

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. március 4.)

Bulgária 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2008/C 73/01)

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 9. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2008. március 4-én megvizsgálta Bulgária 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját.
- (2) 2003 óta a reál-GDP növekedése magas, évi 6 %-ot meghaladó értékkel, miközben nagy külső hiány halmozódott fel. Ennek megfelelően az államháztartási egyenleg a nullához közeli szintről 2006-ban a GDP 3 %-át meghaladó többletté vált, és a költségvetési irányvonal 2003 óta a ciklikusság ellen hatott vagy nagyjából semleges volt. Ugyanakkor a monetáris feltételek a valutatanácsi szabályozás által alkotott kereten belül alkalmazkodóak. Az erőteljes gazdasági növekedés a túlhevültség jeleivel és növekvő makrogazdasági egyensúlyzavarokkal kapcsolódott össze, amit tükrözött a szélesedő külső hiány, a bankhitelek állománynövekedésének újabb felgyorsulása és az infláció emelkedése.

Bulgária növekvő külső hiánya azonban nagy mértékben a befektetések ugrásszerű emelkedését tükrözi, amelynek hajtóereje a jelentős mértékű közvetlen külföldi tőkebefektetés. Az inflációért főként az élelmiszer- és energiaárak külső hatások által gerjesztett emelkedése felelős. A munkanélküliség meredek visszaesésével párhuzamosan azonban szűkült a munkaerőpiac, valamint 2007-ben jelentősen gyorsult a bérek növekedése is, és több év viszonylatában először fordult elő, hogy egyértelműen meghaladta a termelékenység növekedését. Ha ezek a változások folytatódnak, az a versenyképesség romlásához vezethet, és kérdésessé teheti a magas növekedés fenntarthatóságát még akkor is, ha a reálbérek 2006-ig tartó mérsékelt növekedésének, valamint a termelékenység 1998 óta elért

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az 1055/2005/EK rendelettel (HL L 174., 2005.7.7., 1. o.) módosított rendelet. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

