ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.5.2020
COM(2020) 542 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Βουλγαρία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Βουλγαρία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 20 Μαρτίου 2020 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ρήτρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας. Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή κοινοποίησε στο Συμβούλιο την άποψή της σύμφωνα με την οποία, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας που προκύπτει από την έξαρση της νόσου COVID-19, οι τρέχουσες συνθήκες επιτρέπουν την ενεργοποίηση της ρήτρας. Στις 23 Μαρτίου 2020 οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία. Η γενική ρήτρα διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές απαιτήσεις που θα ίσχυαν κανονικά, ενώ δίνει παράλληλα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι βουλγαρικές αρχές στις 31 Μαρτίου 2020 και επικυρώθηκαν εν συνεχεία από την Eurostat[1] δείχνουν ότι το πλεόνασμα της γενικής κυβέρνησης στη Βουλγαρία ανήλθε στο 2,1 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης βρισκόταν στο 20,4 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σύγκλισης του 2020, η Βουλγαρία αναμένει έλλειμμα 3,1 % του ΑΕΠ και χρέος 28,5 % του ΑΕΠ το 2020.

Το αναμενόμενο έλλειμμα για το 2020 καταδεικνύει, εκ πρώτης όψεως, την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως αυτό ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή εκπόνησε την παρούσα έκθεση, στην οποία αναλύεται η συμμόρφωση της Βουλγαρίας με το κριτήριο του ελλείμματος που προβλέπεται στη Συνθήκη. Το κριτήριο του χρέους μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται, καθώς ο δείκτης χρέους είναι κάτω από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η

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

έκθεση λαμβάνει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες και δίνει τη δέουσα προσοχή στο σοβαρό οικονομικό σοκ που συνδέεται με την πανδημία COVID-19.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	+0,1	+1,1	+2,0	+2,1	-2,8	-1,8
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης	29,3	25,3	22,3	20,4	25,5	25,4

Πηγή: Eurostat, εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020.

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Με βάση το πρόγραμμα σύγκλισης του 2020, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Βουλγαρίας το 2020 αναμένεται να ανέλθει σε 3,1 % του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, μολονότι υπερβαίνει το 3 % του ΑΕΠ, αναμένεται να παραμείνει κοντά στην τιμή αναφοράς που ορίζει η Συνθήκη. Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να ανέλθει στο 2,8 % του ΑΕΠ το 2020, ελαφρώς κάτω από την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη.

Η υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης για το 2020 είναι έκτακτη, καθώς προκύπτει από σοβαρή οικονομική επιβράδυνση. Λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 στην οικονομία της Βουλγαρίας, σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής προβλέπεται συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 7,2 % το 2020.

Η υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης στο πρόγραμμα σύγκλισης είναι προσωρινή, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το έλλειμμα θα υποχωρήσει κάτω από την τιμή αναφοράς το 2021.

Εν κατακλείδι, το αναμενόμενο για το 2020 έλλειμμα υπερβαίνει ελαφρώς την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η υπέρβαση θεωρείται έκτακτη και προσωρινή, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

3. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «οποιονδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή».

Στην παρούσα κατάσταση, ένας σημαντικός πρόσθετος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη όσον αφορά το 2020 είναι ο οικονομικός αντίκτυπος της πανδημίας COVID-19, η οποία έχει πολύ σημαντικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική κατάσταση και δημιουργεί ιδιαίτερα αβέβαιες προοπτικές. Η πανδημία οδήγησε επίσης στην ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής.

3.1. Πανδημία COVID-19

Η πανδημία COVID-19 οδήγησε σε σοβαρό οικονομικό σοκ, το οποίο έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συνέπειες ως προς την αύξηση του ΑΕΠ θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια τόσο της πανδημίας όσο και των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για την επιβράδυνση της εξάπλωσής της, την προστασία των παραγωγικών ικανοτήτων και τη στήριξη της συνολικής ζήτησης. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει ή θεσπίζουν δημοσιονομικά μέτρα για να ενισχύσουν την ικανότητα των συστημάτων υγείας και να ανακουφίσουν τα άτομα και τους κλάδους που πλήττονται ιδιαίτερα. Έχουν επίσης εγκριθεί σημαντικά μέτρα στήριξης της ρευστότητας και άλλες εγγυήσεις. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται ή όχι άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης. Σε συνδυασμό με την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, τα εγκριθέντα μέτρα θα συμβάλουν στη σημαντική αύξηση του δημόσιου ελλείμματος και στην επιδείνωση της κατάστασης του χρέους.

