

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

NÕUKOGU

NÕUKOGU ARVAMUS,

10. märts 2009,

Bulgaaria ajakohastatud lähenemisprogrammi kohta aastateks 2008–2011

(2009/C 62/01)

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja koostööstamise tõhustamise kohta ⁽¹⁾, eriti selle artikli 9 lõiget 3,

võttes arvesse komisjoni soovitusi,

olles konsulteerinud majandus- ja rahanduskomiteega,

ON ESITANUD KÄESOLEVA ARVAMUSE:

- (1) Nõukogu vaatas 10. märtsil 2009 läbi Bulgaaria ajakohastatud lähenemisprogrammi aastateks 2008–2011 ⁽²⁾.
- (2) Mitmel viimasel aastal on Bulgaaria majanduskasv olnud kiire, keskmiselt üle 6 %, koos suureneva makromajandusliku tasakaalustamatusega, nt suur maksebilansi puudujääk ja kõrge inflatsioon. Valuutakomitee süsteemi kontekstis karmistusi 2008. aastal rahandus- ja laenuitingimused koos riigi riskimäära suurenemise ja reaalse tegeliku vahetuskursi tugevnemisega. Kui ülemaailmse majanduskasvu aeglustumise ja finantskriisi negatiivne mõju hakkab tunda andma, peaks SKP kasv järsult aeglustuma ja jääma tunduvalt alla potentsiaalse kasvu 2009.–2010. aastal, mis avaldab survet maksutulule. Seega tuleb Bulgaarial tagada jätkusuutlik kasv ülemaailmse majanduskasvu järsu ja pikaajalise aeglustumise ajal, vähendades samal ajal praegust makromajanduslikku tasakaalustamatust range eelarve- ja tulupoliitika jätkuva rakendamise abil. Seda arvestades on programmis kavandatud poliitilised vastumeetmed suunatud majanduse vastupanuvõime suurendamisele. Hoolimata sellest, et lähteseisundit iseloomustas valitsemissektori madal võla suhe SKPse ja suur eelarveülejäak, on kõrge inflatsioon ja jooksevkonto suur puudujääk takistanud valitsust vastu võtmast stimuleerivate fiskaalmeetmete paketti sisenõudluse elavdamiseks. Pikas perspektiivis tuleb Bulgaarial tõsta riigi rahanduse kvaliteeti kiiresti vananeva rahvastiku ja halveneva demograafilise olukorra tingimustes.

⁽¹⁾ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1. Käesolevas tekstis osutatud dokumendid asuvad veebilehel: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Bulgaaria ametiasutused esitasid 23. detsembril 2008 programmile lisandi, milles kirjeldati üksikasjalikult meetmeid, mida on vastu võetud majanduskasvu aeglustumise peatamiseks. Lisandis ei olnud esitatud olulisi eelarve- ja struktuuripoliitika muutusi võrreldes lähenemisprogrammis esitatuga ning eelarveprognoosid jäid samaks.

