

HNL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.7.2010
SEC(2010) 883 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Bulgarije te verhelpen

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Bulgarije te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 126, lid 7,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.
- (2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.
- (3) De hervorming in 2005 van het stabiliteits- en groeipact was bedoeld om de doeltreffendheid en de economische onderbouwing van het pact te versterken en tevens de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn te waarborgen. Deze hervorming moest ervoor zorgen dat bij alle stappen in de BTP met name de economische en budgettaire achtergrond ten volle in aanmerking werd genomen. Op deze wijze verschaft het stabiliteits- en groeipact een kader dat, met inachtneming van de economische situatie, het overheidsstreven naar een spoedige terugkeer naar solide begrotingssituaties ondersteunt.
- (4) De Raad heeft overeenkomstig artikel 126, lid 6, van het Verdrag op [13 juli 2010] vastgesteld dat er in Bulgarije een buitensporig tekort bestaat.
- (5) Overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten¹ (die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact) dient de Raad ook aanbevelingen te richten tot de betrokken lidstaat opdat deze binnen een bepaalde termijn een einde maakt aan de buitensporigtekortsituatie. In de aanbeveling moet een termijn van ten hoogste zes maanden worden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat doeltreffende actie moet ondernemen om het buitensporige tekort te corrigeren, alsook een termijn voor de correctie van het buitensporige tekort, dat, behoudens bijzondere omstandigheden,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6.

binnen het jaar nadat het is geconstateerd, verholpen moet zijn. Bij het bepalen of er sprake is van bijzondere omstandigheden, moet rekening worden gehouden met "relevante factoren" zoals deze worden omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. Voorts dient de Raad in een aanbeveling om een buitensporig tekort te verhelpen, te verzoeken om een minimale jaarlijkse verbetering van het structurele saldo, dat wil zeggen het conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, van ten minste 0,5% van het bbp als benchmark te realiseren.

- (6) In het geval van Bulgarije lijkt de analyse van de relevante factoren, zoals deze worden omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 en zijn onderzocht in het verslag van de Commissie krachtens artikel 124, lid 3, gunstig uit te vallen. Zij lijken evenwel niet te wijzen op het bestaan van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een afwijking van de standaardtermijn voor het verhelpen van het tekort kan worden gerechtvaardigd. Rekening houdende met zowel de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie als de recentste BTP-kennisgeving van de Bulgaarse autoriteiten van juni 2010 wordt Bulgarije aanbevolen het buitensporige tekort uiterlijk tegen 2011 te corrigeren.
- (7) In de jaren voorafgaand aan de crisis en in het kader van een groeipatroon dat zeer aanzienlijke belastinginkomsten genereerde, heeft Bulgarije een vrij solide begrotingssituatie kunnen handhaven en werd een aanzienlijke vermindering van de schuldquote tot stand gebracht. In 2009 is de begrotingssituatie evenwel aanzienlijk verslechterd. Aanzienlijke inkomstentegenvallers waren het gevolg van een daling van het bbp met 5% (ten opzichte van een verwachte groei van 4,7% die aan de begroting ten grondslag lag) en van een groeipatroon dat minder belastingontvangsten genereert wegens een forse krimp van de binnenlandse vraag. Tegelijkertijd stegen de uitgaven omdat bovenop de werking van de economische stabilisatoren aanzienlijke betalingsverplichtingen die door de ontslagnemende regering voorafgaand aan de halverwege het jaar gehouden parlementsverkiezingen waren aangegaan, in de tweede helft van het jaar aan het licht kwamen. Daardoor is het begrotingsoverschot van 1,8% van het bbp in 2008 omgeslagen in een tekort van 3,9% van het bbp in 2009. Aangezien in het kader van de currency-boardregeling de macro-economische stabiliteit gehandhaafd moest worden, heeft de overheid naar aanleiding van de economische neergang geen budgettaire stimuleringsmaatregelen getroffen. In de BTP-kennisgeving van april 2010 gingen de Bulgaarse autoriteiten ervan uit dat een daling van het overheidstekort tot 2% van het bbp - hetgeen lager is dan de referentiewaarde - reeds in 2010 tot stand zal komen, die geschraagd wordt door een reële bbp-groei die aantrekt tot 1% en een aanvullend consolidatiepakket ten belope van 2¼% van het bbp vanaf 31 maart 2010. Volgens de op 5 mei bekendgemaakte voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal het overheidstekort verbeteren tot 2,8% van het bbp in 2010 en tot 2% van het bbp in 2011, uitgaande van een ongewijzigd beleid, een verwachte geleidelijke verbetering van de groeiperspectieven en een voorzichtige raming van de begrotingseffecten van de aangekondigde consolidatiemaatregelen. In juni hebben de Bulgaarse autoriteiten een halfjaarlijkse herziening van de begroting 2010 uitgevoerd en werd het geplande overheidstekort van Bulgarije opgetrokken tot 3,8% van het bbp. De herziening kwam tot stand als gevolg van een aanzienlijke neerwaartse bijstelling van de geplande overheidsontvangsten naar aanleiding van de zwaar tegenvallende fiscale gegevens in de eerste maanden van 2010. De begrotingsherziening moet zorgen voor de goede

