

I

(Rezolūcijas, ieteikumi un atzinumi)

ATZINUMI

PADOME

PADOMES ATZINUMS

(2009. gada 10. marts)

par atjaunināto Bulgārijas konverģences programmu 2008.–2011. gadam

(2009/C 62/01)

EIROPAS SAVIENĪBAS PADOME,

ņemot vērā Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu,

ņemot vērā Padomes 1997. gada 7. jūlija Regulu (EK) Nr. 1466/97 par budžeta stāvokļa uzraudzības un ekonomikas politikas uzraudzības un koordinācijas stiprināšanu ⁽¹⁾ un jo īpaši tās 9. panta 3. punktu,

ņemot vērā Komisijas ieteikumu,

apsprīdusies ar Ekonomikas un finanšu komiteju,

IR PIEŅĒMUSI ŠO ATZINUMU.

- (1) Padome 2009. gada 10. martā izskatīja atjaunināto Bulgārijas konverģences programmu laika posmam no 2008. līdz 2011. gadam ⁽²⁾.
- (2) Bulgārija pēdējo gadu gaitā ir piedzīvojusi strauju ekonomisko izaugsmi vidēji vairāk nekā 6 % apmērā, ko ir pavadījusi pieaugoša makroekonomiskā nelīdzsvarotība, piemēram, augsts ārējais deficīts un inflācija. Atbilstīgi pašreizējam valūtas pārvaldes režīmam monetārie un kredītēšanas nosacījumi 2008. gadā kļuva stingrāki, jo valsti sāka uzskatīt par riskantāku, kā arī pieauga tās valūtas reālais efektīvais kurss. Tā kā pasaules ekonomikas recesijas un finanšu krīzes negatīvā ietekme palielinās, 2009.–2010. gadā IKP pieaugums strauji palēnināsies un joprojām būs krietni zem potenciālā, kas radīs spiedienu uz nodokļu ieņēmumiem. Tādējādi Bulgārijai nopietnas un ilgstošas pasaules ekonomikas lejupslīdes laikā ir jārisina ar ilgspējīgu izaugsmi saistītas problēmas, vienlaikus cenšoties novērst esošo makroekonomisko nelīdzsvarotību ar stingru fiskālo un ienākumu politiku. Ņemot vērā šo situāciju, programmā noteiktā politika paredz pasākumus, kuru mērķis ir stiprināt ekonomikas noturību. Neskatoties uz labu sākotnējo stāvokli, ko raksturo zema valsts parāda attiecība pret IKP un liels fiskālais pārpalikums, augstā inflācija un lielais tekošā konta deficīts nav ļāvuši valdībai apstiprināt fiskālo stimulu pasākumus, kas veicinātu iekšzemes pieprasījumu. Ilgtermiņā valstij būs jātiek galā ar nepieciešamību uzlabot valsts finanšu kvalitāti, vienlaicīgi risinot ar sabiedrības straujo novecošanos un demogrāfiskā stāvokļa pasliktināšanos saistītās problēmas.

⁽¹⁾ OV L 209, 2.8.1997., 1. lpp. Šajā tekstā minētie dokumenti ir pieejami tīmekļa vietnē: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Bulgārijas iestādes 2008. gada 23. decembrī iesniedza papildinājumu programmai, kurā sīki izklāstīti pasākumi, kas pieņemti, reaģējot uz ekonomikas lejupslīdi. Šis papildinājums nesatur nekādas nozīmīgas fiskālās un strukturālās politikas izmaiņas, salīdzinot ar konverģences programmā norādītajiem pasākumiem, un budžeta prognozes arī ir palikušas nemainīgas.

