

NEUVOSTON LAUSUNTO,
annettu 27 päivänä maaliskuuta 2007,
Bulgarian lähentymisohjelmasta vuosiksi 2006–2009

(2007/C 89/04)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97⁽¹⁾ ja erityisesti sen 9 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon komission suosituksen,

on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

ON ANTANUT TÄMÄN LAUSUNNON:

- (1) Neuvosto tutki 27 päivänä maaliskuuta 2007 Bulgarian lähentymisohjelman, joka kattaa vuodet 2006–2009.
- (2) Makrotalouden vakaus on kehittynyt Bulgariassa erittäin hyvin terveen julkisen talouden tuella. Talouskasvu on ollut vahvaa ja vakaata ja yltänyt noin 5 ½ prosenttiin viime vuosina. BKT asukasta kohden (ostovoimakorjattuna) on kuitenkin edelleen alhainen eli 32,9 prosenttia EU-25:n keskiarvosta vuonna 2005. Bulgarialla on näin ollen vielä paljon kiinnikurottavaa ja kiinnikuromisprosessi onkin maan ehdottomasti tärkein keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite. Sen jälkeen kun valuuttakatejärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1997, inflaatio hidastui alle 10 prosenttiin vuoteen 1999 mennessä, mutta inflaation hidastuminen on ollut pysähdyksissä viime vuosina ja vuonna 2006 KHI-inflaatio kiihtyi 7,3 prosenttiin.
- (3) Ohjelman perustana olevan makrotalouden skenaarion mukaan kokonaistuotannon kasvu pysyttelee suhteellisen nopeana kiihtyen hieman vuoden 2006 5,9 prosentista keskimäärin 6,1 prosenttiin ohjelman loppukaudella. Saatavilla olevien tietojen perusteella tämä skenaario näyttää perustuvan realistisiin kasvuoletuksiin. Huomattava ulkoinen vaje on kuitenkin edelleen riskitekijä keskipitkällä aikavälillä varsinkin sen vuoksi, että ulkoinen vaje vuonna 2006 oli 16 prosenttia suhteessa BKT:hen, vaikka vaje onkin rahoitettu kokonaisuudessaan suorilla ulkomaisilla sijoituksilla. Ohjelman inflaatioennusteet vaikuttavat realistisilta.
- (4) Komission yksiköiden syksyn 2006 talousennusteessa mainitun vuoden julkisen talouden ylijäämäksi arvioidaan 3,3 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun liittymistä valmistelevalle joulukuun 2005 talousohjelmassa (PEP) tavoitteeksi oli asetettu tasapainoinen rahoitusasema. Lähentymisohjelmassa ylijäämäksi puolestaan ennakoitaan 3,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden huomattavasti ennustettua parempi toteutuma johtuu lähinnä ennakoitua paremmista tuloista, joiden taustalla puolestaan ovat liittymistä valmistelevalle talousohjelman varovaiset tuloennusteet, tuotannon kasvun vauhdittuminen ja tulojen kantamisen paraneminen. Liittymistä valmistelevalle talousohjelman ennusteisiin verrattuna menot ovat myös pienentyneet 1 prosentilla suhteessa BKT:hen, mikä pääasiassa heijastaa juoksevien menojen vähenemistä.
- (5) Lähentymisohjelmassa esitetyssä keskipitkän aikavälin finanssipoliittisessa strategiassa pyritään säilyttämään julkisen talouden ylijäämä 0,8–1,5 prosentissa suhteessa BKT:hen makrotalouden vakauden ja julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi. Finanssipoliittikkaa on tarkoitus keventää huomattavasti vuonna 2007, jolloin julkisessa taloudessa pyritään vain 0,8 prosentin ylijäämään suhteessa BKT:hen verrattuna vuoden 2006 3,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Vuosina 2008 ja 2009 julkisen talouden ylijäämä kasvaisi uudelleen ja vakaantuisi 1,5 prosentiksi suhteessa BKT:hen. Koska korkomenot alenevat noin ¼ prosenttia suhteessa BKT:hen ohjelmakaudella, perusylijäämän arvioidaan supistuvan suhteessa BKT:hen vuoden 2006 4 ½ prosentista 2 ¼ prosenttiin vuonna 2007, jonka jälkeen se palaa noin 2 ¾ prosenttiin vuosina 2008 ja 2009. Finanssipoliittikan keventäminen vuonna 2007 olisi lähes kokonaisuudessaan menoperusteista. Menojen ennakoitaan kasvavan 2 ¾ prosenttia suhteessa BKT:hen, ja ainoastaan osa tästä noususta, noin ¾ prosenttia suhteessa BKT:hen, häviää vuonna 2008.

