

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

CONSILIU

AVIZUL CONSILIULUI

din 10 martie 2009

privind programul de convergență actualizat al Bulgariei pentru perioada 2008-2011

(2009/C 62/01)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice ⁽¹⁾, în special articolul 9 alineatul (3),

având în vedere recomandarea Comisiei,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

EMITE PREZENTUL AVIZ:

- (1) La 10 martie 2009, Consiliul a examinat programul de convergență actualizat al Bulgariei pentru perioada 2008-2011 ⁽²⁾.
- (2) În ultimii ani, Bulgaria a cunoscut o creștere economică puternică, de peste 6 % în medie. Aceasta a fost însoțită de dezechilibre macroeconomice în creștere, cum ar fi deficitele externe ridicate și inflația. În contextul regimului de consiliu monetar, condițiile monetare și de credit s-au înăsprit în 2008, pe fondul percepțiilor în ceea ce privește riscul de țară ridicat și al aprecierii permanente a cursului de schimb real efectiv. Pe măsură ce se accentuează impactul negativ al încetinerii creșterii economice globale și al crizei financiare, se așteaptă ca în 2009-2010 creșterea PIB să se reducă semnificativ, situându-se mult sub potențial, fapt care va exercita presiuni asupra veniturilor din impozite. Bulgaria se află astfel în situația de a susține creșterea într-un context economic global nefavorabil și de a soluționa în paralel dezechilibrele macroeconomice existente prin menținerea unei discipline bugetare și a unei politici fiscale stricte. În acest context, măsurile de politică din program vizează îmbunătățirea rezistenței economiei. În ciuda poziției inițiale favorabile corespunzătoare unui raport scăzut datorie/PIB și unor excedente bugetare importante, din cauza ratei ridicate a inflației și a deficitului mare de cont curent guvernul nu a putut adopta un pachet de măsuri de stimulare fiscală care să impulsioneze cererea internă. Pe termen lung, țara se confruntă cu necesitatea de a îmbunătăți calitatea finanțelor publice în contextul problemei legate de îmbătrânirea rapidă a populației și de situația demografică din ce în ce mai îngrijorătoare.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1. Documentele la care se face referire în textul de față pot fi consultate la următoarea adresă de internet:
http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ La 23 decembrie 2008, autoritățile din Bulgaria au prezentat un addendum la program, care ilustra în mod detaliat măsurile adoptate în contextul crizei economice. Addendumul nu a evidențiat schimbări majore ale politicilor fiscale și structurale comparativ cu cele din programul de convergență, iar previziunile bugetare au rămas neschimbate.