- (3) Makroekonomiskajā scenārijā, kas ir programmas pamatā, ir paredzēts, ka reālais IKP pieaugums samazināsies no 6,5 % 2008. gadā līdz 4,7 % 2009. gadā, pirms tas atlikušajā programmas laikposmā atgriezīsies līdz vidējam 5,5 % līmenim. Pēc pašlaik pieejamās informācijas ⁽¹⁾ var secināt, ka scenārija pamatā ir izteikti optimistiskas pieauguma prognozes 2009. gadam un pēc tam. Tas atspoguļo augstu iekšzemes pieprasījumu, jo īpaši ieguldījumu pieaugumu, un reālā eksporta pieaugumu visā programmas darbības laikā, kas ir pretrunā ar faktu, ka mazinās ārvalstu tiešo ieguldījumu plūsma un pasaules tirdzniecībā vērojama lejupslīde. Tomēr, ņemot vērā, programmas pieņēmumu par daudz lielāku importa pieaugumu atbilstīgi iekšzemes pieprasījumam, ārējais deficīts laikā no 2009. gada līdz 2011. gadam samazinātos tikai pakāpeniski. Pamatojoties uz pieņēmumu par lejupslīdes palēnināšanos, programmā inflācija 2009. gadā tiek prognozēta kā augsta, kas nozīmē, ka virzība uz nominālu konverģenci būs lēna. Prognozes par inflāciju 2010.–2011. gadā šķiet realistiskas.
- (4) Visjaunākajā programmas atjauninājumā tiek lēsts, ka 2008. gadā valsts budžeta pārpalikums būs 3 % no IKP, kas atbilst sākotnējam mērķim. Budžeta rezultāts atspoguļo labāku sākuma stāvokli (pēc korekcijas veikšanas, ņemot vērā neparedzētu vienreizēju parāda dzēšanas pasākumu 2007. gadā 3,5 % apmērā no IKP). Neskatoties uz ievērojamu importa pieaugumu un augsto inflāciju 2008. gadā, ieņēmumi no netiešajiem nodokļiem bija par 1,5 % no IKP mazāki, nekā sākotnēji prognozēts. Pēc vienotas iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes ieviešanas 10 % apmērā iekasētie tiešo nodokļu ieņēmumi bija par 0,5 % no IKP mazāki nekā 2007. gada decembra atjauninājumā paredzētie. Attiecībā uz izdevumiem disciplīna nav pilnībā ievērota, jo tika pieņemti pasākumi, kas radīja papildu izdevumus sociālajā un infrastruktūras jomā aptuveni 1,75 % apmērā no IKP. Tomēr, pateicoties tam, ka nominālais IKP pieaugums bija augstāks, nekā paredzēts, izdevumu attiecība pret IKP bija mazāka, nekā paredzēts iepriekšējā programmā.
- (5) 2009. gada budžeta likuma mērķis ir valsts budžeta pārpalikums 3 % apmērā no IKP. Likums ietver dažus diskrecionārus pasākumus, kuru ietekme uz budžetu kopumā būs neitrāla. Attiecībā uz ieņēmumiem valsts pensiju fondā veicamo iemaksu likmes samazinājuma par 4 % radīto ietekmi kompensēs veselības aprūpes iemaksu likmes palielinājums par 2 % un vidējā obligātā minimālā apdrošinātā ienākuma sliekšņa palielinājums par 26,5 % nominālā izteiksmē. Attiecībā