztás csökkentéséhez kapcsolódókat tovább kell részletezni a konszolidációs terv hitelességének növelése érdekében.
- (9) A stabilitási program szerint a bruttó államadósság a 2008-ban a GDP 27,7 %-át kitevő szintről 2009-ben 37,1 %-ra emelkedett. Az emelkedés a magas hiányt és a reál-GDP 2009. évi jelentős szűkülését tükrözi. Bár az adósságarány jóval a Szerződés szerinti referenciaérték alatt marad, az előrejelzések szerint 2010-ben és 2011-ben tovább nő, elérve a GDP 42,5 %-át, majd némileg csökken 2012-ben, a GDP 42,2 %-ára. Az adósságráta valószínűleg kevésbé kedvezően fog alakulni, mint azt a program várja, különösen 2010 után, amikor a költségvetési konszolidáció kockázatait annak lehetősége is növeli, hogy a reál-GDP növekedése a programban feltételezettől kedvezőtlenebbül alakul.
- (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 időseddésével 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) A népesség előregedése hosszú távon az EU-átlagnál valamivel jelentősebb mértékben befolyásolja a költségvetést, főként a nyugdíjkiadások következő évtizedekre előre jelzett viszonylag magas növekedése miatt. Ezenkívül a 2009. évi költségvetési egyenleg súlyosbítja a népesség előregedésének a fenntarthatósági részre gyakorolt költségvetési hatását. A programban előirányozottnak megfelelően középtávon magasabb elsődleges többlet elérése, a strukturális reformok, valamint a nyugdíjrendszer reformja hozzájárulhatna az államháztartások fenntarthatóságával a kapcsolatos, a Bizottság 2009. évi fenntarthatósági jelentésében ⁽¹⁾ magasnak értékelt kockázatok csökkentéséhez.

⁽¹⁾ Az államháztartások fenntarthatóságára vonatkozó, 2009. november 10-i következtetéseikben „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.

(12) Szlovákia fiskális politikája jól meghatározott és részletes hároméves költségvetési keretre épül. Mindazonáltal a középtávú kiadási célok jórészt indikatívak és jellemző a nagymértékű módosításuk, ami idővel alázza a hitelességüket. A stabilitási program 2010. évi aktualizált változata többéves kiadási korlátok bevezetésével erősítené meg a keretet, amelyek az államháztartás nagy részét érintenék, negatív gazdasági sokkok esetére pedig mentesítési záradékot irányoz elő. A program javasolja továbbá az államadósság felső határának bevezetését az alkotmányba, és a költségvetés-végrehajtás év közbeni ellenőrzésének javítását. Az államháztartás intézményi háttérének megerősítésére irányuló erőfeszítések örövendetesek, ezért ezeket ösztönözni kell. Mivel azonban a javaslatok még nagyon kezdeti szakaszban vannak, inkább kiegészítő erőfeszítésnek tekintendők, mint a konszolidációs stratégia hajtóerejének.

(13) A szlovákiai állami kiadások összetétele javításra szorul. A szomszédos országokhoz képest az állami beruházások aránya az összes állami kiadásban alacsony (a GDP 2%-a). A K+F-re, az oktatásra és a környezetvédelemre fordított kiadások az uniós elvárásokhoz és a regionális versenytársakhoz képest szintén alacsonyak. Mindezek ismeretében az állóeszköz-felhalmozásra fordított kiadások tervezett csökkentése a programidőszakban aggodalomra ad okot. Ez egy olyan felzárkózó gazdaságban, mint Szlovákia, nem feltétlenül fenntartható, és nem is kívánatos. A program a kormányzat hatékonyságának fokozása érdekében számos intézkedést tervez, többek között a központi közigazgatás átszervezését a minisztériumok egybeolvasztásával, a közbeszerzés és az állami tulajdon kezelésének centralizálását és az információs technológia jobb felhasználását az állami szolgáltatásokban. Ezek az intézkedések jó irányba haladnak, de még korai szakaszban vannak.

(14) Összességében 2010-ben a programban felvázolt költségvetési stratégia összhangban van a 126. cikk (7) bekezdése szerinti tanácsi ajánlással. 2011-től fennáll annak a kockázata, hogy nem valósul meg a programban felvázolt ambiciózus konszolidációs pálya, és hogy a költségvetési stratégia nem lesz teljesen összhangban a 126. cikk (7) bekezdése szerinti tanácsi ajánlással.

A program ambiciózus tervet vázol föl, amellyel a 2009-ben a GDP 6,3 %-ának megfelelő államháztartási hiányt a GDP 3,0 %-ára kívánják csökkenteni 2012-re, azaz egy évvel a Tanács által 2013-ra meghatározott határidő előtt. A 2010-es költségvetési cél elérése a strukturális egyenlegben a GDP körülbelül 1,25 százalékpontjának megfelelő javulást jelentene. A 2010–2012 közötti időszakra előre jelzett, a GDP 1 %-a körüli átlagos éves strukturális kiigazítás összhangban van a túlzott hiány esetén követendő