- (3) Scenariul macroeconomic care stă la baza programului preconizează o diminuare a creșterii PIB-ului real de la 6,5 % în 2008 la 4,7 % în 2009, urmată de o redresare până la o medie de 5,5 % în restul perioadei analizate. Evaluat pe baza informațiilor disponibile în prezent ⁽¹⁾, acest scenariu pare să se bazeze pe ipoteze de creștere deosebit de optimiste pentru 2009 și pentru perioada ulterioară. Scenariul pornește de la prezumția unui nivel ridicat al cererii interne, în special creșterea investițiilor, precum și accelerarea exporturilor reale pe durata perioadei acoperite de program, care sunt în realitate incompatibile cu reducerea investițiilor străine directe și a schimburilor comerciale internaționale. Pe de altă parte, datorită unei creșteri mult mai accentuate a importurilor, prevăzută în program, în strânsă legătură cu cererea internă, deficitul extern ar urma să scadă doar treptat în perioada 2009-2011. Pe baza ipotezei unei încetiniri mai moderate a ritmului economiei, programul prevede pentru 2009 o rată mare a inflației, ceea ce înseamnă că nu se vor înregistra progrese semnificative în direcția convergenței nominale. Previziunile de inflație pentru 2010-2011 par realiste.
- (4) Pentru 2008, excedentul bugetar este estimat la 3 % din PIB în cea mai recentă actualizare a programului, ceea ce corespunde obiectivului inițial. Rezultatele bugetare reflectă o poziție inițială mai bună (în urma unei corecții pentru a reflecta o măsură unică neprevăzută de anulare a unei datorii în 2007, care s-a ridicat la 3,5 % din PIB). În ciuda creșterii semnificative a importurilor și a ratei mari a inflației din 2008, veniturile colectate din impozite indirecte au fost cu 1,5 % din PIB mai mici decât se anticipase inițial. Ca urmare a introducerii unei rate unice de impozitare a veniturilor de 10 %, veniturile din impozitele directe au fost cu 0,5 % din PIB mai mici decât se anticipa în previziunile actualizate din decembrie 2007. În ceea ce privește cheltuielile, disciplina nu s-a menținut în totalitate, deoarece au fost adoptate cheltuieli sociale și de infrastructură suplimentare de aproximativ 1,75 % din PIB. Cu toate acestea, datorită unei creșteri a PIB-ului nominal mai mare decât cea prevăzută, raportul cheltuieli/PIB a fost mai mic decât se anticipase în programul anterior.
- (5) Legea bugetului din 2009 are ca obiectiv un excedent de 3 % din PIB. Legea include o serie de măsuri discreționare, care ar avea un impact bugetar neutru în general. În ceea ce privește veniturile, impactul reducerii cu 4 % a ratei contribuției la fondul public de pensii ar trebui să fie contrabalansat de creșterea cu 2 % a ratei contribuției la asigurările de sănătate și de creșterea pragului venitului minim garantat mediu obligatoriu cu 26,5 % în termeni nominali. În ceea ce privește cheltuielile, se estimează că cheltuielile primare vor crește, în principal ca urmare a creșterii plăților sociale și a plăților salariale. Pensile vor fi majorate cu aproape 20 %, în două etape, de la 1 aprilie și de la 1 iulie. Se estimează că cheltuielile cu salariile din sectorul public vor crește cu 10 %. Pentru a garanta atingerea obiectivelor bugetare, s-a reintrodus regula de limitare a cheltuielilor altele decât dobânzile (excluzând transferurile de asigurări sociale) la 90 % din alocările bugetare în cazul în care veniturile reale sunt mai mici decât cele bugetate. Legea bugetului pe 2009 prevede cheltuieli chiar mai mici în cazul în care rezultatele sub așteptări la nivelul veniturilor la bugetul general consolidat ar scădea la o valoare care ar putea determina un deficit bugetar.
- (6) Strategia bugetară prezentată în program prevede respectarea pe parcursul întregii perioade acoperite de program a obiectivului pe termen mediu (OTM), și anume un excedent de 1,5 % din PIB. Ultima versiune actualizată prevede menținerea excedentului bugetar la 3 % din PIB și un sold primar staționar, corespunzător unui excedent de 4 % din PIB până în 2011. Se estimează că, în termeni structurali (și anume ajustat ciclic și excluzând măsurile one-off și alte măsuri temporare), bugetul va înregistra în continuare un excedent de aproximativ 3,5 % din PIB pe perioada analizată. Se preconizează că *output gap*-ul (deviația PIB) negativ se va accentua, însă orientarea politicii bugetare subiacente pare să fie, în linii mari, neutră pe termen mediu.
- (7) Rezultatele bugetare prevăzute de program întâmpină riscuri semnificative, care ar putea afecta previziunile. Principalul risc rezultă din scenariul macroeconomic aflat la bază, care pornește de la ipoteze de creștere deosebit de favorabile pentru 2009 și 2010. În ceea ce privește veniturile, riscurile pentru finanțele publice în 2009-2010 sunt mai mari decât în anii anteriori și sunt asociate unei reduceri mai accentuate și unei reechilibrări a creșterii economice în direcția unei creșteri mai puțin bazate pe venituri. Având în vedere încetinirea economică previzionată și presiunile de creștere a cheltuielilor menite să impulsioneze cererea, controlul creșterii cheltuielilor ca urmare a regulii execuției bugetare la 90 % s-ar putea dovedi dificil în 2009.
- (8) În absența previziunilor pe termen lung privind cheltuielile legate de îmbătrânirea populației, bazate pe ipotezele macroeconomice comune ale EPC/Comisiei, impactul îmbătrânirii populației din Bulgaria nu poate fi evaluat pe o bază comparabilă și solidă, așa cum se procedează în prezent pentru cele 25 de state membre care au aderat anterior. Poziția bugetară din 2008, cu un excedent structural