- (3) Programmi aluseks olevas makromajanduslikus stsenaariumis nähakse ette, et SKP reaalkasv väheneb 6,5 %-lt 2008. aastal 4,7 %-le 2009. aastal ja on ülejäänud programmiperioodil keskmiselt 5,5 %. Praegu olemasoleva teabe alusel hinnates ⁽¹⁾ tundub, et see stsenaarium põhineb märkimisväärselt soodsatel kasvueeldustel 2009. aastaks ja pärast seda. See kajastab suurt sisenõudlust, eriti investeerin-gute kasvu, ja tegeliku ekspordi suurenemist kogu programmiperioodi vältel, mis ei ole kooskõlas nii otseste välisinvesteeringute sissevoolu kui ka maailmakaubanduse kasvu aeglustumisega. Kuna programmis eeldatakse impordi palju suuremat kasvu, mis on kooskõlas sisenõudlusega, väheneb maksebilansi puudujääk üksnes järk-järgult 2009.–2011. aastal. Eeldades majanduskasvu väiksemat aeglustumist, on programmis prognoositud inflatsioon 2009. aastal kõrge, mis osutab aeglasele edenemisele nominaalse lähenemise suunas. Inflatsiooniväljavaated 2010.–2011. aastaks tunduvad olevat realistlikud.
- (4) Programmi viimati ajakohastatud versioonis prognoositakse, et aastal 2008 on valitsemissektori eel- arve ülejääk 3 % SKPst, mis on kooskõlas algse eesmärgiga. Eelarvetulemused kajastavad paremat lähteseisundit (pärast korrigeerimist seoses võla ootamatu ühekordse kustutamisega 2007. aastal, mis moodustas 3,5 % SKPst). Hoolimata impordi olulisest kasvust ja kõrgeastalt inflatsioonist 2008. aastal, oli kaudsetest maksudest laekuv tulu 1,5 % SKPst madalam kui algselt kavandati. Pärast 10 % suuruse üksikisiku proportsionaalse tulumaksumäära kehtestamist laekus otsestest maksudest 0,5 % SKPst vähem tulu kui programmi 2007. aasta detsembri ajakohastatud versioonis eeldati. Kulude poole pealt ei ole eelarvedistsipliini täielikult järgitud, kuna kiideti heaks täiendavad sotsiaal- ja infrastruktuuriku- lutused, mis moodustasid ligikaudu 1,75 % SKPst. Samas oli kulude suhe SKPsse madalam kui programmi eelmises versioonis prognoositi, kuna SKP nominaalkasv oli prognoositust suurem.
- (5) 2009. aasta eelarveseaduses on seatud eesmärgiks valitsemissektori eelarve ülejääk 3 % SKPst. Eelarve- seadus sisaldab mitmeid vabalt valitud meetmeid, mille võib olla üldine neutraalne mõju eelarvele. Tulude poole pealt aitavad riikliku pensionifondi maksemäära 4 %-list vähendamist tasakaalustada ravikindlustuse maksemäära 2 %-line suurendamine ja keskmise kohustusliku kindlustatud sissetuleku alampiirmäärade nominaalne suurendamine 26,5 %. Kulude poolelt peaksid esmased kulud suure- nema, eelkõige suuremate sotsiaaltoetuste ja töötajate hüvitiste tõttu. Pensione suurendatakse peaaegu 20 % võrra kahes etapis, vastavalt 1. aprillist ja 1. juulist. Valitsemissektori palgakulude kavandatud kasv on 10 %. Selleks et tagada eelarve-eesmärkide saavutamine, kehtestati uuesti eeskiri, mille koha- selt intressimaksetega sidumata väljamaksed (v.a sotsiaaltoetused) piirduvad 90 %-ga eelarvelistest assigneeringutest, kui tegelik tulu on eelarvesse kirjendatud tulust väiksem. 2009. aasta eelarveseadu- sega on ette nähtud isegi veel väiksemad väljamaksed, kui valitsemissektori konsolideeritud tulud langevad tasemele, mis tingiks eelarvepuudujäägi.
- (6) Programmis esitatud eelarvestrateegia kohaselt on ette nähtud, et keskpika perioodi eesmärki, milleks on eelarveülejätk 1,5 % SKPst, järgitakse kogu programmiperioodi jooksul. Praeguses ajakohastatud versioonis on kavandatud, et valitsemissektori eelarve ülejääk on jätkuvalt 3 % SKPst ja esmane tasa- kaal jääb samaks, st ligikaudu 4 % SKPst kuni 2011. aastani. Kavandatakse, et eelarve struktuurne (st tsükliliselt kohandatud tasakaal ilma ühekordsete ja muude ajutiste meetmeteta) ülejääk on ligikaudu 3,5 % SKPst kogu programmiperioodi jooksul. Kuigi prognoositakse SKP lõhe suurenemist, tundub, et prognooside aluseks olev eelarvepoliitiline hoiak on keskpikas perioodis üldiselt neutraalne.
- (7) Programmi eelarvetulemuste saavutamine on seotud olulise riskiga. Peamine risk tuleneb programmi aluseks olevast makromajanduslikust stsenaariumist, mis põhineb märkimisväärselt soodsatel kasvueeldustel 2009. ja 2010. aastaks. Tulude poolelt on riigi rahandusega seotud riskid 2009.–2010. aastal suuremad kui eelmistel aastatel ning neid seostatakse majanduskasvu järsema aeglustumisega ja majanduskasvu tasakaalustamisega vähem maksutulu sisaldavaid kasvukomponente hõlmava kasvu suunas. Arvestades majanduskasvu eeldatavat aeglustumist ja survet suurendada nõud- lust soodustavaid kulusid, võib kulude kasvu kontrolli all hoidmine eelarve 90 %-lise täitmise eeskirja abil osutada 2009. aastal raskeks.
- (8) Kuna puuduvad vananemisega seotud kulude pikaajalised prognoosid, mis tugineksid majandus- ja rahanduskomitee ning komisjoni makromajanduslikel üldistel eeldustel, ei ole võimalik hinnata Bulgaaria elanikkonna vananemise mõju võrreldavatel ja üldistel alustel, nagu see on praegu võimalik varem ühinenud 25 liikmesriigi puhul. Suure struktuurse ülejäägiga 2008. aasta eelarve seisund aitab

