

Artner Annamária:

A görög és az ír stabilitási programok állása

A VKI „Csütörtöki beszélgetések” sorozatának 2011. május 12-i rendezvényéhez

MTA VKI

Görögország

Eddigi lépések

Miután 2009 végén fény derült a görög költségvetési hiány és államadósság valódi mértékére, az ország 2010 májusában 110 milliárd eurós mentőcsomagról állapodott meg az EU-val és az IMF-fel. A 2009. november végén kihozott új költségvetés, illetve a ráépülő stabilizációs program keretében 2010 első 5 hónapjában a kiadásokat 13,4 %-kal csökkentették, a bevételeket pedig 4,4 %-kal növelték, ami a GDP 2 %-át kitevő költségvetési korrekciót jelent.

A tőke oldalán:

- Elrendelték a bónuszok megszüntetését az állami bankoknál, és 90 %-os megadóztatását a magánbankok esetében.
- Harcot hirdettek a korrupció és a feketemunka ellen, (100 ezer bevándorló legalizálását vették tervbe).
- növelték a VAT-ot (25 %-ra), a luxusadókat (köztük a cigaretta, a benzin és az alkohol adóját).
- szigorították az adóbehajtást,
- Pénzügyi Stabilitási Alapot állítottak fel, amely a bankszektor szilárdságára ügyel.

Az állami szférában:

- 2010-re befagyasztották a közsféra munkaerő-felvételét,
- csökkentették az állami nyugdíjakat, és túlórapótlékot,
- csökkentették és 3 évre befagyasztották az állami béreket,
- eltörölték a különjuttatásokat (húsvétra, karácsonyra stb.),
- a bónuszokat 2 hónapban maximálták (a legalacsonyabb bérek védelme mellett)
- megkönnyítették az állami alkalmazottak elbocsátását,
- megkezdték a kormányzati munka modernizálását (munkaerőpiaci és bérpolitika, beruházási környezet, állami vállalatok kiárúsítása),
- jelentősen csökkentik a hadikiadásokat.

A szociális rendszerben:

- a szociális kiadásokat 2010-től 10 %-kal csökkentették – a legsérülékenyebbeknek járó juttatások fenntartása mellett,
- döntöttek, hogy az állam kivonul a közszolgáltatásokból (egészségügy, közlekedés, energetika), illetve lehetővé teszi a priváttőke beruházásait ezeken a területeken is,

Nyugdíjreform:

- a nyugdíjkorhatárt 60-ról 65 évre emelték,

- 2011-től az előnyugdíj korhatárát felemelték 60 évre úgy a 40 évi munkaviszonnyal rendelkezők, mint a nehéz vagy veszélyes munkát végzők esetében, miközben megszigorították az ilyen típusú munkák besorolását,
- leszállították a maximális nyugdíj értékét,
- az alapnyugdíjat csökkentették (360 euró, ami alig több mint a minimálbér fele), függetlenül attól, ki, mennyit fizetett a nyugdíjasszába,
- a járulékfizetéstől függő ún. primer nyugdíjak esetében 64 %-ra csökkentették a bérarányosítást, és a nyugdíjakat nem az utolsó 10 vagy a legjobb 5 év alapján, hanem az összes munkában töltött év alapján számolják,
- a nyugdíjalapokat 3 alapba vonták össze,
- 3-10 %-os különadót vetettek ki az 1400 euró feletti nyugdíjakra.

Felújított Stabilitási és Növekedési Program 2011

Görögország e sorok írásáig még nem állt elő új Stabilitási és Növekedési Programmal. Annak várható tartalmáról azonban pénzügyminisztériumi közlemények és uniós források alapján a következőket lehet tudni.