⁽¹⁾ Evaluarea ia în considerare în calcul previziunile serviciilor Comisiei din ianuarie 2009, dar și alte informații disponibile ulterior.

semnificativ, contribuie în mare măsură la reducerea datoriei, înainte de a lua în considerare impactul bugetar pe termen lung al îmbătrânirii populației. Menținerea unor excedente primare ridicate pe termen mediu ar contribui la limitarea riscurilor în sfera sustenabilității finanțelor publice, care se situează în prezent la un nivel inferior.

- (9) Cadrul bugetar al Bulgariei a avut până în prezent un istoric foarte bun, îndeplinind toate obiectivele bugetare, chiar dacă într-un context de creștere economică dinamică. În ultimii ani, acesta a fost îmbunătățit prin simplificarea procedurii bugetare, sporirea obligațiilor de raportare și includerea unei analize și a unei evaluări macroeconomice mai ample a riscurilor fiscale în documentele bugetare. Cu toate acestea, cadrul este obligatoriu numai în primul an al perioadei de planificare bugetară de trei ani și permite guvernului să exercite anumite puteri discreționare în privința cheltuielilor, fapt care subminează transparența și responsabilitatea fiscală. În ciuda acestor minusuri, programul nu prevede modificări substanțiale ale cadrului bugetar, excepție făcând continuarea progreselor în implementarea unui proces bugetar bazat pe rezultate. Reintroducerea regulii execuției bugetare la 90 % în legea bugetului din 2009 are drept scop garantarea îndeplinirii obiectivului bugetar prin limitarea creșterii cheltuielilor administrației publice. Cu toate acestea, implementarea regulii nu este clar definită în lege, ceea ce ar putea crea condițiile pentru o execuție discreționară.
- (10) Guvernul Bulgariei nu a adoptat niciun pachet de măsuri destinat în mod special stabilizării sectorului financiar. Cu toate acestea, pentru a spori încrederea în sistemul bancar, nivelul de garantare a depozitelor a fost ridicat la 100 000 BGN, iar guvernul a majorat capitalul Băncii de Dezvoltare a Bulgariei, aflată în proprietatea statului, pentru a facilita finanțarea IMM-urilor.
- (11) Având în vedere dezechilibrele economice, politica fiscală este orientată către menținerea încrederii investitorilor și păstrarea stabilității macroeconomice. Prin urmare, guvernul Bulgariei nu a adoptat un pachet de măsuri de relansare pe termen scurt ca răspuns la încetinirea economică, ceea ce corespunde PERE adoptat în decembrie de către Consiliul European. În ceea ce privește agenda reformei pe termen mediu și recomandările specifice fiecărei țări propuse de Comisie la 28 ianuarie 2009 în cadrul Strategiei de la Lisabona pentru creștere și locuri de muncă, programul prevede măsuri structurale având drept scop mărirea rezistenței economiei, cum ar fi cele menite să susțină ocuparea forței de muncă, consolidarea capacității întreprinderilor de a se adapta mediului de criză, îmbunătățirea funcționării pieței, acordarea, dacă este cazul, de sprijin sub formă de capital băncilor comerciale, impulsivarea împrumuturilor pentru IMM-uri, promovarea performanței la export și îmbunătățirea absorbției fondurilor UE. Aceste măsuri reprezintă un răspuns oportun și adecvat pentru îndeplinirea principalelor obiective strategice în ceea ce privește perspectiva pe termen scurt. Programul actualizat mai include o serie de măsuri de reformă, care fac parte din strategia pe termen lung de îmbunătățire a calității și sustenabilității finanțelor publice. Printre acestea se numără reforma sistemului de pensii, implementarea etapelor viitoare din cadrul strategiei de reformă în învățământ, inclusiv printr-o optimizare mai accentuată a rețelei de școli și prin consolidarea sistemului de gestiune bugetară delegată școlilor, precum și implementarea strategiei recent adoptate în domeniul sănătății.
- (12) Programul de consolidare al guvernului Bulgariei va contribui la menținerea sub control a dezechilibrelor externe și interne din economie. Mai exact, programul prevede o consolidare structurală de 1 % din PIB în perioada 2008-2011. Orientarea fiscală generală, măsurată în funcție de evoluția soldului structural, este restrictivă în 2009 și rămâne în linii mari neutră în 2010-2011. Obiectivul programului de a menține un excedent ajustat ciclic de 1,5 % din PIB ar fi atins pe întreaga perioadă acoperită de program.
- (13) În ceea ce privește datele necesare prevăzute de codul de conduită pentru programele de stabilitate și de convergență, programul are o serie de lacune în privința datelor opționale ⁽¹⁾.