uz izdevumiem ir paredzēts primāro izdevumu pieaugums, galvenokārt sakarā ar augstākiem sociālajiem maksājumiem un darbinieku kompensācijām. Pensijas tiks paaugstinātas par gandrīz 20 % divos posmos — no 1. aprīļa un no 1. jūlija. Algas valsts sektorā ir paredzēts paaugstināt par 10 %. Lai nodrošinātu budžeta mērķu izpildi, ir atkārtoti ieviests noteikums, kas ierobežo bezprocentu izdevumu izmaksāšanu (izņemot sociālās apdrošināšanas pārvedumus) līdz 90 % no budžeta piešķirumiem gadījumā, ja ieņēmumi ir sliktāki, nekā paredzēts budžetā. 2009. gada budžeta likumā ir paredzēti pat zemāks izmaksas apjoms, ja konsolidētie valsts ieņēmumi samazinās tiktāl, ka varētu radīt negatīvu budžeta bilanci.
- (6) Programmā izklāstītā budžeta stratēģija paredz vidējā termiņa mērķa (VTM) — pārpalikuma 1,5 % apmērā no IKP — ievērošanu visā programmas darbības laikā. Pašreizējā atjauninājumā ir paredzēts, ka līdz 2011. gadam vispārējā valsts bilance būs ar pārpalikumu 3 % apmērā no IKP, bet primārā bilance paliks nemainīga ar pārpalikumu gandrīz 4 % apmērā no IKP. Strukturālā izteiksmē (t.i., cikliski koriģēta bilance, atskaitot vienreizējus un citus pagaidu pasākumus) tiek prognozēts, ka budžeta bilance būs ar pārpalikumu aptuveni 3,5 % apmērā no IKP visā programmas periodā. Lai gan prognozē, ka negatīvā ražošanas apjoma starpība palielināsies, var uzskatīt, ka kopumā fiskālās politikas nostādne vidējā termiņā ir neitrāla.
- (7) Programmā paredzēto budžeta mērķu sasniegšanu apdraud ievērojami negatīvi riski. Galvenais risks izriet no pamatā esošā makroekonomikas scenārija, kas ir balstīts uz izteikti optimistiskiem pieņēmumiem par izaugsmi 2009. un 2010. gadā. Kas attiecas uz ieņēmumiem, valsts finanšu apdraudējums 2009.–2010. gadā ir lielāks nekā iepriekšējos gados, un tas ir saistīts ar ekonomiskās izaugsmes krasāku samazinājumu un pārkārtošanos, kā rezultātā ieņēmumi kļūs par mazāk nozīmīgu izaugsmes komponentu. Ņemot vērā sagaidāmo ekonomikas lejupslīdi un spiedienu, lai palielinātu pieprasījumu veicinošus izdevumus, kontrolēt izdevumu pieaugumu, izmantojot noteikumu par budžeta izpildi 90 % apmērā, 2009. gadā varētu būt grūti.
- (8) Tā kā trūkst ilgtermiņa prognožu par izdevumiem, kas saistīti ar sabiedrības novecošanos, pamatojoties uz EPK/Komisijas kopīgiem makroekonomiskajiem pieņēmumiem, sabiedrības novecošanās ietekmi Bulgārijā nav iespējams izvērtēt, izmantojot salīdzināmu un solidu bāzi, kā tas tiek darīts attiecībā uz tām 25 dalībvalstīm, kuras pievienojās ES agrāk. Budžeta stāvoklis 2008. gadā ar lielu