werking van de automatische stabilisatoren en een correctere weergave van de binnenlandse en internationale economische uitdagingen. Op basis van de prognoses van de diensten van de Commissie en de laatste budgettaire en economische ontwikkelingen komt de correctie van het buitensporig tekort in 2011 neer op een structurele budgettaire inspanning van ongeveer $\frac{3}{4}$ procentpunt van het bbp, ervan uitgaande dat de tekortdoelstelling voor 2010 wordt bereikt.

- (8) Het als verrassing komende tekort in 2009 lijkt - naast de negatieve gevolgen van de economische neergang op de begroting - verband te houden met procedurele tekortkomingen op het gebied van de uitgavenplanning en de controle van de begrotingsuitvoering op transactiebasis. De aanzienlijke betalingsverplichtingen die aan het licht kwamen in bijlagen bij contracten die voorafgaand aan de verkiezingen van juli 2009 door de vorige regering waren ondertekend, waren niet opgenomen in de begroting en hebben geresulteerd in een verdere verslechtering van de begrotingssituatie. Voorts wijst dit negatieve resultaat erop dat de recente economische goede tijden niet volledig ten bate zijn genomen om aanzienlijke hervormingen tot stand te brengen met het oog op een verbetering van de efficiëntie van de overheidsuitgaven. In de periode vóór de crisis kon Bulgarije rekenen op aanzienlijke extra inkomsten als gevolg van de levendige economische bedrijvigheid en een groeipatroon dat aanzienlijke belastinginkomsten genereerde. In plaats van deze ontvangstenmeevallers volledig opzij te leggen, heeft Bulgarije deze evenwel gedeeltelijk gebruikt om vrij aanzienlijke ad-hocpensioenverhogingen en omvangrijke loonstijgingen in de openbare sector te financieren, die veel hoger waren dan de productiviteitsstijgingen, alsook voor verlagingen van de belastingen en de socialezekerheidsbijdragen.
- (9) Het niet-bindende karakter van het begrotingskader voor de middellange termijn in de driejarige begrotingsplanning en het ontbreken van doeltreffende instrumenten voor uitgavenbeheersing en uitgavenregels hebben verhinderd dat de begrotingssituatie nog sterker werd en zo de negatieve gevolgen van de economische neergang op de overheidsfinanciën nog beter kon opvangen. Bovendien biedt het bestaande begrotingskader de regering bepaalde discretionaire uitgavenbevoegdheden, zodat de budgettaire transparantie en verantwoordingsplicht ondermijnd worden. Het gebrek aan hervormingen in de gezondheidszorg heeft bij herhaling geleid tot het oplopen van achterstallige betalingen van ziekenhuizen en hieruit voortvloeiende uitgavenoverschrijdingen. Opeenvolgende verminderingen van de pensioenbijdragen in combinatie met pensioenverhogingen en het ontbreken van compenserende hervormingen hebben geleid tot een aanzienlijke stijging van de pensioenuitgaven, hetgeen risico's voor de houdbaarheid van het stelsel en de overheidsfinanciën met zich brengt. Verdere hervormingen in het onderwijsstelsel en de overheidsdiensten zouden bijdragen tot een verbetering van het bestuurlijk vermogen en het opleidingsniveau en tot een verhoogde efficiëntie van de overheidsuitgaven, waardoor de noodzakelijke budgettaire consolidatie tot stand zou kunnen komen.
- (10) In de voorbije jaren liet de bruto schuldquote een neerwaartse tendens zien. Zij is teruggelopen van ongeveer 38% in 2004 tot 14% in 2008, terwijl de overheid tegelijkertijd financiële activa heeft opgebouwd die goed waren voor ongeveer 12% van het bbp in 2008. Uit de gegevens van de BTP-kennisgeving van april 2010 blijkt dat de bruto overheidsschuld met 14,8% van het bbp in 2009 ver beneden de referentiewaarde van 60% van het bbp blijft. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie stijgt de schuldquote in de periode 2010-2011, maar