(¹) EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1, asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1055/2005 (EUVL L 174, 7.7.2005, s. 1). Tässä tekstissä mainitut asiakirjat löytyvät seuraavilta verkkosivuilta: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

Menojen ennakoitu kasvu vuonna 2007 johtuu pääosin "muista menoista" (+2½ % suhteessa BKT:hen) ja tuista (+½ % suhteessa BKT:hen). "Muiden menojen" kasvu johtuu Bulgarian maksuosuudesta EU:lle (1¼ % suhteessa BKT:hen), EU:n rakennerahastohankkeista aiheutuvien menojen kasvusta (¼ % suhteessa BKT:hen) — joka korvautuu kokonaisuudessaan EU:n tuista saatavilla suuremmilla tuloilla — ja "muiden juoksevien menojen" kasvusta (1 % suhteessa BKT:hen). Yhtiöveroon ja henkilökohtaiseen tuloveroon vuodeksi 2007 suunniteltujen kevennysten ennakoidaan korvautuvan lähes kokonaisuudessaan, kun verolakien noudattaminen paranee ja veronkanto tehostuu. Näin ollen kokonaistulot pysyttelisivät lähes muuttumattomina (suhteessa BKT:hen) ohjelmakaudella. Ohjelmassa todetaan, että vaikka vuoden 2007 talousarviossa ennakoidaan julkiseen talouteen 0,8 prosentin ylijäämää suhteessa BKT:hen, talousarvion toteuttamisessa pyritään tosiasiallisesti suurempaan eli 2 prosentin ylijäämään suhteessa BKT:hen. Tämä perustuisi talousarviolain säännöksiin, joiden mukaan 10 prosenttia budjetoiduista juoksevista perusmenoista voidaan käyttää ainoastaan, jos ulkoinen vaje ei syvene entisestään. Julkisen talouden tavoitteita on tarkistettu huomattavasti ylöspäin verrattuna liittymistä valmistelemaan vuoden 2005 talousohjelmaan, mikä heijastaa huomattavasti ennakoitua parempia tuloja vuonna 2006, tästä johtuvia kerrannaisvaikutuksia myöhempinä vuosina ja hieman aiempaa suotuisampaa tuotannon kasvun näkymiä.