⁽¹⁾ Hinnangus on arvesse võetud komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari prognoosi, kuid ka muud selleks ajaks kättesaadavat teavet.

märkimisväärselt kaasa võla vähendamisele, enne kui võetakse arvesse vananemise pikaajalist mõju eelarvele. Suure esmase ülejäägi säilitamine keskpika perioodi jooksul aitaks vähendada riigi rahanduse jätkusuutlikkusega seotud riske, mis on praegu väikesed.

- (9) Bulgaaria eelarveraamistik on seni andnud väga häid tulemusi, nagu näitab eelarve-eesmärkide saavutamise, kuigi suure majanduskasvu tingimustes. Lähiminevikus on eelarveraamistikku täiendatud eelarvemenetluse parandamisega ja aruandlusnõuete tõhustamisega ning eelarveriskide põhjalikuma makromajandusliku analüüsi ja hinnangu lisamisega eelarvedokumentidesse. Samas on eelarveraamistik kolme aastat hõlmava eelarvekava raames siduv üksnes esimesel aastal ja see jätab valitsusele võimaluse teatavate vabalt valitud kulutuste tegemiseks, mis vähendab eelarve läbipaistvust ja usaldusväärsust. Sellistest nõrkustest hoolimata ei ole programmiga ette nähtud eelarveraamistiku olulist muutmist, v.a edasimineku tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel. 2009. aasta eelarveseadusega kehtestatakse uuesti eelarve 90 %-lise täitmise eeskiri, et tagada eelarve-eesmärkide saavutamise valitsemissektori kulude kasvu piiramise teel. Samas ei ole kõnealuse eeskirja rakendamine eelarveseaduses selgelt määratletud, mis võib jätta teatavat ruumi vabalt valitud meetmete rakendamiseks.
- (10) Bulgaaria valitsus ei ole heaks kiitnud ühtegi konkreetset meetmepaketti, et stabiliseerida finantssektorit. Selleks et suurendada usaldust pangandussektori vastu, tõsteti siiski hoiuste tagamise määra 100 000 BGN ja valitsus suurendas riigiomandis oleva Bulgaaria Arengupanga kapitali, et hõlbustada VKEde rahastamist.
- (11) Arvestades majanduslikku tasakaalustamatust, on eelarvepoliitika suunatud investorite usalduse ja makromajandusliku stabiilsuse säilitamisele. Seepärast ei ole Bulgaaria valitsus majanduskasvu aeglustumise peatamiseks võtnud vastu lühiajaliste stimuleerivate meetmete paketti, mis on kooskõlas detsembri Euroopa Ülemkogul kokkulepitud Euroopa majanduse elavdamise kavaga. Seoses keskpika perioodi reformikava ja riigipõhiste soovutustega, mille kohta komisjon tegi ettepaneku 28. jaanuaril 2009 majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva Lissaboni strateegia raames, on programmiga ette nähtud sellised struktuurimeetmed majanduse vastupanuvõime suurendamiseks, mis hõlmavad töökohtade säilitamist, ettevõtete suutlikkuse suurendamist kriisilukorraga kohanemiseks, turu toimimise parandamist, vajadusel erapankadele kapitalitoetuste andmist, VKEdele laenamise elavdamist, ekspordi soodustamist ning ELi vahendite kasutamise suutlikkuse suurendamist. Need on õigeaegsed ja piisavad meetmed poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, arvestades väljavaateid lühikeses perspektiivis. Ajakohastatud versioon hõlmab mitmeid muid struktuurireformi meetmeid, mis on osa pikaajalisest strateegiast riigi rahanduse kvaliteedi ja jätkusuutlikkuse parandamiseks, nt pensionisüsteemi reform, haridusreformi järgmiste etappide rakendamine, sh koolivõrgustiku täiendav optimeerimine ja koolide eelarvesüsteemi tugevdamine ning hiljuti vastu võetud tervishoiustrateegia rakendamine.
- (12) Bulgaaria valitsuse koostatud eelarve konsolideerimise programm aitab vähendada majanduse suurt välist ja sisemist tasakaalustamatust. Täpsemalt on programmiga ette nähtud struktuurne konsolideerimine 1 % SKPst 2008.–2011. aastal. Üldine eelarvepoliitiline hoiak, mõõdetuna struktuurse tasakaalu muutusena, on range 2009. aastal ja jääb üldiselt neutraalseks 2010.–2011. aastal. Programmi eesmärk säilitada tsükliliselt kohandatud ülejääk 1,5 % SKPst saavutatakse kogu programmiperioodi vältel.
- (13) Seoses stabiilsus- ja lähenemisprogrammide tegevusjuhendis esitatud andmenõuetega esineb programmis vabatahtlike andmete osas puudujääke ⁽¹⁾.