Az EU ([EcoFin](#)) 2011. februári véleménye szerint:

- A célszámok változatlanok. Az egyensúlyi követelmények mellett cél: exportvezérelt és beruházásra épülő növekedési pályára állítani a gazdaságot.
- Új kihívások nehezítik a terv végrehajtását (euró zóna bajai, görög reformok lassúsága). A GDP 2010-ben 4,5 %-kal csökkent, de a belföldi kereslet még jobban.
- Az alacsony infláció, és a bérek csökkenése miatt a versenyképesség javult.
- A programban szereplő 2012-14-es növekedési kilátások megfelelnek a realitásoknak.
- Az adóbehajtás még mindig nem kellően sikeres.
- 2011-ben a fiskális hiányt 7,5 %-ra kell leszorítani, de jelentős negatív kockázatot jelent, hogy nem érkezett be a tervezett mértékű adó, és hogy bizonyos fiskális szigorító lépések nem a várt eredményt hozták.

A [görög pénzügyminisztérium](#) 2011. április 26-i közleménye leszögezi, hogy az új középtávú költségvetési stratégiát május 15-ig a parlament elé terjeszti. Ez a közlemény ezen kívül a következő fontosabb megállapításokat teszi.

A görög adatszolgáltatás már mindenben megfelel az EU követelményeinek. 2010-ben a görög költségvetési hiány (10,5 %) a második legnagyobb, de egyben a legtöbb (5 százalékpontos) javulást mutatta az euró-zónában. Az adósság arányában Görögország az első.

Adatok az euró zóna egyes országairól

77,8	77,7	EU27	0,4	1	0,5	-5,5	-6,1	77,8	77,7	EU27	
82,4	82,6	Euro17	0,4	1	0,3	-4,8	-5,9	82,4	82,6	Euro17	
Államadósság GDP %-ában			GDP negyedéves növekedés %			Költségvetés egyenlege a GDP %-ában		Államadósság a GDP %-ában			
I. né	2010. III. né		2010. I. né	2010. II. né	2010. III. né	2010. II. né	2010. III. né	2010. II. né	2010. III. né		2010
135,6	140,1	Görögország	-0,6	-1,7	-1,3	-8,5	-9,4	135,6	140,1	Görögország	
79,7	90,5	Irország	2,1	-1	0,5	-15,2	-36,9	79,7	90,5	Irország	
80,8	84,2	Portugália	1,1	0,2	0,3	-9,9	-6,6	80,8	84,2	Portugália	
56,8	57,7	Spanyolország	0,1	0,3	0	-11,5	-4,8	56,8	57,7	Spanyolország	
119	119,6	Olaszország	0,4	0,5	0,3	-3,5	-3,2	119	119,6	Olaszország	
74,5	74,7	Németország	0,6	2,3	0,7	..	..	74,5	74,7	Németország	
77,8	77,7	EU27	0,4	1	0,5	-5,5	-6,1	77,8	77,7	EU27	
82,4	82,6	Euro17	0,4	1	0,3	-4,8	-5,9	82,4	82,6	Euro17	
Államadósság GDP %-ában			GDP negyedéves növekedés %			Költségvetés egyenlege a GDP %-ában		Államadósság a GDP %-ában			

Forrás: Eurostat

A tervezettnél (9,4 %) 1,1 százalékponttal nagyobb GDP-arányos költségvetési hiány okai:

- A válság GDP-re gyakorolt hatása nagyobb volt a tervezettnél, ami a GDP-arányos hiányt 0,1 százalékponttal növelte.
- Az adóbevételek ezért a GDP 0,6 %-ával felérő mértékben maradtak el a tervezettől.
- A helyi kormányzatok mérlege hiteltörlesztési kötelezettségeik miatt romlott a várthoz képest, ami a GDP-arányos hiányt 0,25 százalékponttal növelte.
- A társadalombiztosítási alap kiadásai a tervezettnél nagyobb munkanélküliség miatt szintén jobban nőttek (0,5 százalékpont).
- A kórházak 0,3 százalékponttal rontottak a költségvetés egyenlegén.
- Mindezzel szemben az állami vállalatok 0,35 százalékpontot és a költségvetés kamatfizetési halasztásai 0,29 százalékpontot javítottak az egyenlegen.

A legsürgetőbb feladatok közé tartozik a kórházak, társadalombiztosítási alapok, helyi önkormányzatok, állami vállalatok kiadásainak további csökkentése, valamint az adóelkerülés visszaszorítása. Ez utóbbi érdekében 2011. május 1-én hároméves (2011-2013-ra szóló) [akciótervet](#) hirdettek meg, amely az adóbehajtási rendszer modernizálását és hatékonyságának fokozását, jelentős büntetéseket, valamint jobb kommunikációt hirdet az állampolgárokkal az önkéntes bevallások bátorítása érdekében. Az intézkedéscsomagtól 2011-2013 között közel 12 milliárd euró plusz adóbevételt remélnek.