Concluzia generală este că programul vizează menținerea unei situații bugetare solide pe parcursul întregii perioade, reflectată la nivelul previziunilor referitoare la excedente bugetare ridicate. Măsurile structurale prevăzute ca răspuns la încetinirea economică vizează consolidarea potențialului de creștere a economiei și sunt conforme cu PERE. Ținând cont de riscurile care pot afecta previziunile și care decurg din incertitudinea actualiei conjuncturi economice și din impactul acestora asupra veniturilor, orientarea bugetară presupune îndeplinirea pe întreaga perioadă acoperită de program a obiectivului pe termen mediu al unui excedent de 1,5 % din PIB. Bulgaria se află în fața provocării de a susține creșterea într-un context economic global de deteriorare profundă și prelungită. Pe lângă aceasta, țara trebuie să implementeze politici ferme de corectare a deficitelor externe mari, inclusiv prin menținerea unei discipline bugetare stricte și prin limitarea creșterilor salariale din sectorul public. Pe lângă aceasta, țara se confruntă cu necesitatea de a îmbunătăți calitatea cheltuielilor publice prin îmbunătățirea capacității administrative și accelerarea reformelor structurale.

(¹) Îndeosebi, lipsesc anumite date privind sustenabilitatea pe termen lung.

În lumina evaluării de mai sus și, de asemenea, dată fiind necesitatea de a asigura o convergență sustenabilă, Bulgaria este invitată:

- (i) să continue să aplice politici fiscale stricte și să mențină o poziție fiscală solidă prin restrângerea creșterii cheltuielilor, cu scopul de a contribui la controlarea dezechilibrelor externe existente și la contracararea eventualelor scăderi ale veniturilor;
- (ii) să controleze creșterile salariale din sectorul public pentru a contribui la moderarea generală a salariilor și pentru a îmbunătăți competitivitatea;
- (iii) să amelioreze în continuare eficiența cheltuielilor publice, în special prin implementarea integrală a metodei întocmirii bugetului pe programe, prin consolidarea capacității administrative și reforme în domeniul pieței forței de muncă și a produselor, al învățământului și al sănătății, pentru a crește productivitatea.