- (6) Yhteisesti sovittujen menetelmien mukaisesti lasketun rakenteellisen rahoitusaseman (eli suhdannetasetetun rahoitusaseman kertaluonteisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä lukuun ottamatta) odotetaan heikkenevän vuoden 2006 noin 3¼ prosentista suhteessa BKT:hen 1 prosenttiin vuonna 2007 ja kohenevan uudelleen noin 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuosina 2008 ja 2009. Jos talousarviota toteutettaessa saavutetaan vuonna 2007 korkeampi 2 prosentin nimellinen ylijäämä, kuten yhtenä ohjelman tavoitteena on, sopeutusura olisi jouhevampi. Ohjelmassa asetetaan julkiselle taloudelle keskipitkän aikavälin tavoitteeksi tasapainossa oleva rakenteellinen rahoitusasema, joka suunnitellaan säilytettävän huomattavan liikkumavaran turvin koko ohjelmakauden ajan. Koska keskipitkän aikavälin tavoite on vaadittua vähimmäistasoa (arviolta noin 1¼ prosentin alijäämä suhteessa BKT:hen) tiukempi, sillä voitaneen turvata riittävä varmuusmarginaali liiallisen alijäämän välttämiseksi. Keskipitkän aikavälin tavoite on vaativampi kuin mitä velkasuhde ja potentiaalisen tuotannon pitkän aikavälin keskimääräinen kasvu edellyttäisivät.
- (7) Julkisen talouden toteutuma voi olla ohjelmassa ennustettua parempi vuonna 2007, ja vuosina 2008 ja 2009 julkisen talouden ennusteisiin kohdistuvat riskit näyttävät olevan pitkälti tasapainossa. Koska julkisen talouden tavoitteet on aiemmin saavutettu hyvin ja koska vuoden 2007 talousarviolain säännökset rajoittavat menoja, kun talousarviota toteutetaan, ennakoitua suurempi ylijäämä vuonna 2007 vaikuttaa realistiselta, vaikka vuoden 2007 tuloennusteisiin saattaa liittyä tiettyjä riskejä, sillä verolakenvennyksistä aiheutuvat tulojenmenetykset eivät ehkä kokonaisuudessaan korvaannukaan verolakien noudattamisen paranemisella ja veronkannon tehostumisella. Vaikka sopeutusstrategiasta ei esitetäkään tietoja vuodesta 2008 alkaen, julkisen talouden tavoitteet ohjelmakauden loppuun saakka vaikuttavat pitkälti realistisilta edellyttäen, että julkisen talouden toteutuma vuonna 2007 on tämänhetkisiä arvioita parempi.
- (8) Ohjelmaan sisältyvä finanssipolitiikan viritys merkitsee tämän riskinarvioinnin perusteella, että keskipitkän aikavälin tavoite säilytetään huomattavan liikkumavaran turvin koko ohjelmakauden ajan. Se on myös riittävä, jotta alijäämän 3 prosentin viitearvo suhteessa BKT:hen ei ylyt talouden normaaleissa suhdannevaihteluissa missään vaiheessa ohjelmakautta. Ohjelman mukainen finanssipolitiikan viritys on vuonna 2007 ekspansiivista ja voi muuttua myötäsykliseksi, jos suhdannetilanne osoittautuu hyväksi. Tämä ei olisi täysin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista. Suhdannetilanteen odotetaan olevan hyvä vuonna 2007, jolloin rakenteellisen rahoitusaseman arvioidaan ohjelman mukaan supistuvan noin 2¼ prosenttia suhteessa BKT:hen ja komission yksiköiden syksyn 2006 talousennusteen mukaan 1½ prosenttia.
- (9) Julkisen bruttovelan arvioidaan olleen 25¼ prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2006 eli merkittävästi alle perustamissopimuksessa asetetun 60 prosentin viitearvon. Ohjelmassa ennustetaan, että velkasuhde pienenee 4 prosenttiyksikköä ohjelmakaudella.
- (10) Koska ikääntymiseen liittyvistä menoista ei ole tehty pitkän aikavälin ennusteita yhteisten makrotaloudellisten oletusten perusteella (talouspoliittinen komitea (EPC) ja komissio), väestön ikääntymisen vaikutuksia Bulgariassa ei ole mahdollista arvioida vertailukelpoiselta ja vakaalta perustalta, kuten nykyisin tehdään muiden jäsenvaltioiden osalta (joiden osalta tällaiset ennusteet ovat käytettävissä). Väestön ikääntymisellä voi kuitenkin olla huomattava vaikutus menoihin, kun otetaan huomioon nykyinen väestörakenne. Julkisen talouden alkuasetelma ja suuri rakenteellinen ylijäämä auttavat huomattavasti velan vakaannuttamisessa sikäli kun ei oteta huomioon väestön ikääntymisen vaikutuksia julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä. Suurten perusylijäämien säilyttäminen keskipitkällä aikavälillä edesauttaisi julkisen talouden kestävyydelle aiheutuvien riskien hillitsemistä.

- (11) Ohjelmaan sisältyvä julkisen talouden strategia on osittain vuosien 2005–2008 yhdenmukaisesti suuntaviivoihin sisältyvien talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukainen. Ohjelman mukainen finanssipolitiikan viritys on vuonna 2007 ekspansiivista ja voi muuttua myötäsykliseksi hyvässä suhdannetilanteessa, jolloin riskinä on jo ennestään huomattavan ulkoisen vajeen syveneminen. Vaikka eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyuden parantamiseksi on toteutettu toimia, esitetään hyvin vähän konkreettisia toimenpiteitä julkisten varojen käytön tehostamiseksi. Tämä koskee varsinkin terveydenhuoltomenoja, joiden osalta on toistuvia ongelmia menojen seurannassa ja valvonnassa sekä tarjottujen palvelujen laadussa.
- (12) Vakaus- ja lähentymisohjelmia koskevissa käytännössä täsmennettyjen tietovaatimusten osalta voidaan todeta, että ohjelmasta puuttuu joitakin pakollisia ja vapaaehtoisia tietoja ⁽¹⁾.

Neuvosto katsoo, että julkisen talouden rahoitusasema on terveellä pohjalla keskipitkällä aikavälillä, ja julkisen talouden strategia tarjoaa esimerkin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesta finanssipolitiikasta. Julkisen talouden ylijäämän suunniteltu supistaminen suhdannetilanteen ollessa hyvä vuonna 2007 voisi kuitenkin merkitä myötäsyklistä finanssipolitiikan viritystä ja kasvattaa nykyistä ulkoista epätasapainoa. Jos talousarvion toteuttamisessa saavutetaan korkeampi 2 prosentin ylijäämä suhteessa BKT:hen, kyseinen riski pienenee merkittävästi.