növekedésének köszönhetően a költség-versenyképességet sikerült nagyjából megőrizni. A jövőben Bulgáriának ezen egyensúlytalanságok leküzdésének kihívásával kell szembenéznie, emellett pedig megbízható költségvetési politika fenntartásával és a bérek mérséklésével erősítenie kell a tartós felzárkózás feltételeit, javítania az államháztartás minőségét, biztosítania a pénzügyi szektor stabilitását és fokoznia a strukturális reformokat.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP növekedése a 2007-es 6,4 %-ról átlagosan 6,7 %-ra nő a programidőszak fennmaradó része alatt. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽¹⁾ úgy tűnik, hogy ez a forgatókönyv összességében megalapozott – bár különösen a programidőszak végéhez közeledve inkább kedvező – növekedési feltételezéseken alapul, mert ekkor a hazai kereslet növekedése, különösen a beruházások terén, magasnak tűnik. A magas reál-GDP növekedés alapján a program korlátozott előrelépést tervez a nominális konvergencia felé, miközben az infláció viszonylag magas marad. Az előrejelzett tartós béryomást és a dohány jövedéki adójának tervezett növelését tekintve továbbá, az inflációs előrejelzés 2009-ben és 2010-ben alacsonynak tűnik. Bár a növekedés összetétele az export nagyobb növekedése mellett várhatóan némileg kiegyensúlyozottabbá válik, a külső hiány tovább szélesedik, és az előrejelzés szerint 2008-ban a GDP 20,75 %-ával tetőzik, ami a legújabb fejlemények tükrében összességében megalapozottnak tűnik.
- (4) A program legújabb változatának előrejelzése szerint az államháztartási többlet 2007-ben a GDP 3,1 %-a, szemben a 2007. januári konvergenciaprogramban foglalt, a GDP 0,8 %-ának megfelelő célkitűzéssel. A költségvetés túlteljesítése teljes egészében a vártnál magasabb bevételeken alapul, miközben nem tartották fenn teljes mértékben a kiadások ellenőrzését. Nem valósították meg a kamatfizetés nélküli folyó kiadások 10 %-ának eredetileg tervezett megtakarítását, és 2007. decemberében egy, főként infrastruktúrát érintő, kiegészítő kiadási programot fogadtak el, amely körülbelül a GDP 2,25 %-át teszi ki. Ezenkívül 2007-ben a nyugdíjak kétszer emelkedtek 10 %-kal, így az érvényes indexálási képletben meghatározott 8,5 %-nál magasabb volt a növekedés. Végül a béryomás éreztetni kezdte hatását az állami szektorban is, és az év második felében a közsféra béreinek növekedése egyértelműen felgyorsult. Összességében azonban a tervezettnél magasabb 2007-es költségvetési többlet összhangban levőnek tekinthető a 2007. januári konvergenciaprogramról szóló, 2007. március 27-i tanácsi vélemény ⁽²⁾ felkérésével. Tekintettel a bevétel további erőteljes növekedésére, a 2007-es költségvetési teljesítmény a programban tervezettnél jobb lehet.
- (5) A programban meghatározott középtávú költségvetési stratégia célja a teljes programidőszakban semleges költségvetési irányvonal fenntartása. A programban ismertetett középtávú költségvetési célkitűzést módosították, és a (ciklikus hatásoktól megtisztított, egyszeri és egyéb intézkedések nélküli) strukturális egyensúlyi pozíció helyett a GDP 1,5 %-át jelentő többletet határoztak meg, amelyet a programidőszak során tiszteletben tartanak. Bár már a tanácsi véleményben jóváhagyott középtávú költségvetési célkitűzés is szigorúbb volt a Paktum követelményénél, a programban levő, jelentős mértékű felfelé módosítást igazolta a növekvő külső kiegyensúlyozatlanság, a gyorsuló infláció és a népesség előregedésének előrejelzett hatása. Az előrejelzés szerint mind az államháztartás egyenlege, mind az elsődleges egyenleg a programidőszakban stabil marad, a GDP körülbelül 3, illetve 4 %-át kitevő többlettel. A program szerint a programidőszakban a GDP-arányos bevétel és kiadás egyaránt körülbelül 1,75 százalékponttal növekszik, kiigazításra főként 2008-ban kerül sor. A bevételi oldalon az „egyéb bevételek” növekedése a programban tervezettek szerint a GDP 2,25 %-a lesz, ami főként az uniós transzferek növekedését tükrözi a programidőszak alatt.

2008-ban az adóbevételek várhatóan a GDP 1,25 %-ával növekednek, mivel bizonyos jövedéki adók esetében emelkedik az adómérték, javul az adózási morál és a növekedés összetétele kedvezőbb. Az általányszemélyi jövedelemadó bevezetését a tervek szerint teljes mértékben az árnyékgazdaság további visszaszorítása és bizonyos adókedvezmények eltörlése révén finanszírozzák. 2009-ben és 2010-ben az adóbevételek és a társadalombiztosítási járulékok várhatóan némileg csökkennek. Az előrejelzés szerint 2008-ban a társadalombiztosítási járulékok is csökkennek a GDP 1 %-ával, a járulékok mértékének csökkenése miatt, ezt azonban nagyrészt ellensúlyozza a járulékalap növekedése. A kiadási oldalon a program jelentős szerkezetváltást tervez, a programidőszakban a tőkekiadások körülbelül a GDP 2 %-ával növekednek, amit növekvő mértékben uniós transzferekből finanszíroznak, az „egyéb kiadások” pedig körülbelül a GDP 1,5 %-ával nőnek. Ezt a növekedést részben ellensúlyozzák az alacsonyabb kamatkidadások és alacsonyabb szociális transzferek, valamint a

⁽¹⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

⁽²⁾ HL C 89., 2007.4.24., 11. o.

közszférában foglalkoztatottak számának tervezett csökkentése eredményeként a kormányzati bérköltségek csökkenése. A vártnál jobb 2007-es teljesítményre építve a jelenlegi költségvetési célok a 2007. januári programnál jóval ambiciózusabbak, még a valamivel erősebb gazdasági kilátások fényében is.

