

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Bulgáriának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2009/C 62/01)

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 2009. március 10-én megvizsgálta Bulgária 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramját ⁽²⁾.
- (2) Bulgáriára az elmúlt néhány évben átlagosan 6 % fölötti erős gazdasági növekedés volt jellemző, amelyhez növekvő makrogazdasági egyensúlytalanság, például magas külső hiány és infláció társult. A valutatanácsi szabályozás keretében 2008-ban a magasabbnak ítélt országhoz képest és a tényleges reál-árfolyam folyamatos felértékelődése mellett szigorúbbá váltak a monetáris és hitelfeltételek. A globális gazdasági visszaesés és a pénzügyi válság hátrányos hatásának kiteljesedésével a GDP-növekedés várhatóan meredeken hanyatlik és 2009–2010-ben jóval potenciálja alatt marad, nyomást gyakorolva az adóbevételekre. Így Bulgáriának súlyos és elhúzódó világméretű gazdasági visszaesés közepette kell megoldania a növekedés fenntartásának problémáját, miközben a szigorú fiskális és jövedelempolitika továbbvitelével kezelnie kell a fennálló makrogazdasági egyensúlytalanságot. Ennek fényében a programban kidolgozott szakpolitika olyan intézkedéseket irányoz elő, amelyek célja a gazdaság ellenálló képességének erősítése. Annak ellenére, hogy a kiinduló helyzetet alacsony államadósság-GDP arány és nagy költségvetési többlet jellemezte, a magas infláció és a folyó fizetési mérleg jelentős hiánya visszatartotta a kormányt attól, hogy költségvetési ösztönző csomagot fogadjon el a hazai kereslet felélénkítése érdekében. Hosszú távon az országnak javítani kell az államháztartás színvonalán, és emellett a népesség gyors előregedésének és a romló demográfiai adatoknak a problémájával is szembe kell néznie.