⁽¹⁾ Novērtējumā lielā mērā ir ņemta vērā Komisijas dienestu 2009. gada janvāra prognoze, kā arī cita informācija, kas ir pieejama kopš tās publicēšanas.

strukturālo pārpalikumu ievērojami palīdz samazināt parādu, ja neņem vērā novecošanās ilglaicīgo ietekmi uz budžetu. Lielu primāro pārpalikumu saglabāšana vidējā termiņā palīdzēs ierobežot riskus valsts finanšu ilgtspējai, kas pašlaik ir zemā līmenī.

- (9) Bulgārijas budžeta sistēma līdz šim ir uzrādījusi ļoti labus rezultātus budžeta mērķu izpildē, lai gan tas ir noticis straujas ekonomiskās izaugsmes apstākļos. Pēdējos gados ir veikti uzlabojumi, racionalizējot budžeta procedūras, pastiprinot ziņošanas prasības un iekļaujot budžeta dokumentos pilnīgāku makroekonomisko analīzi un fiskālo risku novērtējumu. Tomēr trīs gadu budžeta plānošanas perioda sistēmā saistošs ir tikai pirmais gads, un šī sistēma piešķir valdībai atsevišķas diskrecionāras izdevumu pilnvaras, kas grauj fiskālo pārredzamību un atbildību. Neskatoties uz šiem trūkumiem, programma neparedz būtiskas izmaiņas budžeta sistēmā, izņemot to, ka turpināsies uz darbības rezultātiem balstīta budžeta ieviešana. 90 % budžeta izpildes noteikums 2009. gada budžeta likumā atkārtoti ieviests ar mērķi nodrošināt budžeta mērķa izpildi, ierobežojot valsts izdevumu pieaugumu. Tomēr šī noteikuma īstenošana nav skaidri noteikta likumā, kas var dot zināmu iespēju diskrecionārai izpildei.
- (10) Bulgārijas valdība nav apstiprinājusi nekādu īpašu pasākumu kopumu finanšu nozares stabilizēšanai. Tomēr, lai veicinātu uzticēšanos banku sistēmai, noguldījumu garantiju līmenis tika palielināts līdz BGN 100 000, un valdība palielināja valstij piederošās Bulgārijas Attīstības bankas kapitālu, lai atvieglotu MVU finansēšanu.
- (11) Ņemot vērā ekonomisko nelīdzsvarotību, fiskālā politika ir vērsta uz ieguldītāju uzticības un makroekonomiskās stabilitātes saglabāšanu. Tāpēc Bulgārijas valdība, reaģējot uz ekonomikas recesiju, nav pieņēmusi nekādus īstermiņa stimulējošus pasākumus, un tas atbilst EEAP, par ko decembrī vienojās Eiropadome. Saistībā ar vidēja termiņa reformu programmu un Komisijas 2009. gada 28. janvārī sagatavotajiem ieteikumiem konkrētām valstīm saskaņā ar Lisabonas izaugsmes un nodarbinātības stratēģiju, programmā paredzēti strukturāli pasākumi, kuru mērķis ir stiprināt ekonomikas noturību, piemēram, pasākumi, kuru mērķis ir saglabāt nodarbinātību, vairot uzņēmumu iespējas pielāgoties krīzes apstākļiem, uzlabot tirgus darbību, vajadzības gadījumā ar kapitālu atbalstīt vietējās bankas, palielināt MVU kreditēšanu, uzlabot eksporta rādītājus un ES līdzekļu apgūšanu. Šie pasākumi ir savlaicīgi un piemēroti, lai īstenotu galvenos politikas mērķus īstermiņa perspektīvā. Atjauninājums paredz arī vairākus citus strukturālo reformu pasākumus, kas ir daļa no ilgāka termiņa stratēģijas, lai uzlabotu valsts finanšu kvalitāti un ilgtspēju, piemēram, pensiju sistēmas reforma, nākamo pasākumu īstenošana izglītības reformu stratēģijas ietvaros, tostarp skolu tīkla tālāka optimizācija un skolu deleģētās budžeta sistēmas nostiprināšana, kā arī nesen pieņemtās veselības aprūpes stratēģijas īstenošana.
- (12) Bulgārijas valdības konsolidācijas programma palīdzētu samazināt ekonomikas lielo ārējo un iekšējo nelīdzsvarotību. Konkrētāk, programma paredz strukturālo konsolidāciju 1 % apmērā no IKP laikposmā no 2008. gada līdz 2011. gadam. Kopējā fiskālā nostādne, kā to nosaka izmaiņas strukturālajā bilancē, ir restriktīva 2009. gadā un kopumā neitrāla 2010.–2011. gadā. Programmas mērķis saglabāt cikliski koriģētu pārpalikumu 1,5 % apmērā no IKP varētu tikt sasniegts programmas darbības laikā.
- (13) Attiecībā uz prasībām par sniedzamajiem datiem, kas norādītas rīcības kodeksā par stabilitātes un konverģences programmām, programmā vērojami daži trūkumi attiecībā uz fakultatīvajiem datiem ⁽¹⁾.

