

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Bugarska   
   
Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

**1.** **Uvod**

Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Ta klauzula olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97. Komisija je u Komunikaciji Vijeću iznijela stajalište da trenutni uvjeti dopuštaju aktivaciju te klauzule zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada prouzročenog pandemijom bolesti COVID-19. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Vijeće na preporuku Komisije može za korektivni dio donijeti i odluku o usvajanju revidirane fiskalne putanje. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne obustavljaju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nego se državama članicama omogućuje da odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se obično primjenjivali, a Komisiji i Vijeću da u okviru Pakta poduzmu potrebne mjere za koordinaciju politika.

Iz podataka koje su bugarska nadležna tijela dostavila 31. ožujka 2020. i koje je naknadno potvrdio Eurostat[[1]](#footnote-2) vidljivo je da je u 2019. suficit opće države u Bugarskoj dosegnuo 2,1 % BDP-a, dok je bruto dug opće države iznosio 20,4 % BDP-a. Prema Programu konvergencije za 2020. Bugarska u 2020. planira deficit od 3,1 % BDP-a i dug od 28,5 % BDP-a.

Planirani deficit za 2020. dokaz je *prima facie* o postojanju prekomjernog deficita kako je definirano u Paktu o stabilnosti i rastu.

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće, u kojem je analizirala ispunjava li Bugarska kriterij deficita iz Ugovora. Može se smatrati da je kriterij duga ispunjen jer je udio duga ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Uzela je u obzir sve relevantne čimbenike i snažan gospodarski udar zbog pandemije bolesti COVID-19.

**Tablica 1. Deficit i dug opće države (% BDP-a)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020.  KOM | 2021.  KOM |
| Kriterij deficita | Saldo opće države | +0,1 | +1,1 | +2,0 | +2,1 | –2,8 | –1,8 |
| Kriterij duga | Bruto dug opće države | 29,3 | 25,3 | 22,3 | 20,4 | 25,5 | 25,4 |

Izvor: Eurostat, Komisijina proljetna prognoza 2020.

2. Kriterij deficita

Na temelju Programa konvergencije za 2020. planira se da će deficit opće države u Bugarskoj u 2020. dosegnuti 3,1 % BDP-a i tako premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a iz Ugovora. Iako prekoračuje 3 % BDP-a, planira se da će deficit opće države ostati blizu referentne vrijednosti iz Ugovora. Na temelju proljetne prognoze Komisije očekuje se da će deficit opće države u 2020. iznositi 2,8 % BDP-a, što je nešto niže od referentne vrijednosti od 3 % BDP-a.

Prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora u 2020. iznimno je jer je posljedica snažnog gospodarskog pada. Uzimajući u obzir utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na bugarsko gospodarstvo, u Komisijinoj proljetnoj prognozi predviđa se pad realnog BDP-a u 2020. za 7,2 %.

Prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora u Programu konvergencije privremeno je kako je definirano u Ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu. Konkretno, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se pad deficita ispod referentne vrijednosti u 2021.

Ukratko, planirani je deficit za 2020. iznad referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, ali blizu nje. Smatra se da je prekoračenje iznimno i privremeno kako je definirano u Ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu. Stoga analiza upućuje na zaključak da je kriterij deficita iz Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/97 ispunjen.

**3.** **Relevantni čimbenici**

U članku 126. stavku 3. Ugovora propisano je da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem je također propisano da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

Glavni dodatni čimbenik koji treba uzeti u obzir u aktualnoj situaciji u 2020. gospodarske su posljedice pandemije bolesti COVID-19, što znatno utječe na proračunsko stanje i zbog čega su izgledi vrlo neizvjesni. Zbog pandemije je aktivirana i opća klauzula o odstupanju.

**3.1.** **Pandemija bolesti COVID-19**

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je snažan gospodarski udar čije se znatne negativne posljedice osjećaju u cijeloj Europskoj uniji. Posljedice na rast BDP-a ovisit će o trajanju pandemije i mjera koje se poduzimaju na nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini da bi se usporilo širenje bolesti, zaštitili proizvodni kapaciteti i podržala ukupna potražnja. Države članice već su donijele ili su u postupku donošenja proračunskih mjera za povećanje kapaciteta zdravstvenih sustava i pružanje pomoći građanima i sektorima koji su posebno pogođeni. Donesene su i brojne mjere potpore za likvidnost i druga jamstva.Nadležna statistička tijela trebaju na temelju detaljnijih informacija ispitati imaju li te mjere neposredan učinak na saldo opće države. Te će donesene mjere zajedno sa smanjenjem gospodarske aktivnosti pridonijeti velikom povećanju stanja državnog deficita i duga.