⁽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

⁽²⁾ 2008. december 23-án a bolgár hatóságok kiegészítést nyújtottak be a programhoz, amely a gazdasági visszaesés következtében elfogadott intézkedéseket részletezte. A kiegészítés nem tartalmaz jelentős módosításokat a költségvetési és strukturális szakpolitikák tekintetében a konvergenciaprogramhoz képest, és a költségvetési előrejelzések változatlanok.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv azzal számol, hogy a reál-GDP növekedése a 2008-as 6,5 %-ról 2009-ben 4,7 %-ra esik vissza, majd a fennmaradó programidőszakban helyreáll, átlagosan 5,5 %-ra. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽¹⁾ fényében úgy tűnik, hogy ez a forgatókönyv a 2009-re és az azt követő időszakra vonatkozó, határozottan optimista növekedési feltételezéseken alapul. Ez magas hazai keresletet tükröz, különösen a beruházások növekedését, és a reál export gyorsulását az egész programidőszakban, ami nincs összhangban a beáramló külföldi közvetlen befektetések és a világkereskedelem visszaesésével. A külső hiány ugyanakkor – a hazai keresletnek megfelelő, a programban feltételezett jóval erőteljesebb importnövekedés miatt – 2009–2011-ben csak fokozatosan zsugorodna. Enyhébb visszaesséssel számolva a program 2009-es inflációs feltételezése magas, és arra utal, hogy csekély lesz az előrelépés a nominális konvergencia felé. A 2010–2011-re vonatkozó inflációs kilátások valószínűnek tűnnek.
- (4) A program legújabb változatának előrejelzése szerint az államháztartási többlet 2008-ban a GDP 3 %-a, ami megfelel az eredeti célkitűzésnek. A költségvetési eredmény jobb kiindulási helyzetet tükröz (egy váratlan 2007-es egyszeri adóelengedési intézkedés korrekciója után, ami a GDP 3,5 %-át teszi ki). A 2008-as jelentős importnövekedés és a magas infláció ellenére a közvetett adókból beszedett bevétel a GDP 1,5 %-a volt, ami az eredetileg tervezettnél alacsonyabb. A 10 %-os átalány személyijövedelemadó-kulcs bevezetése után a közvetlen adókból származó bevétel a GDP 0,5 %-a volt, ami kevesebb a 2007. decemberi aktualizált változatban előre jelzettnél. A kiadási fegyelem nem volt teljes körű, mivel a GDP körülbelül 1,75 %-át kitevő kiegészítő szociális és infrastrukturális kiadásokat fogadtak el. A vártnál magasabb nominális GDP-növekedésnek köszönhetően azonban a kiadások GDP-hez viszonyított aránya az előző programban előirányzottnál alacsonyabb volt.
- (5) A 2009-es költségvetési törvény célkitűzése a GDP 3 %-át jelentő államháztartási többlet elérése. A törvény tartalmaz néhány diszkrecionális intézkedést, amelyek költségvetési hatása összességében semleges lesz. Az állami nyugdíjalapba kerülő járulék mértékének 4 %-os csökkenése hat a bevételi oldalra, de ezt ellensúlyozza az egészségbiztosítási járulék 2 %-os emelése, valamint a kötelező járulékköteles átlagos minimálbér küszöbértékének nominális értelemben történő, 26,5 %-os növelése. A kiadási oldalon a magasabb szociális juttatások és bérek miatt az elsődleges kiadás várhatóan növekedik. A nyugdíjak két lépcsőben, április 1-jén és július 1-jén majdnem 20 %-kal emelkednek. A közszférában a bérköltségek a tervek szerint 10 %-kal nőnek. A költségvetési célok betartása céljából újra bevezetésre került az a szabály, hogy a költségvetésbe beállítottnál rosszabb bevétel esetén a nem kamatjellegű kiadások (a társadalombiztosítási juttatásokat kivéve) kifizetését a költségvetésben tervezett összeg 90 %-ára kell korlátozni. A 2009-es költségvetési törvény még kisebb kifizetést ír elő, amennyiben a konszolidált államháztartási bevétel alulteljesítése olyan szintet ér el, ami költségvetési hiányt eredményezne.
- (6) A programban vázolt költségvetési stratégia középtávú célkitűzése a GDP 1,5 %-át kitevő többlet, amelyet a teljes programidőszakban tiszteletben kell tartani. A jelenlegi aktualizált változat szerint az államháztartási egyenleg 2011-ig megőrzi a GDP 3 %-át kitevő többletét és az elsődleges egyenleg a GDP csaknem 4 %-át elérő többlettel változatlan marad. A költségvetési egyenleg a tervek szerint strukturális értelemben (azaz a ciklikus hatásoktól megtisztítva, egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül) a GDP körülbelül 3,5 %-át jelentő többletet megőrzi a programidőszakban. Bár a negatív kibocsátási rés várhatóan szélesedik, az alapjául szolgáló költségvetési irányvonal középtávon nagyjából semlegesnek tűnik.
- (7) A programban tervezett költségvetési eredmények lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. A fő kockázat az alapul szolgáló makrogazdasági forgatókönyvből származik, amely a 2009-re és 2010-re vonatkozó, határozottan optimista növekedési feltételezéseken alapul. A bevételi oldalon az államháztartás kockázatai 2009–2010-ben nagyobbak, mint az előző években, és egyrészt a gazdasági növekedés erősebb visszaeséséhez és kiegyensúlyozásához, valamint ahhoz kapcsolódnak, hogy a növekedés összetételében kisebb a bevételek aránya. Tekintettel a várható gazdasági visszaesésre és a keresletet erősítő kiadások növelésére ható nyomásra, a kiadásnövekedésnek a 90 %-os költségvetés-végrehajtási szabály alapján való kézben tartása 2009-ben nehéznek bizonyulhat.
- (8) Az előregedéssel kapcsolatos kiadások hosszú távú, az EPC/Bizottság általános makrogazdasági feltételezésein alapuló előrejelzésének hiányában Bulgária esetében nem lehet olyan összehasonlítható és megbízható módon értékelni a népesség előregedésének hatását, ahogy az a 25 korábban csatlakozott tagállam esetében történt. A tekintélyes strukturális többletet tartalmazó 2008-as költségvetési

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

egyenleg a népesség előregedése által okozott hosszú távú költségvetési hatás figyelembevétele nélkül jelentősen hozzájárul az adósságszint csökkentéséhez. A magas elsődleges többletek fenntartása középtávon hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos, jelenleg csekély mértékű kockázatok visszafogásához.