Edellä olevan arvion perusteella neuvosto kehottaa Bulgariaa:

- i) pyrkimään ohjelmassa suunniteltua suurempaan julkisen talouden ylijäämään vuonna 2007 ja säilyttämään vahva julkisen talouden rahoitusasema tämän jälkeen makrotalouden vakauden säilyttämiseksi ja huomattavan ulkoisen vajeen hillitsemiseksi;
- ii) lisäämään edelleen julkisten varojen käytön tehokkuutta erityisesti terveydenhuoltoalaa uudistamalla.

Peamiste makromajanduslike ja eelarveliste prognooside võrdlus ⁽¹⁾

		2005	2006	2007	2008	2009
BKT:n määrä (% muutos)	LO tammikuu 2007	5,5	5,9	5,9	6,2	6,1
	KOM marraskuu 2006	5,5	6,0	6,0	6,2	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	5,7	5,7	5,9	5,9	Tieto puuttuu
YKHI-inflaatio (%)	LO tammikuu 2007	5,0	7,4	4,0	3,0	3,0
	KOM marraskuu 2006	5,0	7,0	3,5	3,8	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	4,9	6,7	3,1	2,8	Tieto puuttuu
Tuotantokuilu (% suhteessa potentiaali- seen BKT:hen)	LO tammikuu 2007 ⁽²⁾	0,5	0,1	- 0,4	- 0,8	- 1,0
	KOM marraskuu 2006 ⁽⁶⁾	0,5	0,3	- 0,1	- 0,5	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu
Julkisen talouden rahoitusasema (% suhteessa BKT:hen)	LO tammikuu 2007	2,4	3,2	0,8	1,5	1,5
	KOM marraskuu 2006	2,4	3,3	1,8	1,7	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	1,8	0,0	- 0,2	- 0,7	Tieto puuttuu

⁽¹⁾ Varsinkin työmarkkinatiedot tehdyistä työtunneista ja jotkin tiedot pitkän aikavälin kestävydestä puuttuvat.

		2005	2006	2007	2008	2009
Perusjäämä (% suhteessa BKT:hen)	LO tammikuu 2007	3,9	4,6	2,2	2,8	2,7
	KOM marraskuu 2006	3,9	4,7	2,9	2,7	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	3,4	1,5	1,2	0,5	Tieto puuttuu
Suhdannetasoitettu rahoitusasema (% suhteessa BKT:hen)	LO tammikuu 2007 ⁽²⁾	2,1	3,2	1,0	1,9	2,0
	KOM marraskuu 2006	2,1	3,2	1,8	1,9	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu
Rakenteellinen rahoitusasema ⁽³⁾ (% suhteessa BKT:hen)	LO tammikuu 2007 ⁽⁴⁾	2,1	3,2	1,0	1,9	2,0
	KOM marraskuu 2006 ⁽⁵⁾	2,1	3,2	1,8	1,9	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu	Tieto puuttuu
Julkisen bruttovelka (% suhteessa BKT:hen)	LO tammikuu 2007	29,8	25,3	22,7	22,3	21,1
	KOM marraskuu 2006	29,8	25,8	21,8	17,9	Tieto puuttuu
	PEP joulukuu 2005	31,3	26,3	23,9	22,7	Tieto puuttuu

Huom.

⁽¹⁾ Eurostat ei ole vielä virallisesti arvioinut Bulgarian julkisen talouden tilinpidon laatua kokonaisuudessaan. Eurostat julkaisee ja validoi julkisen talouden rahoitusasemaan ja velkaan liittyvät numerotiedot pian 1 päivänä huhtikuuta 2007 esitettävän ilmoituksen jälkeen.

⁽²⁾ Ohjelmassa esitettyihin tietoihin perustuvat komission yksiköiden laskelmat.

⁽³⁾ (Edellisessä kohdassa tarkoitettu) suhdannetasoitettu rahoitusasema, jossa ei ole otettu huomioon kertaluonteisia eikä muita väliaikaisia toimenpiteitä.

⁽⁴⁾ Ohjelmaan ei sisälly kertaluonteisia eikä muita väliaikaisia toimenpiteitä.

⁽⁵⁾ Komission yksiköiden syksyn 2006 talousennusteeseen ei sisälly kertaluonteisia eikä muita väliaikaisia toimenpiteitä.

⁽⁶⁾ Perustuu ennusteisiin, joiden mukaan potentiaalinen kasvu on 5,8 prosenttia vuonna 2005, 6,3 prosenttia vuonna 2006, 6,4 prosenttia vuonna 2007 ja 6,7 prosenttia vuonna 2008.

Lähde:

Lähentymisohjelma (LO), liittymistä valmisteleva talousohjelma (PEP), komission yksiköiden syksyn 2006 talousennuste (KOM) ja komission yksiköiden laskelmat