



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 542 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Bulgaria

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Bulgaria

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu. Klauzula ta, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Dane przekazane przez władze Bułgarii w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat¹, wskazują, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w Bułgarii wyniosła w 2019 r. 2,1 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 20,4 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2020 r. Bułgaria planuje w 2020 r. deficyt w wysokości 3,1 % PKB i zadłużenie na poziomie 28,5 % PKB.

Planowany deficyt na 2020 r. świadczy *prima facie* o istnieniu nadmiernego deficytu w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu.

W związku z powyższym Komisja sporządziła więc niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Bułgaria spełnia kryterium deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia jest niższy od wartości referencyjnej określonej w Traktacie, wynoszącej 60 % PKB. Komisja uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	+0,1	+1,1	+2,0	+2,1	-2,8	-1,8
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	29,3	25,3	22,3	20,4	25,5	25,4

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W programie konwergencji na 2020 r. zaplanowano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Bułgarii osiągnie w 2020 r. 3,1 % PKB, czyli poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie, wynoszącą 3 % PKB. Mimo przekroczenia poziomu 3 % PKB deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma pozostać bliski wartości referencyjnej określonej w Traktacie. W wiosennej prognozie Komisji przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. na poziomie 2,8 % PKB, czyli nieco poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB.

Planowane przekroczenie w 2020 r. wartości referencyjnej określonej w Traktacie ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Przy uwzględnieniu wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę Bułgarii, w wiosennej prognozie Komisji przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 7,2 %.

Przekroczenie w programie konwergencji wartości referencyjnej określonej w Traktacie ma charakter tymczasowy w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. W szczególności w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że w 2021 r. deficyt zmniejszy się do poziomu poniżej wartości referencyjnej.

Podsumowując, deficyt planowany na 2020 r. przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie, wynoszącą 3 % PKB, lecz jest jej bliski. Przekroczenie uznaje się za wyjątkowe i tymczasowe w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. W świetle powyższego wskazuje się w analizie, że kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 jest spełnione.

3. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne, i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”.

Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa

członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji”.

W obecnej sytuacji kluczowym dodatkowym czynnikiem, który należy uwzględnić w odniesieniu do 2020 r., są skutki gospodarcze pandemii COVID-19, które bardzo poważnie wpływają na sytuację budżetową i wywołują wysoki poziom niepewności co do perspektyw na przyszłość. Pandemia doprowadziła również do uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej.

3.1 Pandemia COVID-19

Pandemia COVID-19 doprowadziła do poważnego wstrząsu gospodarczego, który wywołuje znaczące negatywne skutki dla całej Unii Europejskiej. Konsekwencje dla wzrostu PKB będą zależały zarówno od czasu trwania pandemii, jak i od okresu obowiązywania środków wprowadzonych przez władze krajowe oraz na szczeblu europejskim i światowym w celu spowolnienia jej rozprzestrzeniania się, ochrony zdolności produkcyjnych i wspierania popytu zagregowanego. Państwa członkowskie już przyjęły lub właśnie przyjmują środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemów ochrony zdrowia i udzielenie pomocy tym osobom i sektorom, które szczególnie ucierpiały na skutek pandemii. Wprowadzono również znaczące środki w zakresie pomocy na utrzymanie płynności finansowej oraz inne gwarancje. Właściwe urzędy statystyczne, pod warunkiem otrzymania bardziej szczegółowych informacji, dokonają analizy, czy środki te będą miały natychmiastowe skutki dla salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Środki te, wraz ze spadkiem aktywności gospodarczej, przyczynią się do znacznego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pogorszenia sytuacji w zakresie zadłużenia.

3.2 Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

Na początku pandemii COVID-19 warunki gospodarcze w Bułgarii były korzystne. Wzrost PKB, wynoszący w 2019 r. 3,4 % PKB, był stabilny piąty rok z rzędu, głównie dzięki wzrostowi spożycia gospodarstw domowych. Pandemia COVID-19 przerwała ten pozytywny trend. Przewiduje się, że realny PKB Bułgarii zmniejszy się w 2020 r. o 7,2 %, głównie ze względu na niekorzystny wpływ środków wprowadzonych w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się pandemii w następstwie ogłoszenia stanu nadzwyczajnego w dniu 13 marca 2020 r. i spowolnienia międzynarodowej aktywności gospodarczej w pierwszym kwartale 2020 r. Spodziewany jest spadek spożycia prywatnego w 2020 r. o niemal 6 %, a poziomu inwestycji – o 18 %. Przewiduje się również w tym samym roku szeroki spadek eksportu o ponad 13 %, a import spadnie o ponad 12 %. Prognozowany gwałtowny spadek PKB stanowi czynnik łagodzący w ocenie spełnienia przez Bułgarię kryterium deficytu w 2020 r.