- (6) A programban szereplő költségvetési előrejelzésekkel kapcsolatos kockázatok összességében kiegyensúlyozottnak tűnnek. A makrogazdasági forgatókönyvnek lehetnek kockázatai, különösen a növekvő külső és belső egyensúlyhiányt tekintve. Ezenkívül 2008-ban a bevétel-előrejelzésekre az átalány személyi jövedelemadó bevezetése körüli bizonytalanságok is hatnak. Mindazonáltal ezeket a kockázatokat kiegyenlíti a költségvetési célok teljesítésében elért jó eredmény és a rendkívüli tartalékalap tervezésének köszönhetően a kiadási oldal tartaléka. Ezenkívül 2009-ben és 2010-ben az adóbevételekben várt visszaesés nincs teljesen összhangban az alapul szolgáló növekedési forgatókönyvvel, ezért az adóbevétel a tervezettnél nagyobb lehet.
- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal azt mutatja, hogy a programidőszak alatt nagy biztonsági tartalékkal fenntartják a középtávú költségvetési célkitűzést. A programban szereplő költségvetési irányvonal a programidőszakban összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktummal. A tervezett semleges költségvetési irányvonal elkerüli a fennálló hazai és külső makrogazdasági egyensúlyhiány erősítését. Tekintettel a valutatanácsai szabályozás keretében a monetáris politika korlátozott alkalmazási körére, bármely többletbevétel megtakarítása segíthet a kiegyensúlyozatlanság csökkentésében.
- (8) Az előregedéssel kapcsolatos kiadások hosszú távú, a Gazdaságpolitikai Bizottság/a Bizottság általános makrogazdasági feltételezésein alapuló előrejelzésének hiányában Bulgária esetében nem lehet olyan összehasonlítható és megbízható módon értékelni a népesség előregedésének hatását, mint a 25 tagállam esetében, ahol rendelkezésre állnak ezek az előrejelzések. Miközben az előregedés kiadásokra gyakorolt jelentős hatását a jelenlegi demográfiai szerkezetet tekintve nem lehet kizárni, a nagy strukturális többletet tartalmazó 2007-es költségvetési egyenleg jelentős mértékben hozzájárul a máris alacsony adósságállomány csökkentéséhez. Magas elsődleges többletek fenntartása középtávon hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok visszafogásához.
- (9) A konvergenciaprogram nagyjából összhangban van a 2007. márciusi nemzeti reformprogrammal és a 2007. októberi végrehajtási jelentéssel. Különösen a közkiadások minőségének előmozdítását célzó költségvetési stratégia és intézkedések – többek között a programszintű költségvetés-tervezés további végrehajtásával – teljes mértékben összhangban vannak a nemzeti reformprogramban meghatározott prioritásokkal. Az egészségüggyel kapcsolatos állami kiadások hatékonyságának és minőségének javítására kevés konkrét lépést terveznek. Úgy tűnik, az aktualizált változat tükrözi a nemzeti reformprogramban előirányzott reformok államháztartásra gyakorolt hatását. Ez különösen az infrastrukturális beruházások tervezett növelését érinti. Az aktualizált változat azonban viszonylag kevés információt nyújt a fő, például az igazgatási kapacitás erősítéséhez vagy az aktív munkaerő-piaci politikához kapcsolódó intézkedések közvetlen költségvetési költségeiről.
- (10) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program majdnem minden előírt adatot megad, és a nem kötelező adatok ⁽¹⁾ legtöbbjét is tartalmazza.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program célja szilárd költségvetési egyenleg fenntartása a programidőszakban, továbbra is magas államháztartási többletet tervezve. A költségvetési célok megalapozottnak tűnnek. A program a középtávú költségvetési célkitűzés jelentős mértékű felfelé irányuló módosítását javasolja a kiegyensúlyozott strukturális pozícióból a GDP 1,5 %-át jelentő többlet felé, amelyet a programidőszakban kényelmesen teljesíteni lehet. A makrogazdasági stabilitás megőrzése és a felzárkózás fenntartása a növekvő külső egyensúlyhiányt és a magas inflációt tekintve szigorú költségvetési politika folytatását, az állami kiadások – többek között az egészségügyben –, és a költségvetési intézmények minőségének, valamint az állami szektor bérpolitikájának további javítását teszi szükségessé, amely a termelékenység növelésével párhuzamosan járul hozzá a bérek általános mérséklődéséhez.