Kopumā var secināt, ka programmas mērķis ir saglabāt līdzsvarotu budžeta stāvokli visā programmas darbības laikā, un to atspoguļo fakts, ka ir plānots liels vispārējā budžeta pārpalikums. Ekonomikas recesijas mazināšanai paredzēto strukturālo pasākumu mērķis ir nostiprināt ekonomikas izaugsmes potenciālu, un tas atbilst EEAP. Ievērojot negatīvus riskus, kas izriet no pašreizējās ekonomiskās konjunktūras nenoteiktības un tās ietekmes uz ieņēmumiem, budžeta nostādne ir tāda, ka programmas darbības laikā varētu sasniegt vidēja termiņa mērķi — 1,5 % no IKP pārpalikumu. Tādējādi Bulgārijai nopietnas un ilgstošas pasaules ekonomikas lejupslīdes laikā ir jārisina ar ilgtspējīgu izaugsmi saistītas problēmas. Turklāt valstij būtu jāīsteno nelokāma politika, lai koriģētu lielo ārējo deficītu, tostarp saglabājot stingru fiskālo politiku un ierobežojot atalgojuma pieaugumu valsts sektorā. Turklāt valsts ir saskārusies ar nepieciešamību uzlabot valsts izdevumu kvalitāti, uzlabojot administratīvās spējas un paātrinot strukturālās reformas.

⁽¹⁾ Konkrētāk, nav sniegti daži dati par stabilitāti ilgtermiņā.

Nemot vērā iepriekš minēto novērtējumu un apzinoties vajadzību nodrošināt ilgtspējīgu konvergenci, Bulgārija tiek aicināta:

- i) arī turpmāk ievērot stingru fiskālo politiku un saglabāt stabilu fiskālo stāvokli, ierobežojot izdevumu pieaugumu, lai palīdzētu mazināt ārējo nestabilitāti un neitralizētu iespējamo ieņēmumu nepietiekamību;
- ii) ierobežot algu pieaugumu publiskajā sektorā, lai veicinātu algu mērenību kopumā un uzlabotu konkurētspēju;
- (iii) turpināt valsts izdevumu efektivitātes stiprināšanu, jo īpaši, pilnībā īstenojot programmas budžeta plānošanu, uzlabojot administratīvās spējas un veicot reformas darba un ražojumu tirgus, izglītības un veselības aprūpes jomā, lai varētu palielināt ražīgumu.

Galveno makroekonomisko un budžeta prognožu salīdzinājums

		2007	2008	2009	2010	2011
Reālais IKP (% izmaiņas)	KP 2008. g. dec.	6,2	6,5	4,7	5,2	5,8
	KOM 2009. g. janv.	6,2	6,4	1,8	2,5	n.d.
	KP 2007. g. dec.	6,4	6,4	6,8	6,9	n.d.
SPCI inflācija (%)	KP 2008. g. dec.	7,6	12,4	6,7	4,7	4,0
	KOM 2009. g. janv.	7,6	12,0	5,4	4,8	n.d.
	KP 2007. g. dec.	7,2	6,9	4,4	3,7	n.d.
Ražošanas apjoma starpība ⁽¹⁾ (% no potenciālā IKP)	KP 2008. g. dec.	1,5	1,1	- 0,7	- 1,8	- 1,4
	KOM 2009. g. janv. ⁽²⁾	2,7	3,0	- 0,3	- 2,3	n.d.
	KP 2007. g. dec.	0,7	- 0,1	- 0,6	n.d.	n.d.
Tīrie aizdevumi/aizņēmumi attiecībā pret pārējo pasauli (% no IKP)	KP 2008. g. dec. ⁽³⁾	- 20,6	- 22,9	- 20,7	- 18,4	- 16,6
	KOM 2009. g. janv.	- 21,3	- 23,3	- 19,1	- 17,6	n.d.
	KP 2007. g. dec.	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6	n.d.
Valsts budžeta ieņēmumi (% no IKP)	KP 2008. g. dec.	41,6	41,3	43,4	43,4	43,7
	KOM 2009. g. janv.	41,6	41,4	40,8	40,9	n.d.
	KP 2007. g. dec.	42,2	43,7	43,9	43,9	n.d.
Valsts budžeta izdevumi (% no IKP)	KP 2008. g. dec.	41,5	38,3	40,4	40,4	40,7
	KOM 2009. g. janv.	41,5	38,2	38,8	38,9	n.d.
	KP 2007. g. dec.	39,1	40,7	40,9	41,0	n.d.
Valsts budžeta balance (% no IKP)	KP 2008. g. dec.	0,1	3,0	3,0	3,0	3,0
	KOM 2009. g. janv.	0,1	3,2	2,0	2,0	n.d.
	KP 2007. g. dec.	3,1	3,0	3,0	3,0	n.d.