- (9) Bulgária költségvetési kerete eddig nagyon jó eredményeket hozott azáltal, hogy a költségvetési célokat – jóllehet élénk gazdasági növekedés mellett – teljesítették. A költségvetési eljárás egyszerűsítésével, a beszámolási követelmények erősítésével és a fiskális kockázatoknak a költségvetési tervekbe foglalt átfogóbb makrogazdasági elemzésével és értékelésével a közelmúltban javult a szabályozás. A keret azonban a költségvetés-tervezés hároméves időszakának csak az első évében kötelező érvényű és a kormány számára némi diszkrecionális kiadási hatáskör érvényesítését teszi lehetővé, ami aláássa a költségvetési átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. Az említett problémák ellenére a program a teljesítményalapú költségvetés-tervezés végrehajtásának folytatásán kívül nem tervezi a költségvetési keret lényeges módosítását. A 90 %-os költségvetés-végrehajtási szabály 2009-es költségvetési törvénybe való újbóli beépítésének az a célja, hogy az államháztartás kiadásainak visszafogásával biztosítsa a költségvetési célok betartását. A törvény azonban nem tisztázza a szabály végrehajtását, ami némi teret engedhet diszkrecionális lépéseknek.
- (10) A bolgár kormány nem fogadott el külön intézkedéscsomagot a pénzügyi ágazat stabilizálása céljából. A bankrendszer iránti bizalom erősítése érdekében azonban a betétgaranciát 100 000 BGN-ra emelték és a kormány tőkeemelést hajtott végre az állami tulajdonban levő bolgár fejlesztési banknál, hogy könnyebbé váljon a kkv-k finanszírozása.
- (11) Tekintettel a gazdasági egyensúlytalanságra, a költségvetési politika a befektetők bizalmának fenntartására és a makrogazdasági stabilitás megőrzésére irányul. A bolgár kormány ezért nem fogadott el rövid távú ösztönző csomagot a gazdasági visszaesés nyomán, ami összhangban van az Európai Tanács által decemberben elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel. A növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódva a program olyan strukturális intézkedéseket tervez, amelyek célja a gazdaság ellenálló képességének erősítése többek között a foglalkoztatás fenntartásával, a vállalkozások válságkezelési képességének fokozásával, a piac működésének javításával, szükség esetén a kereskedelmi bankoknak nyújtott tőketámogatással, a kkv-k hitelfelvételi lehetőségeinek bővítésével, az exportteljesítmény fokozásával és az uniós források felhasználásának javításával. A rövid távú kilátások alapján ezek az intézkedések időszerű és megfelelő választ jelentenek a fő szakpolitikai célkitűzések szempontjából. Az aktualizált változat számos más strukturális reformintézkedést is tartalmaz, amelyek az államháztartás fenntarthatóságát és színvonalát javító hosszabb távú stratégia részét képezik, ide tartozik például a nyugdíjrendszer reformja, az oktatási reform következő lépésének végrehajtása többek között az iskolahálózatok további optimalizálásával és az iskolák költségvetés-tervezésének erősítésével, valamint a nemrég elfogadott egészségügyi stratégia végrehajtása.
- (12) A bolgár kormány konszolidációs programja hozzájárul a gazdaság nagy külső és belső egyensúlytalanságának megfékezéséhez. Konkrétabban a program a 2008 és 2011 közötti időszakban a GDP 1 %-át jelentő strukturális konszolidációt irányoz elő. A strukturális egyenleg változásával mérhető általános költségvetési irányvonal 2009-ben restriktív, majd 2010–2011-ben nagyjából semleges marad. A programidőszakban megvalósul a programnak a GDP 1,5 %-át kitevő ciklikusan kiigazított többlet fenntartására irányuló célkitűzése.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program célja szilárd költségvetési egyenleg fenntartása a programidőszakban, amely a tervezett magas államháztartási többletben tükröződik. A gazdasági visszaesés nyomán tervezett strukturális intézkedések célja a gazdaság növekedési potenciáljának erősítése, ami összhangban van az európai gazdaságélénkítési tervvel. A jelenlegi gazdasági helyzettel kapcsolatos bizonytalanságból és annak a bevételekre gyakorolt hatásából eredő, lefelé mutató kockázatoktól függően a költségvetési irányvonal azt jelzi, hogy a GDP 1,5 %-át kitevő többlet középtávú célkitűzése a programidőszakban teljesül. Bulgária súlyos és elhúzódó világméretű gazdasági visszaesés közepette került szembe a növekedés fenntartásának problémájával. Emellett az országnak határozott szakpolitikákat kell érvényesítenie a nagy külső hiány helyreállítása érdekében, többek között szigorú költségvetési politika fenntartásával és a közszférában fizetett bérek emelkedésének visszafogásával. Ezenkívül az országnak javítania kell az állami kiadások színvonalán az igazgatási kapacitás javításával és a strukturális reformok felgyorsításával.

⁽¹⁾ Konkrétan, a hosszú távú fenntarthatóságra vonatkozó néhány adat hiányzik.