Üldine järeldus on, et programmi eesmärk on säilitada usaldusväärne eelarveseisund kogu programmiperioodi jooksul, mis kajastub valitsemissektori eelarve kavandatud suures ülejäägis. Majanduskasvu aeglustumise peatamiseks ette nähtud struktuurimeetmed on suunatud majanduse kasvupotentsiaali suurendamisele ja need on kooskõlas Euroopa majanduse elavdamise kavaga. Arvestades praegusest ebastabiilsest majandusolukorrast tulenevaid riske ja selle mõju tuludele, osutab eelarvepoliitiline hoiak sellele, et keskpika perioodi eesmärgiks seatud ülejääk 1,5 % SKPst, saavutatakse kogu programmiperioodi vältel. Seega tuleb Bulgaarial tagada jätkusuutlik kasv ülemaailmse majanduskasvu järsu ja pikaajalise aeglustumise ajal. Lisaks peaks Bulgaaria rakendama ranget poliitikat, mis on suunatud suure maksebilansi puudujäägi korrigeerimiseks, sh tuleks säilitada range eelarvepoliitika ning pidurdada avaliku sektori palgakasvu. Peale selle tuleb Bulgaarial parandada riigi kulutuste kvaliteeti, suurendades haldussuutlikkust ja kiirendades struktuurireforme.

(¹) Eelkõige ei ole esitatud teatavaid andmeid pikaajalise jätkusuutlikkuse kohta.

Arvestades eespool esitatud hinnangut ja vajadust tagada jätkusuutlik lähenemine, kutsutakse Bulgaariat üles:

- i) jätkuvalt järgima ranget eelarvepoliitikat ja säilitama usaldusväärne eelarveseisund, piirates kulude kasvu, et vähendada praegust välist tasakaalustamatust ja tasakaalustada tulude võimalikku vähenemist;
- ii) pidurdama avaliku sektori palgakasvu, et aidata kaasa palgakasvu üldisele pidurdumisele ja konkurentsivõime suurendamisele;
- iii) täiendavalt tõhustama avaliku sektori kulutusi, milleks tuleks eelkõige rakendada programmiga kavandatud eelarve täies ulatuses, suurendada haldussuutlikkust ja teostada töö- ja tooteturu reforme ning haridus- ja tervishoiusüsteemi reforme, et suurendada tootlikkust.