		2007	2008	2009	2010	2011
Primārā bilance (% no IKP)	KP 2008. g. dec.	1,1	3,9	3,9	3,9	3,9
	KOM 2009. g. janv.	1,1	4,1	2,8	2,7	n.d.
	KP 2007. g. dec.	4,3	4,0	4,0	4,0	n.d.
Cikliski koriģētā bilance (¹⁾ (% no IKP)	KP 2008. g. dec.	- 0,4	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM 2009. g. janv.	- 0,8	2,2	2,1	2,8	n.d.
	KP 2007. g. dec.	2,8	3,1	3,3	n.d.	n.d.
Strukturālā bilance (⁴) (% no IKP)	KP 2008. g. dec.	2,9	2,6	3,2	3,6	3,5
	KOM 2009. g. janv.	2,5	2,2	2,1	2,8	n.d.
	KP 2007. g. dec.	2,9	3,1	3,3	n.d.	n.d.
Valsts kopējais parāds (% no IKP) (⁵)	KP 2008. g. dec.	18,2	15,4	15,4	15,3	15,2
	KOM 2009. g. janv.	18,2	13,8	12,2	10,7	n.d.
	KP 2007. g. dec.	19,8	18,3	17,4	16,9	n.d.

Piezīmes:

- (¹) Komisijas dienestu veikts programmā norādītā ražošanas apjomu starpības un cikliski koriģēto bilanču pārrēķins, balstoties uz programmās sniegto informāciju.
- (²) Pamatojoties uz paredzēto potenciālo pieaugumu 5,0 %, 6,3 %, 6,0 % un 6,0 % apmērā attiecīgi laika posmam no 2007. līdz 2010. gadam.
- (³) Atšķirīgie dati par 2007. gada tīro aizņēmumu šajā programmas atjauninājumā un Komisijas dienestu 2009. gada janvāra starpposma prognozēs skaidrojami ar atšķirībām bilancē attiecībā uz preču un pakalpojumu komponentu.
- (⁴) Cikliski koriģētā bilance, neņemot vērā vienreizējus un citus pagaidu pasākumus. Komisijas dienestu veikts programmā norādīto cikliski koriģēto bilanču pārrēķins, balstoties uz programmās sniegto informāciju. Jaunākajā versijā programmas darbības posmā paredzēti vienreizēji un citi pagaidu pasākumi atbilstīgi Komisijas dienestu 2009. gada janvāra starpposma prognozei; 2007. gadā vienreizēji pasākumi veidoja 3,3 % no IKP (izdevumu daļas).
- (⁵) Atšķirīgās aplēses par parāda attiecību pret IKP, kas minētas programmā un Komisijas dienestu 2009. gada janvāra starpposma prognozēs, skaidrojamas lielākoties ar lielāku prognozēto finanšu aktīvu uzkrāšanos, ko Komisijas dienesti neizvērtēja saskaņā ar nemainīgas politikas scenāriju.

Avoti:

Konverģences programma (KP); Komisijas dienestu 2009. gada janvāra starpposma prognozes (KOM); Komisijas dienestu aprēķini.