⁽¹⁾ Hiányoznak a 2007-es egyszeri intézkedésekre vonatkozó adatok, továbbá néhány adat a hosszú távú fenntarthatósággal kapcsolatban.

A fenti értékelés alapján és a fenntartható konvergencia biztosításához Bulgáriát felkérjük arra, hogy:

- i. a fennálló külső egyensúlyhiány visszafogásának céljából folytassa a ciklikus költségvetési irányvonal elkerülését, nevezetesen a költségvetési többletteljesítmény megtakarításával és a kiadások növekedésének fékezésével;
- ii. erősítse az inflációs nyomás fékezésére irányuló szakpolitikákat, többek között a bérek mérséklődéséhez hozzájáruló, óvatos bérpolitikával az állami szektorban;
- iii. erősítse tovább a közkiadások hatékonyságát, különösen a programszintű költségvetés-tervezés teljes végrehajtásával, megerősített igazgatási kapacitással, valamint a munkaerőpiac, az oktatás és az egészségügy terén végrehajtott reformokkal.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2006	2007	2008	2009	2010
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2007. december	6,1	6,4	6,4	6,8	6,9
	BIZ 2007. november	6,1	6,3	6,0	6,2	n.a.
	KP 2007. január	5,9	5,9	6,2	6,1	n.a.
HICP-infláció (%)	KP 2007. december	7,4	7,2	6,9	4,4	3,7
	BIZ 2007. november	7,4	7,1	7,3	5,8	n.a.
	KP 2007. január	7,4	4,0	3,0	3,0	n.a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2007. december	0,8	0,6	0,0	- 0,4	- 0,2
	BIZ 2007. november ⁽²⁾	1,1	0,7	- 0,1	- 0,6	n.a.
	KP 2007. január	0,1	- 0,4	- 0,8	- 1,0	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában)	KP 2007. december	- 15,0	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6
	BIZ 2007. november	- 15,0	- 17,0	- 16,0	- 15,8	n.a.
	KP 2007. január	- 14,1	- 13,6	- 12,8	- 12,4	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2007. december	3,2	3,1	3,0	3,0	3,0
	BIZ 2007. november	3,2	3,0	3,1	3,1	n.a.
	KP 2007. január	3,2	0,8	1,5	1,5	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2007. december	4,6	4,3	4,0	4,0	4,0
	BIZ 2007. november	4,6	4,1	4,1	4,0	n.a.
	KP 2007. január	4,6	2,2	2,8	2,7	n.a.

		2006	2007	2008	2009	2010
Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. december	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1
	BIZ 2007. november	2,9	2,8	3,1	3,3	n.a.
	KP 2007. január	3,2	1,0	1,9	2,0	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	KP 2007. december	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1
	BIZ 2007. november	2,9	2,9	3,1	3,3	n.a.
	KP 2007. január	3,2	1,0	1,9	2,0	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	KP 2007. december	22,8	19,8	18,3	17,4	16,9
	BIZ 2007. november	22,8	19,3	15,9	12,9	n.a.
	KP 2007. január	25,3	22,7	22,3	21,1	n.a.

Megjegyzések:

- (1) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő információk alapján újraszámították. A Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzésében levő, ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleget Bulgária költségvetési érzékenysége felülvizsgálatát követően számították újra.
- (2) A 2006–2009 közötti időszakra vonatkozóan 6,2 %-os, 6,7 %-os, 6,8 %-os és 6,8 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (3) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. A legújabb program nem ad tájékoztatást az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésekről; a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzése szerint ezek 2007-ben a GDP 0,1 %-át teszik ki (többletsökkenetők). A Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzésében levő strukturális egyenleget Bulgária költségvetési érzékenysége felülvizsgálatát követően számították újra.

Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.