A középtávú költségvetési program keretében az EcoFin már idézett 2011. februári [anyag](#)a szerint, és az Európai Bizottság 2010. szeptemberi [hat pontos javaslatára](#) (Európai Unió és az euroövezet gazdaságirányításának megerősítése) való tekintettel a következő lépésekre kerül sor:

- Éves kiadási plafonok a minisztériumokra és költségvetési kiadási tételekre.
- Az adósságra fizetendő magas kamatok miatt összesen a GDP 8 %-ával felérő kiadás-visszafogásra van szükség 2012-2014 során. (Ebből a 2010 májusi programban 2 % valósult meg.) A további reformok az állami vállalatokat, az egészségügyet, az adórendszert, az állami foglalkoztatást, az elkülönített költségvetési alapokat, a beruházásokat és a hadikiadásokat kell érintsék.

- A már meghirdetett privatizációs program (2015-ig 50 milliárd euró) nagyban támogatja a költségvetési reformot, az adósságállomány 20 %-os csökkentését, valamint a hatékonyságot és exportot, sikeressége esetén növeli a piacok bizalmát.
- A 2010. májusi reformok egy része már hatályba lépett (pl. nyugdíjreform, a munkaerőpiac átalakításának első lépései), míg mások késlekednek.
- 2010 végén a munkaerőpiac további liberalizációját előíró törvényt léptettek hatályba, ami azonban nem volt elég ambiciózus.
- Politikai elhatározás kell az új beruházási törvény és versenytörvény megalkotásához és végrehajtásához, valamint az egészségügy hatékonyabbá tételéhez.
- A pénzügyi szektor felügyelete jól alakul. Azonban a privát szektort érintő hitelezés csökkenése visszafogja a gazdasági növekedést. Ezen segítő a kormány egy új 30 milliárd eurós garancia-alapot hozott létre, a bankokat középtávú tervek készítésére ösztönzi, amelyek a pénzpiacokról való alapszerzést célozzák az Eurosystem refinanszírozási csatornáinak használatára, illetve az állami garanciák helyett.

Mivel a görög adósság átstrukturálásának szükségessége már hónapok óta látszik, az EcoFin februári értékelésében figyelmeztette Görögországot, hogy az adósságenyhítés egyéb módjainak alkalmazása nem jelentheti a politikai elhatározás gyengülését vagy a közvélemény eltérítését a fiskális konszolidáció, a privatizáció és a növekedés-gyorsító strukturális reformok szükségessége vonatkozásában.

Kilátások

Görögország adósságállománya finanszírozhatatlan. Nem véletlen, hogy hírek kaptak szárnyra arról, hogy az ország elhagyhatja az euroövezetet. Bár ezt a kormány és az Unió is erőteljesen cáfolta, egy újabb (kb. 30 milliárd eurós) mentőcsomag szükségessége, és/vagy az adósság átstrukturálása (feltételeinek enyhítése, egy részének elengedése), elkerülhetetlen. Ezek nélkül Görögországnak valóban nem lenne más választása, mint elhagyni az eurót, bármibe kerül is az.

Írország

Eddigi lépések

A válság hatásai már 2008 derekán érződtek, és először 2008 végén kellett a kormánynak 5,5 milliárd eurót költenie bankmentésre (feltőkésítésre, államosításra). Ezek fedezetére 2008 októberében 2 milliárd eurós költségvetési kiigazítási csomagot indítottak el, 2009 tavaszán további 700 millió kiigazításra került sor (pótköltségvetéssel). 2010 őszén újabb kb. 50 milliárd eurós bankmentés vált szükségessé. 2010. november végén kapta meg Írország a 85 milliárd eurós mentőcsomagot. Az ekkor bejelentett újabb 4 éves 15 milliárdos költségvetési kiigazítás kétharmad részben a kiadáscsökkentésből, egyharmad részben a bevételnövelésből áll össze. A 15 milliárd eurós csomagból az első 6 milliárdot 2011-ben foganatosítják.