blijft zij lager dan 19% van het bbp. In een op 22 juni 2010 ingediende kennisgeving hebben de Bulgaarse autoriteiten de geplande schuld herzien tot 15,3% van het bbp.

- (11) Om beter toezicht te kunnen uitoefenen in het kader van de BTP, zal regelmatig en tijdig moeten worden gecontroleerd welke vorderingen zijn gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de budgettaire consolidatiestrategie. In dit verband kan het nuttig zijn aan deze kwestie een apart hoofdstuk te wijden in de komende actualiseringen van het convergentieprogramma van Bulgarije.
- (12) In het algemeen moeten de maatregelen ter consolidering van de begroting naar het oordeel van de Raad een duurzame verbetering van het overheidssaldo teweegbrengen en er tegelijkertijd op gericht zijn de kwaliteit van de openbare financiën te bevorderen en het groeipotentieel van de economie te versterken,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

- (1) De Bulgaarse autoriteiten maken uiterlijk in 2011 een einde aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.
- (2) De Bulgaarse autoriteiten dringen het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug tot onder de 3% van het bbp. Specifiek met dit doel voor ogen dienen de Bulgaarse autoriteiten:
 - a) de noodzakelijke maatregelen te nemen om te voorkomen dat het tekort voor 2010 het voorziene percentage van 3,8% van het bbp overschrijdt;
 - b) in 2011 een begrotingsinspanning van ten minste $\frac{3}{4}$ % van het bbp tot stand te brengen.
 - c) de maatregelen te specificeren en uit te voeren die vereist zijn om het buitensporige tekort tegen 2011 te corrigeren.
- (3) Om de risico's voor de aanpassing te beperken, dient Bulgarije de budgettaire governance en de transparantie te verbeteren door zowel de uitgavenbeheersing door het ministerie van Financiën als het bindende karakter van het begrotingskader voor de middellange termijn te versterken en ervoor te zorgen dat het hele jaar door beter wordt toegezien op de uitvoering van de begroting.
- (4) De Raad stelt [13 januari 2011] als uiterste datum vast waarop de Bulgaarse regering doeltreffende actie moet ondernemen en de maatregelen moet specificeren die noodzakelijk zijn voor de correctie van het buitensporig tekort. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van deze actie zal rekening worden gehouden met de economische ontwikkelingen die zich ten opzichte van de economische vooruitzichten in de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie hebben voorgedaan.

De Bulgaarse autoriteiten brengen tot de beëindiging van de buitensporigtekortprocedure in een apart hoofdstuk in de komende actualiseringen van het convergentieprogramma, verslag uit over de vorderingen bij de uitvoering van deze aanbevelingen.

Voorts wijst de Raad op het belang van het bereiken van de middellangetermijndoelstelling (MTD) voor een passend begrotingsbeheer in tijden van economische neergang. Derhalve verzoekt de Raad de Bulgaarse autoriteiten de budgettaire consolidatie na de correctie van het buitensporige tekort voort te zetten in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begrotingssituatie, namelijk een structureel tekort van $\frac{1}{2}$ % van het bbp. De efficiëntie van de overheidsuitgaven dient te worden verbeterd door een volledige tenuitvoerlegging van de geplande structurele hervormingen op het vlak van overheidsdiensten, gezondheidszorg, onderwijs en pensioenen.

Deze aanbeveling is gericht tot de Republiek Bulgarije.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*