Tabel comparativ al principalelor previziuni macroeconomice și bugetare

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (variație %)	PC dec. 2008	6,2	6,5	4,7	5,2	5,8
	COM ian. 2009	6,2	6,4	1,8	2,5	n.a.
	PC dec. 2007	6,4	6,4	6,8	6,9	n.a.
Inflație IAPC (%)	PC dec. 2008	7,6	12,4	6,7	4,7	4,0
	COM ian. 2009	7,6	12,0	5,4	4,8	n.a.
	PC dec. 2007	7,2	6,9	4,4	3,7	n.a.
Output gap ⁽¹⁾ (% din PIB potențial)	PC dec. 2008	1,5	1,1	- 0,7	- 1,8	- 1,4
	COM ian. 2009 ⁽²⁾	2,7	3,0	- 0,3	- 2,3	n.a.
	PC dec. 2007	0,7	- 0,1	- 0,6	n.a.	n.a.
Soldul net față de restul lumii (% din PIB)	PC dec. 2008 ⁽³⁾	- 20,6	- 22,9	- 20,7	- 18,4	- 16,6
	COM ian. 2009	- 21,3	- 23,3	- 19,1	- 17,6	n.a.
	PC dec. 2007	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6	n.a.
Venituri la bugetul general (% din PIB)	PC dec. 2008	41,6	41,3	43,4	43,4	43,7
	COM ian. 2009	41,6	41,4	40,8	40,9	n.a.
	PC dec. 2007	42,2	43,7	43,9	43,9	n.a.
Cheltuielile bugetului general (% din PIB)	PC dec. 2008	41,5	38,3	40,4	40,4	40,7
	COM ian. 2009	41,5	38,2	38,8	38,9	n.a.
	PC dec. 2007	39,1	40,7	40,9	41,0	n.a.
Soldul bugetului general (% din PIB)	PC dec. 2008	0,1	3,0	3,0	3,0	3,0
	COM ian. 2009	0,1	3,2	2,0	2,0	n.a.
	PC dec. 2007	3,1	3,0	3,0	3,0	n.a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Sold primar (% din PIB)	PC dec. 2008	1,1	3,9	3,9	3,9	3,9
	COM ian. 2009	1,1	4,1	2,8	2,7	n.a.
	PC dec. 2007	4,3	4,0	4,0	4,0	n.a.
Sold ajustat ciclic ⁽¹⁾ (% din PIB)	PC dec. 2008	- 0,4	2,6	3,2	3,6	3,5
	COM ian. 2009	- 0,8	2,2	2,1	2,8	n.a.
	PC dec. 2007	2,8	3,1	3,3	n.a.	n.a.
Sold structural ⁽⁴⁾ (% din PIB)	PC dec. 2008	2,9	2,6	3,2	3,6	3,5
	COM ian. 2009	2,5	2,2	2,1	2,8	n.a.
	PC dec. 2007	2,9	3,1	3,3	n.a.	n.a.
Datorie publică brută (% din PIB) ⁽²⁾	PC dec. 2008	18,2	15,4	15,4	15,3	15,2
	COM ian. 2009	18,2	13,8	12,2	10,7	n.a.
	PC dec. 2007	19,8	18,3	17,4	16,9	n.a.

Observații:

- (¹) Output gaps (deviațiile PIB) și soldurile ajustate ciclic în conformitate cu programele, recalulate de serviciile Comisiei pe baza informațiilor din programe.
- (²) Pe baza unei creșteri potențiale estimate de 5,0 %, 6,3 %, 6,0 % și, respectiv, 6,0 % în perioada 2007-2010.
- (³) Diferența dintre poziția în materie de finanțare netă pentru 2007 din actualul program actualizat și cea din previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009 reflectă o discrepanță în ceea ce privește soldul pentru componenta bunuri și servicii.
- (⁴) Sold ajustat ciclic, excluzând măsurile unice și alte măsuri temporare. Soldurile ajustate ciclic în conformitate cu programele, recalulate de serviciile Comisiei pe baza informațiilor din programe. Cea mai recentă actualizare nu preconizează niciun fel de măsuri unice și alte măsuri temporare pentru perioada de programare, conform previziunilor intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009; s-au adoptat măsuri unice reprezentând 3,3 % din PIB în 2007 (din punct de vedere al cheltuielilor).
- (⁵) Diferențele în ceea ce privește previziunile referitoare la raportul datorie/PIB dintre program și previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009 sunt datorate aproape integral unei previziuni superioare cu privire la acumularea activelor financiare, pe care serviciile Comisiei nu au luat-o în considerare în cadrul unui scenariu de menținere a politicii existente.

Surse:

Programul de convergență (PC); previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009 (COM); calcule efectuate de serviciile Comisiei.