W 2021 r. przewiduje się powrót wzrostu gospodarczego. Jego główną siłą napędową będzie spożycie prywatne dzięki spodziewanej poprawie sytuacji na rynku pracy. Na wzrost korzystnie wpłynie również ponowne ożywienie eksportu. Ożywienie inwestycji będzie natomiast przebiegać wolniej, ponieważ wysoka niepewność i utrzymująca się słabość

finansów przedsiębiorstw stłumi i opóźni działalność inwestycyjną. Powyższe przewidywania makroekonomiczne są obciążone wyjątkową niepewnością co do czasu trwania pandemii oraz jej wpływu na aktywność gospodarczą, strukturę spożycia i finanse przedsiębiorstw.

3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Według danych dotyczących wyników budżetu i prognozy Komisji nadwyżka strukturalna w 2019 r. wyniosła 1,1 % PKB, czyli sytuowała się powyżej średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt w wysokości 1 % PKB.

Władze Bułgarii planowały na 2020 r. budżet zbliżony do zrównoważonego. W dniu 6 kwietnia 2020 r. Parlament przyjął zmieniony budżet państwa, uwzględniający nowe perspektywy gospodarcze i działania podejmowane w celu zwalczania pandemii COVID-19. Przewiduje się w nim deficyt w wysokości 3 % PKB w ujęciu pieniężnym lub 3,1 % PKB według metodyki ESA. Plany te są obciążone wyjątkową niepewnością co do czasu trwania pandemii oraz jej wpływu na perspektywy budżetowe.

Program konwergencji dostarcza informacji na temat istotnych nowych środków, które mają służyć opanowaniu pandemii i wspieraniu gospodarki, oraz na temat szacowanego wpływu sytuacji makroekonomicznej. W programie szacuje się, że wpływ na budżet tych środków wsparcia bezpośredniego w 2020 r. wyniesie 1,3 % PKB. Najważniejsze nowe środki obejmują wyższe wydatki na sprzęt medyczny, dodatkowe wynagrodzenia dla personelu ochrony i personelu wojskowego, a także dotacje dla przedsiębiorstw na utrzymanie zatrudnienia oraz odroczenie płatności podatków. Z powodu recesji szacowane dochody będą niższe od pierwotnie oczekiwanych o blisko 2,5 % PKB. Program konwergencji zawiera również informacje na temat programu gwarancji państwowych o wartości 0,6 % PKB oraz na temat realokacji środków z funduszy inwestycyjnych o wartości około 0,8 % PKB w celu sfinansowania dodatkowego wynagrodzenia dla personelu medycznego i pozamedycznego, a także pokrycia kosztów sprzętu medycznego i wsparcia finansowego dla MŚP. Właściwe urzędy statystyczne, pod warunkiem otrzymania bardziej szczegółowych informacji, dokonają analizy, czy środki te będą miały natychmiastowe skutki dla salda sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Średniookresowa strategia fiskalna rządu nie została jeszcze oficjalnie zaktualizowana. W programie konwergencji przedstawiono jednak zarys strategii budżetowej w perspektywie średnioterminowej, zgodnie z którym strategia ma nadal skupiać się na stabilności ram budżetowych i przewidywać osiągnięcie przez Bułgarię średniookresowego celu budżetowego, jakim jest roczny deficyt strukturalny na poziomie 1 % PKB.

3.4 Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 15 maja 2020 r. władze Bułgarii przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już ogólnie czynniki przedstawione przez władze Bułgarii. W piśmie podkreślono, że sytuacja budżetowa Bułgarii na początku kryzysu była bardzo silna, a odchylenie od pierwotnego celu budżetowego wynika wyłącznie z pandemii. W piśmie dodaje się, że dzięki oczekiwanemu ożywieniu gospodarczemu rząd planuje przeprowadzić jeden etap konsolidacji budżetowej o charakterze strukturalnym na poziomie co najmniej 0,5 % PKB w 2021 r. oraz przywrócić równowagę budżetową do 2023 r.

5. WNIOSKI

Plany zawarte w programie konwergencji zakładają wzrost nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Bułgarii w 2020 r. do 3,1 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie, wynoszącą 3 % PKB, lecz jest jej bliski. Uznaje się, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i tymczasowy. Z analizy wynika, że kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 zostało spełnione.