2010 végéig a költségvetést összesen 10 milliárd euróval javító intézkedéseket indítottak el. Ennek kétharmadát a közalkalmazotti béreken, nyugdíjakon megspórolt összegek adják. A nemzetközi összehasonlításban igen alacsony, és az ír gazdaság tökevonzó képességének (versenyképességének) alapját képező 12,5 %-os profitadót nem emelték. A főbb kiigazítási lépések az alábbiak.

A tőke oldalán:

- a helyi szolgáltatások megadóztatása 530 millió euró,
- a széndioxid-adó további emelése széntonnnáként 15-ről 30 euróra 330 millió euró,

- a tőkeszerzési és tőkenyereségi adó reformja pedig 145 millió euró bevétel növekedést eredményez.
- Szektorspecifikus intézkedéseket terveznek az export és a belföldi kereslet élénkítése érdekében a szolgáltatások, turizmus, élelmiszeripar, oktatás, szoftveripar, építőipar, zöldtechnológiák területén.
- 2010 decembere óta a kormány több gazdaságélénkítő és foglalkoztatás-növelő lépést is tett.
- A VAT standard rátájának 2014-ig fokozatosan 23 %-ra növeléséből 620 millió euró származik (ami végső soron áthárul a fogyasztókra, leginkább a bérből és fizetésből élőkre).

Az állami szférában:

- A közszektorban csökkentették a dolgozók béreit, létszámát, nyugdíját.

A szociális rendszerben:

- A jóléti kiadásokon (családi juttatások, nyugdíjak stb.) 2,8 milliárd eurót spórolnak meg.
- 1,2 milliárd eurót nyertek a bérjellegű kiadások csökkenésén.
- Növelték a harmadfokú oktatásban résztvevők költségtérítési kötelezettségét.
- Mérőórás rendszer bevezetésével díjat vetettek ki a vízfogyasztásra.
- Növelték az adózásba vontak körét (pl. az ingatlanjövedelmek megadóztatásával, a személyi jövedelemadó-kedvezmények csökkentésével), a személyi jövedelemadókat, és fokozottan adóztatják a nyugdíjakat is.
- 1 euróval, azaz 12 %-kal 7,65 euróra csökken a minimális órabér, szigorították a munkanélküli-ellátást.

Nyugdíjreform:

- A nyugdíjkorhatárt 2014-ben 66 évre, 2021-ben 67, 2028-ban pedig 68 évre tolják ki.
- a közszféra nyugdíjait csökkentették,
- fokozottan adóztatják a nyugdíjakat.

A gazdaság vártnál rosszabb teljesítése és az újabb bankmentés szükségessége (ld. később) miatt a korábbi stabilitási program számait le kellett rontani, a költségvetési hiány a korábban tervezett 2014 helyett csak 2015-re kerülhet 3 % alá.

Felújított Stabilitási és Növekedési Program 2011

Írország időben, 2011. április 29-én kihozta [felújított stabilizációs programját](#), amelyben a középtávú költségvetési terv is szerepel. A program fő elemei:

- Megállapítja, hogy a korábbi elképzeléseknél kisebb GDP-növekedéssel kell számolniuk: 2011-ben 0,8, 2012-ben 2,5 %-kal. A lassulás oka, hogy a belföldi kereslet nem nőtt az elvárt mértékben. 2013-15 között már évi átlagban 3 %-os GDP-növekedést várnak.
- A fizetési mérleg 2011-ben pozitívba fordul, és attól kezdve javulni fog.

- A költségvetési egyenleg hiánya 2011-ben 0,6 %-kal magasabb lesz, mint korábban számították.
- Mivel az adósságállomány egyelőre még nőni fog, és az időszak végére tér vissza a 2011-es szintre, a költségvetési szigorú éveken át fent kell tartani.
- A növekedést, amelynek visszatértését az exporttól várják, amelynek a megszorítások következtében csökkenő egységköltségek, különösen a munkaerőköltség csökkenése adhat lendületet, ellensúlyozva a korábbi évek versenyképesség-romlását. (Pl. az ULC 2002 és 2008 között kb. 22 %-kal nőtt.)