**3.2.** **Srednjoročno gospodarsko stanje**

Na samom početku pandemije bolesti COVID-19 gospodarski uvjeti u Bugarskoj bili su povoljni. Rast BDP-a od 3,4 % u 2019. bio je stabilan petu godinu zaredom, uglavnom potaknut rastućom potrošnjom kućanstava. Pandemija bolesti COVID-19 prekinula je taj pozitivni trend. Predviđa se da će se realni BDP Bugarske u 2020. smanjiti za 7,2 %, uglavnom zbog negativnih posljedica mjera poduzetih za suzbijanje širenja pandemije nakon proglašenja izvanrednog stanja 13. ožujka 2020. i usporavanja međunarodne gospodarske aktivnosti tijekom prvog tromjesečja 2020. Očekuje se da pad privatne potrošnje za gotovo 6 %, a ulaganja će se u 2020. smanjiti za 18 %. U toj će godini izvoz pretrpjeti ozbiljan pad od više od 13 %, a očekuje se da će se uvoz smanjiti za više od 12 %. Predviđeni nagli pad BDP-a olakotni je čimbenik u procjeni usklađenosti Bugarske s kriterijem deficita u 2020.

U 2021. se predviđa oporavak rasta, a glavna pokretačka snaga trebala bi biti privatna potrošnja zahvaljujući očekivanom poboljšanju tržišta rada. Predviđa se da će na rast povoljno djelovati i oporavak izvoza. Međutim, očekuje se sporiji oporavak ulaganja jer će velika nesigurnost i još uvijek slabe financije poduzeća umanjiti i odgoditi investicijske aktivnosti. Makroekonomski izgledi vrlo su nepouzdani zbog trajanja pandemije i njezina utjecaja na gospodarsku aktivnost, obrasce potrošnje i financije poduzeća.

**3.3.** **Srednjoročno stanje proračuna**

Na temelju podataka o rezultatima i Komisijine prognoze strukturni suficit iznosio je 1,1 % BDP-a u 2019., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja od 1 % BDP-a.

Bugarska nadležna tijela planirala su gotovo uravnotežen proračun u 2020. Parlament je 6. travnja 2020. donio revidirani državni proračun, koji je sadržavao nove gospodarske izglede i mjere za borbu protiv pandemije bolesti COVID-19. U tom je proračunu predviđen deficit od 3 % BDP-a prema gotovinskom načelu ili od 3,1 % BDP-a u skladu s Europskim sustavom računa. Ti su planovi vrlo nepouzdani zbog trajanja pandemije i njezina učinka na fiskalne izglede.

Program konvergencije pruža informacije o brojnim novim mjerama za suzbijanje širenja pandemije i potporu gospodarstvu te o procijenjenom učinku makroekonomskog stanja. U Programu konvergencije procjenjuje se da će proračunski učinak tih mjera izravne potpore iznositi 1,3 % BDP-a u 2020. Među glavnim su novim mjerama veći izdaci za medicinsku opremu, dodatne naknade za policiju i vojsku, potpore poduzećima za očuvanje radnih mjesta i odgoda plaćanja poreza. Procjenjuje se da će prihodi zbog recesije biti manji od očekivanih za gotovo 2,5 % BDP-a. Program konvergencije sadržava i informacije o programu državnih jamstava (0,6 % BDP-a) i preraspodjeli investicijskih fondova (približno 0,8 % BDP-a) radi financiranja dodatnih naknada za medicinsko i nemedicinsko osoblje i medicinske opreme te pružanja financijske potpore MSP-ovima. Nadležna statistička tijela trebaju na temelju detaljnijih informacija ispitati imaju li te mjere neposredan učinak na saldo opće države.

Srednjoročna fiskalna strategija vlade još nije službeno ažurirana. Međutim, u Programu konvergencije predstavljen je nacrt proračunske strategije u srednjoročnom razdoblju, koja će i dalje biti usmjerena na održivost proračunskog okvira i ispunjenje srednjoročnog proračunskog cilja Bugarske (godišnji strukturni deficit od 1 % BDP-a).

**3.4.** **Ostali čimbenici koje je dostavila država članica**

Bugarska nadležna tijela dostavila su 15. svibnja 2020. dopis s relevantnim čimbenicima u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. U analizi prikazanoj u prethodnim odjeljcima ti ključni čimbenici koje su dostavila nadležna tijela već su u velikoj mjeri uzeti u obzir. U dopisu se ističe da je Bugarska ušla u krizu s vrlo snažnim fiskalnim položajem i da je odstupanje od početnog proračunskog cilja u potpunosti uzrokovano pandemijom bolesti COVID-19. U dopisu se dodaje da vlada na temelju očekivanog gospodarskog oporavka namjerava provesti strukturnu konsolidaciju od najmanje 0,5 % BDP-a u 2021. i rebalans proračuna do 2023.

**5.** **Zaključci**

Prema Programu konvergencije planira se da će ukupni deficit opće države u Bugarskoj u 2020. dosegnuti 3,1 % BDP-a, što je iznad referentne vrijednost od 3 % BDP-a iz Ugovora, ali blizu nje. Smatra se da je planirano prekoračenje iznimno i privremeno. Analiza upućuje na zaključak da je kriterij deficita iz Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/1997 ispunjen.

1. [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f](%20https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f) [↑](#footnote-ref-2)