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

- i. a kiadások növekedésének visszafogásával továbbra is folytasson szigorú költségvetési politikát és tartson fenn szilárd költségvetési egyenleget, hogy hozzájáruljon a jelenlegi külső egyensúlytalanság fékezéséhez és a bevételek esetleges visszaesésének ellensúlyozásához;
- ii. fogja vissza a közszféra béreinek növekedését és ezzel járuljon hozzá a bérek általános mérséklődéséhez és a versenyképesség javításához;
- iii. erősítse tovább a közkiadások hatékonyságát, különösen a programszintű költségvetés-tervezés teljes végrehajtásával, megerősített igazgatási kapacitással, valamint a munkaerő- és a termékpiac, az oktatás és az egészségügy terén végrehajtott reformokkal, a termelékenység növelése érdekében.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	KP 2008. december	6,2	6,5	4,7	5,2	5,8
	BIZ 2009. január	6,2	6,4	1,8	2,5	n. a.
	KP 2007. december	6,4	6,4	6,8	6,9	n. a.
HICP infláció (%)	KP 2008. december	7,6	12,4	6,7	4,7	4,0
	BIZ 2009. január	7,6	12,0	5,4	4,8	n. a.
	KP 2007. december	7,2	6,9	4,4	3,7	n. a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	KP 2008. december	1,5	1,1	– 0,7	– 1,8	– 1,4
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	2,7	3,0	– 0,3	– 2,3	n. a.
	KP 2007. december	0,7	– 0,1	– 0,6	n. a.	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel- felvétel (a GDP %-ában)	KP 2008. december ⁽³⁾	– 20,6	– 22,9	– 20,7	– 18,4	– 16,6
	BIZ 2009. január	– 21,3	– 23,3	– 19,1	– 17,6	n. a.
	KP 2007. december	– 19,9	– 20,7	– 19,5	– 18,6	n. a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	KP 2008. december	41,6	41,3	43,4	43,4	43,7
	BIZ 2009. január	41,6	41,4	40,8	40,9	n. a.
	KP 2007. december	42,2	43,7	43,9	43,9	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	KP 2008. december	41,5	38,3	40,4	40,4	40,7
	BIZ 2009. január	41,5	38,2	38,8	38,9	n. a.
	KP 2007. december	39,1	40,7	40,9	41,0	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. december	0,1	3,0	3,0	3,0	3,0
	BIZ 2009. január	0,1	3,2	2,0	2,0	n. a.
	KP 2007. december	3,1	3,0	3,0	3,0	n. a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	KP 2008. december	1,1	3,9	3,9	3,9	3,9
	BIZ 2009. január	1,1	4,1	2,8	2,7	n. a.
	KP 2007. december	4,3	4,0	4,0	4,0	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. december	– 0,4	2,6	3,2	3,6	3,5
	BIZ 2009. január	– 0,8	2,2	2,1	2,8	n. a.
	KP 2007. december	2,8	3,1	3,3	n. a.	n. a.
Strukturális egyenleg ⁽⁴⁾ (a GDP %-ában)	KP 2008. december	2,9	2,6	3,2	3,6	3,5
	BIZ 2009. január	2,5	2,2	2,1	2,8	n. a.
	KP 2007. december	2,9	3,1	3,3	n. a.	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában) ⁽³⁾	KP 2008. december	18,2	15,4	15,4	15,3	15,2
	BIZ 2009. január	18,2	13,8	12,2	10,7	n. a.
	KP 2007. december	19,8	18,3	17,4	16,9	n. a.

Megjegyzések:

(¹) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő adatok alapján újraszámították.

(²) A 2007–2010 közötti időszakra vonatkozó 5,0 %-os, 6,3 %-os, 6,0 %-os, illetve 6,0 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(³) A program legfrissebb aktualizált változatában és a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzésében levő különböző nettó hitelnyújtási adatok az áruk és szolgáltatások egyenlegét tartalmazó összetevő eltérését jelzik.

(⁴) Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül. Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő adatok alapján újraszámították. A legfrissebb aktualizált változat a programidőszakra nem tervez egyszeri és egyéb átmeneti intézkedéseket a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint; 2007-ben az egyszeri intézkedések a GDP 3,3 %-át (kiadási oldal) teszik ki.

(⁵) A programban és a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzésében az adósság-GDP arányra vonatkozó eltérő előrejelzés majdnem teljesen a pénzügyi eszközök tervezett magasabb felhalmozódásának a következménye, amelyet a Bizottság szolgálatai a változatlan politikát feltételező forgatókönyvben nem vettek figyelembe.

Forrás:

Konvergenciaprogram (KP); a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.