Peamiste makromajanduslike ja eelarveprognoside võrdlus

		2007	2008	2009	2010	2011
SKP reaalkasv (muutuse %)	LP dets 2008	6,2	6,5	4,7	5,2	5,8
	KOM jaan 2009	6,2	6,4	1,8	2,5	puudub
	LP dets 2007	6,4	6,4	6,8	6,9	puudub
THHI inflatsioon (%)	LP dets 2008	7,6	12,4	6,7	4,7	4,0
	KOM jaan 2009	7,6	12,0	5,4	4,8	puudub
	LP dets 2007	7,2	6,9	4,4	3,7	puudub
SKP lõhe ⁽¹⁾ (% potentsiaalsest SKPst)	LP dets 2008	1,5	1,1	- 0,7	- 1,8	- 1,4
	KOM jaan 2009 ⁽²⁾	2,7	3,0	- 0,3	- 2,3	puudub
	LP dets 2007	0,7	- 0,1	- 0,6	puudub	puudub
Netolaenu andmine/võtmine muu maailma suhtes (% SKPst)	LP dets 2008 ⁽³⁾	- 20,6	- 22,9	- 20,7	- 18,4	- 16,6
	KOM jaan 2009	- 21,3	- 23,3	- 19,1	- 17,6	puudub
	LP dets 2007	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6	puudub
Valitsemissektori tulud (% SKPst)	LP dets 2008	41,6	41,3	43,4	43,4	43,7
	KOM jaan 2009	41,6	41,4	40,8	40,9	puudub
	LP dets 2007	42,2	43,7	43,9	43,9	puudub
Valitsemissektori kulud (% SKPst)	LP dets 2008	41,5	38,3	40,4	40,4	40,7
	KOM jaan 2009	41,5	38,2	38,8	38,9	puudub
	LP dets 2007	39,1	40,7	40,9	41,0	puudub
Valitsemissektori eelarve tasakaal (% SKPst)	LP dets 2008	0,1	3,0	3,0	3,0	3,0
	KOM jaan 2009	0,1	3,2	2,0	2,0	puudub
	LP dets 2007	3,1	3,0	3,0	3,0	puudub

		2007	2008	2009	2010	2011
Esmane tasakaal (% SKPst)	LP dets 2008	1,1	3,9	3,9	3,9	3,9
	KOM jaan 2009	1,1	4,1	2,8	2,7	puudub
	LP dets 2007	4,3	4,0	4,0	4,0	puudub
Tsükliliselt kohandatud tasakaal ⁽¹⁾ (% SKPst)	LP dets 2008	- 0,4	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM jaan 2009	- 0,8	2,2	2,1	2,8	puudub
	LP dets 2007	2,8	3,1	3,3	puudub	puudub
Struktuurne tasakaal ⁽⁴⁾ (% SKPst)	LP dets 2008	2,9	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM jaan 2009	2,5	2,2	2,1	2,8	puudub
	LP dets 2007	2,9	3,1	3,3	puudub	puudub
Valitsemissektori kogu- võlg (% SKPst) ⁽⁵⁾	LP dets 2008	18,2	15,4	15,4	15,3	15,2
	KOM jaan 2009	18,2	13,8	12,2	10,7	puudub
	LP dets 2007	19,8	18,3	17,4	16,9	puudub

Märkused:

- ⁽¹⁾ Programmi raames esitatud teabe alusel komisjoni talituste arvatud tsükliliselt kohandatud tasakaal ning SKP lõhe.
- ⁽²⁾ Põhineb hinnangulisel potentsiaalsel kasvul, mis aastateks 2007–2010 on vastavalt 5,0 %, 6,3 %, 6,0 % ja 6,0 %.
- ⁽³⁾ Programmi praeguses ajakohastatud versioonis esitatud netolaenu võtmise erinev näitaja 2007. aastal võrreldes komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosis esitatuga kajastab erinevust kaupade ja teenuste komponendi bilansi osas.
- ⁽⁴⁾ Tsükliliselt kohandatud tasakaal, v.a ühekordsed ja muud ajutised meetmed. Programmi raames esitatud teabe alusel komisjoni talituste arvatud tsükliliselt kohandatud tasakaal. Viimases ajakohastatud versioonis ei nähta programmiperioodiks ette ühekordseid ja teiste ajutisi meetmeid komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosis kohaselt; ühekordsed meetmed moodustavad kuni 3,3 % SKPst (kulude poolel) 2007. aastal.
- ⁽⁵⁾ Programmis esitatud erinev prognoositud võla suhe SKPse võrreldes komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosis esitatuga on peaaegu täielikult tingitud finantsvarade prognoositud suuremast akumulereimisest, mida komisjoni talitused ei käsita poliitika muutmata jätmise stsenaariumi raames.

Allikad:

Läheneemisprogramm (LP); komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosid (KOM); komisjoni talituste arvutused.