



Bruselj, 20.5.2020
COM(2020) 542 final

POROČILO KOMISIJE

Bolgarija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Bolgarija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih bolgarski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat¹, kažejo, da je presežek sektorja država v Bolgariji leta 2019 dosegel 2,1 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 20,4 % BDP. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2020 Bolgarija v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 3,1 % BDP, dolg pa naj bi znašal 28,5 % BDP.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Bolgarija izpolnjuje merilo glede primanjkljaja iz Pogodbe. Za merilo glede dolga se lahko šteje, da je izpolnjeno, saj je delež dolga manjši od referenčne vrednosti 60 % BDP iz Pogodbe. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

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

Tabela 1: Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Merilo glede primanjklja ja	Saldo sektorja država	+0,1	+1,1	+2,0	+2,1	-2,8	-1,8
Merilo glede dolga	Bruto dolg sektorja država	29,3	25,3	22,3	20,4	25,5	25,4

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi konvergenčnega programa za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Bolgarije v letu 2020 dosegel 3,1 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP. Čeprav bo primanjkljaj sektorja država višji od 3 % BDP, se načrtuje, da bo ostal blizu referenčne vrednosti iz Pogodbe. Glede na pomladansko napoved Komisije naj bi primanjkljaj sektorja država v letu 2020 znašal 2,8 % BDP, kar je nekoliko pod referenčno vrednostjo, ki znaša 3 % BDP.

Preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 na bolgarsko gospodarstvo pomladanska napoved Komisije v letu 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 7,2 %.

Preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v konvergenčnem programu, kot je opredeljeno v Pogodbi in Paktu za stabilnost in rast, je začasno. Glede na pomladansko napoved 2020 naj bi primanjkljaj v letu 2021 padel pod referenčno vrednost.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 torej presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe, vendar je blizu nje. Preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba in Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno in začasno. Zato analiza kaže, da je merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, izpolnjeno.

3. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati „tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vplivajo na proračunsko stanje in pomenijo veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

3.1 Pandemija COVID-19

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države članice so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo sprejeti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

3.2 Srednjeročni gospodarski položaj

Ob začetku pandemije COVID-19 so bile gospodarske razmere v Bolgariji ugodne. Rast BDP je v letu 2019 znašala 3,4 % BDP in je bila že peto zaporedno leto trdna, zlasti zaradi naraščajoče porabe gospodinjstev. Izbruh COVID-19 je ta pozitiven trend prekinil. Realni BDP Bolgarije naj bi se v letu 2020 skrčil za 7,2 %, in sicer predvsem zaradi negativnega učinka ukrepov, sprejetih za zaježitev širjenja pandemije po razglasitvi izrednih razmer 13. marca 2020, in upočasnitve mednarodne gospodarske aktivnosti v prvem četrtletju leta 2020. V letu 2020 naj bi zasebna potrošnja padla za skoraj 6 %, naložbe pa naj bi se skrčile za 18 %. V istem letu naj bi izvoz utrpel široko osnovan padec za več kot 13 %, uvoz pa naj bi se skrčil za več kot 12 %. Načrtovani izrazit padec BDP je olajševalni dejavnik pri oceni, kako Bolgarija v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

V letu 2021 naj bi se rast ponovno okrepila. Zasebna potrošnja naj bi bila glavno gonilo, trg dela pa naj bi se izboljšal. Rast naj bi se okrepila tudi zaradi večjega izvoza. Vendar naj bi naložbe okrevale počasneje, saj je pričakovati, da se bodo naložbene dejavnosti ustavile ali preložile zaradi visoke negotovosti in še vedno šibkega financiranja podjetij. Ti makroekonomski obeti so povezani z izjemno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije, njenih učinkov na gospodarsko aktivnost, vzorce porabe in financiranje podjetij.

3.3 Srednjeročni proračunski položaj

Na podlagi podatkov o realizaciji in napovedi Komisije je bil strukturni presežek v letu 2019 1,1 % BDP, kar je nad srednjeročnim proračunskim ciljem, tj. primanjkljajem v višini 1 % BDP.

Bolgarski organi so za leto 2020 načrtovali skoraj uravnotežen proračun. Parlament je 6. aprila 2020 sprejel revidiran državni proračun, da bi zagotovil podlago za novo gospodarsko napoved in ukrepe za boj proti pandemiji COVID-19. Proračun predvideva primanjkljaj v višini 3 % BDP po denarnem toku oziroma 3,1 % BDP po Evropskem sistemu računov. Ti načrti so povezani z izjemno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije in njenih učinkov na fiskalno napoved.

Konvergenčni program vsebuje informacije o obsežnih novih ukrepih za zajezitev pandemije in podporo gospodarstvu ter o pričakovanem učinku na makroekonomske razmere. V konvergenčnem programu je proračunski učinek teh neposrednih podpornih ukrepov v letu 2020 ocenjen na 1,3 % BDP. Najpomembnejši novi ukrepi vključujejo višjo porabo za medicinsko opremo, dodatna plačila za varnostno in vojaško osebje, subvencije za podjetja, da bodo ohranila delovna mesta, in odloge plačil davkov. Prihodki naj bi bili zaradi recesije za skoraj 2,5 % BDP nižji od pričakovanih. Konvergenčni program zagotavlja tudi informacije o shemi državnih poroštev v višini 0,6 % BDP in o prerazporeditvi sredstev za naložbe v višini približno 0,8 % BDP za financiranje dodatnih plačil za zdravstveno in drugo osebje, medicinske opreme ter finančne podpore za mala in srednja podjetja. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne.

Srednjeročna fiskalna strategija vlade uradno še ni bila posodobljena. Vendar konvergenčni program predstavlja bistvo proračunske strategije v srednjeročnem obdobju, in sicer da bo še naprej osredotočena na trajnostnost proračunskega okvira in zavezana srednjeročnemu proračunskemu cilju Bolgarije, da doseže strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP.

3.4 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Bolgarski organi so 15. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi. V dopisu je poudarjeno, da je bila Bolgarija na začetku krize v zelo močnem fiskalnem položaju in da je odklon od začetnega proračunskega cilja v celoti posledica izbruha pandemije ter da namerava vlada glede na pričakovano okrevanje gospodarstva v letu 2021 izvesti konsolidacijo v strukturnem smislu v višini vsaj 0,5 % BDP, do leta 2023 pa ponovno uravnotežiti proračun.

5. ZAKLJUČEK

V skladu z načrti iz konvergenčnega programa naj bi se nominalni primanjkljaj sektorja država v Bolgariji v letu 2020 povečal na 3,1 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno in začasno. Analiza kaže, da je merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, izpolnjeno.