Az ír gazdaság tervezett alakulása

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Reál GDP-növekedés (%)	-1.0	0.8	2.5	3.0	3.0	3.0
Költségvetési egyenleg GDP %-ában	-32.4	-10.0	-8.6	-7.2	-4.7	-2.8
Elsődleges egyenleg a GDP %-ában	-6.7	-4.5	-3.4	-1.6	0.4	1.6
Adósság a GDP %-ában	96	111	116	118	116	111

Forrás: Department of Finance, Ireland

A fiskális fegyelem és külső egyensúly megteremtése érdekében a felújított tervbe az EU-val és az IMF-fel egyeztetve az alábbi reformok kerültek még be:

- Az éves költségvetéshez többéves vázlatos tervek is járulnak minden év decemberében, és azokat megvitatva kerül elfogadásra az éves költségvetés a következő év áprilisában.
- A kiadásokra több évre előre megállapított plafonokat alkalmaznak.
- Független költségvetési tanács véleményezi a kormány költségvetési javaslatait és előrejelzéseit.
- Szorosan figyelemmel kísérik a teljesítést („*Performance budgeting*”)
- Költségvetési Felelősségi Törvényt (*Fiscal Responsibility Law*) fogadnak el a tervezett fő reformlépések törvényi alátámasztására.
- Ha az egyensúlytalanság a küszöbértékek (3 % költségvetési hiány, 60 % államadósság) felett van, kiigazítás történik a következőképpen. Ha a hiány 3 % felett, az adósságállomány 90 % felett jár, a költségvetésben minimum a GDP 1,5 %-ával felérő éves kiigazítást kell végrehajtani. Ha a hiány 3 % alatt, és az adósság 90 % alatt van, 0,75 % a kiigazítási kötelezettség minimuma. 4 %-os költségvetési többletnél a kormány dönt a teendőkről, kötelezettsége nincs.

Kilátások

A növekedéshez fűzött remények eddig nem váltak be. 2010 utolsó negyedévében az export csökkent, szerkezete romlik. Az ír statisztikai hivatal (CSO) adatai szerint 2010 januárja és 2011 januárja között nőtt a kivitel az élelmiszer, élőállat, ital, dohány, nyersanyagok, fűtőanyagok, állati termékek csoportjából, de csökkent a gépek, közlekedési eszközök, egyéb feldolgozott termékek, vegyipari termékek csoportból (beleértve a számítógépeket, telekommunikációs felszereléseket és elektromos gépeket, felszereléseket is). A belföldi

kereslet minden eleme negatív trendet ír le. A munkanélküliség továbbra is magas (2011 márciusában 14,7 %), ismét megindult a kivándorlás.

Az ír gazdaság erősen függő jellege miatt sok a bizonytalansági tényező, ami nehezíti a jövőre vonatkozó becsléseket. Ráadásul a 2011. márciusi [bank stressz-teszt](#) kimutatta, hogy újabb 24 milliárd euró tőkeinjekcióra szorul a válság sújtotta 4 bank. A 24 milliárd eurós további bankmentéshez 10 milliárdnyi IMF/EU-hitelt használnak fel, a többit belső és egyéb forrásból fedezik.

A 2010 novemberében kapott mentőcsomagból eredetileg 35 milliárdot szántak bankmentésre, 50 milliárdot az államadósság csökkentésére. A felújított stabilitási program szerint azonban az IMF/EU-tól kapott teljes 67,5 milliárd eurót az államadósság enyhítésére kell fordítani. Legalább 7,5 milliárd euróra van még szüksége Írországnak adóssága menedzseléséhez, és ha addig kihúzza, akkor a hiányzó összeget a labilisabb és drágább pénzpiacok helyett már a 2013-tól felálló európai valutaalaptól veheti fel.

Amióta 2011 februárjában új kormánya van Írországnak, folynak a tárgyalások az ír adósság feltételeinek újratárgyalásáról az EU-val. Mindebből úgy tűnik, Írország adósságának finanszírozhatósága is erősen kétséges.