eljárás keretében kiadott tanácsi ajánlással. Mindazonáltal a bevételi és a kiadási célokat is kockázatok övezik, különösen 2011-ben és 2012-ben, amely évek vonatkozásában a makrogazdasági paraméterek feltételezett értéke magasnak tűnik. Ezenkívül a konszolidációs terv hitelességének növelése érdekében a programban szereplő intézkedések további részletezésére 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⁽¹⁾. A túlzott hiány megszüntetéséről szóló 2009. december 2-i, a 126. cikk (7) bekezdése szerinti ajánlásában a Tanács felkérte Szlovákiát arra is, hogy a stabilitási program aktualizált változataiban külön fejezetben tárgyalja a Tanács ajánlásainak végrehajtása terén tett előrelépéseket. A program megfelel ennek az ajánlásnak.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a programban bemutatott költségvetési stratégia nagyjából összhangban van a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében kiadott tanácsi ajánlással. A program – méltánylandó módon – jelentős, előre ütemezett költségvetési konszolidációt irányoz elő azzal a céllal, hogy a hiány a GDP 3 %-a alá csökkenjen 2012-re, azaz a Tanács által meghatározott határidőnél egy évvel korábban. A költségvetési előrejelzéseket azonban a program későbbi éveire vonatkozó optimista növekedési feltételezések miatt kockázatok terhelik, és a kiadási oldalon tervezett megtakarítások eléréséhez konkrétabb intézkedésekre lehet szükség. A költségvetési keret megerősítésének szándéka örövendetes, de azt konkrét intézkedéseknek kell követniük.

A fenti értékelés alapján és a 2009. december 2-i, az EUMSz. 126. cikke szerinti ajánlás fényében Szlovákia felkérést kap arra, hogy:

- i. a költségvetésben tervezettek szerint hajtsa végre 2010-ben a hiánycsökkentő intézkedéseket, és a következő évekre konkrét intézkedésekkel támassza alá a konszolidációs pályát a túlzott hiány lehetőleg 2012-ig, de legkésőbb 2013-ig történő megszüntetésének biztosítása érdekében;
- ii. az államháztartás fenntarthatóságának biztosítása céljából folytassa a nyugdíjrendszer reformját;
- iii. hajtsa végre a költségvetési keret további megerősítését célzó intézkedéseket, különös tekintettel a kötelező többéves kiadási korlátok bevezetésére.

⁽¹⁾ Különösen a készletek változásaira és az értéktárgyak nettó beszerzésére vonatkozó adatok hiányoznak.

A legfontosabb makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2008	2009	2010	2011	2012
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2010. január	6,4	- 5,7	1,9	4,1	5,4
	BIZ 2009. november	6,4	- 5,8	1,9	2,6	n.a.
	KP 2009. április	6,4	2,4	3,6	4,5	n.a.
HICP infláció (%)	SP 2010. január	3,9	1,2	2,6	3,7	4,1
	BIZ 2009. november	3,9	1,1	1,9	2,5	n.a.
	KP 2009. április	3,9	2,2	3,6	4,1	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2010. január	8,9	- 1,1	- 2,9	- 3,0	- 1,0
	BIZ 2009. november ⁽²⁾	9,2	- 0,8	- 2,1	- 3,0	n.a.
	KP 2009. április	6,5	3,5	1,7	1,0	n.a.
Nettó külső finanszírozási képesség/ igény (a GDP %-ában)	SP 2010. január	- 5,3	- 4,2	- 3,2	- 2,7	- 1,9
	BIZ 2009. november	- 5,6	- 4,8	- 4,3	- 4,2	n.a.
	KP 2009. április	- 5,8	- 4,2	- 2,9	- 2,6	n.a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2010. január	32,5	32,8	32,5	32,3	31,7
	BIZ 2009. november	32,5	31,3	31,4	31,4	n.a.
	KP 2009. április	33,4	32,1	31,6	31,8	n.a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2010. január	34,8	39,1	38,0	36,5	34,7
	BIZ 2009. november	34,8	37,5	37,5	36,9	n.a.
	KP 2009. április	35,6	35,1	34,5	34,1	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2010. január	- 2,3	- 6,3	- 5,5	- 4,2	- 3,0
	BIZ 2009. november	- 2,3	- 6,3	- 6,0	- 5,5	n.a.
	KP 2009. április	- 2,2	- 3,0	- 2,9	- 2,2	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2010. január	- 1,1	- 4,5	- 3,6	- 2,3	- 1,1
	BIZ 2009. november	- 1,1	- 5,0	- 4,7	- 4,1	n.a.
	KP 2009. április	- 0,9	- 1,7	- 1,7	- 1,0	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2010. január	- 4,9	- 6,0	- 4,7	- 3,3	- 2,7
	BIZ 2009. november	- 5,0	- 6,0	- 5,4	- 4,6	n.a.
	KP 2009. április	- 4,1	- 4,0	- 3,4	- 2,5	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	SP 2010. január	- 4,2	- 6,0	- 4,7	- 3,3	- 2,7
	BIZ 2009. november	- 5,2	- 6,2	- 5,4	- 4,6	n.a.
	KP 2009. április	- 3,8	- 4,4	- 3,5	- 2,6	n.a.

		2008	2009	2010	2011	2012
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2010. január	27,7	37,1	40,8	42,5	42,2
	BIZ 2009. november	27,7	34,6	39,2	42,7	n.a.
	KP 2009. április	27,6	31,4	32,7	32,7	n.a.

Megjegyzések:

- (¹) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programoknak megfelelően, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő adatok alapján újraszámították.
- (²) A 2008–2011 közötti időszakra vonatkozóan 4,7 %-os, 3,6 %-os, 3,2 %-os, illetve 3,6 %-os becslés szerinti potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a legújabb program alapján: a GDP 0,7 %-a 2008-ban, hiánynövelő, a Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzése szerint 2008-ban és 2009-ben is a GDP 0,2 %-a, mindkettő hiánycsökkentő.

Forrás:

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