3.2 Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Κατά την έναρξη της πανδημίας COVID-19, οι οικονομικές συνθήκες στη Βουλγαρία ήταν ευνοϊκές. Η αύξηση του ΑΕΠ το 2019 (3,4 %) ήταν σθεναρή για πέμπτο κατά σειρά έτος, κυρίως λόγω της αύξησης της κατανάλωσης των νοικοκυριών. Η έξαρση της νόσου COVID-19 διέκοψε αυτήν τη θετική τάση. Το πραγματικό ΑΕΠ της Βουλγαρίας προβλέπεται να συρρικνωθεί κατά 7,2 % το 2020, κυρίως λόγω των αρνητικών επιπτώσεων των μέτρων που λήφθηκαν για την ανάσχεση της εξάπλωσης της πανδημίας μετά την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης στις 13 Μαρτίου 2020 και της επιβράδυνσης της διεθνούς οικονομικής δραστηριότητας κατά το πρώτο τρίμηνο του 2020. Η ιδιωτική κατανάλωση αναμένεται να μειωθεί κατά σχεδόν 6 % και οι επενδύσεις πρόκειται να συρρικνωθούν κατά 18 % το 2020. Το ίδιο έτος, οι εξαγωγές πρόκειται να υποστούν ευρεία μείωση άνω του 13 % και οι εισαγωγές αναμένεται να συρρικνωθούν περισσότερο από 12 %. Η προβλεπόμενη κατακόρυφη μείωση του ΑΕΠ αποτελεί ελαφρυντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Βουλγαρίας με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020.

Το 2021, η ανάπτυξη προβλέπεται να ανακάμψει. Η ιδιωτική κατανάλωση αναμένεται να αποτελέσει την κύρια κινητήρια δύναμη, καθώς η αγορά εργασίας πρόκειται να βελτιωθεί. Η ανάπτυξη προβλέπεται επίσης να επωφεληθεί από την ανάκαμψη των εξαγωγών. Ωστόσο, οι επενδύσεις αναμένεται να ακολουθήσουν πορεία βραδύτερης ανάκαμψης, καθώς η μεγάλη αβεβαιότητα και τα ακόμη αδύναμα οικονομικά των επιχειρήσεων θα έχουν ως αποτέλεσμα την αναστολή και αναβολή επενδυτικών δραστηριοτήτων. Αυτές οι μακροοικονομικές προοπτικές χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά υψηλό βαθμό αβεβαιότητας όσον αφορά τη διάρκεια της πανδημίας και τις επιπτώσεις της στην οικονομική δραστηριότητα, στα καταναλωτικά πρότυπα και στα οικονομικά των επιχειρήσεων.

3.3 Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Με βάση τα απολογιστικά στοιχεία και τις προβλέψεις της Επιτροπής, το διαρθρωτικό πλεόνασμα ήταν 1,1 % του ΑΕΠ το 2019, πάνω από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για έλλειμμα 1 % του ΑΕΠ.

Οι βουλγαρικές αρχές προγραμμάτισαν σχεδόν ισοσκελισμένο προϋπολογισμό το 2020. Το κοινοβούλιο ενέκρινε αναθεωρημένο κρατικό προϋπολογισμό στις 6 Απριλίου 2020, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι νέες οικονομικές προοπτικές και τα μέτρα για την καταπολέμηση της πανδημίας COVID-19. Ο προϋπολογισμός προβλέπει έλλειμμα 3 % του ΑΕΠ σε ταμειακή βάση ή 3,1 % του ΑΕΠ σε όρους ΕΣΛ. Ο εν λόγω προγραμματισμός χαρακτηρίζεται από εξαιρετικά υψηλό βαθμό αβεβαιότητας όσον αφορά τη διάρκεια της πανδημίας και τις επιπτώσεις της στις δημοσιονομικές προοπτικές.

Το πρόγραμμα σύγκλισης παρέχει πληροφορίες σχετικά με σημαντικά νέα μέτρα για την ανάσχεση της πανδημίας και τη στήριξη της οικονομίας, καθώς και σχετικά με τις εκτιμώμενες επιπτώσεις της μακροοικονομικής κατάστασης. Το πρόγραμμα σύγκλισης εκτιμά τη δημοσιονομική επίπτωση των εν λόγω μέτρων άμεσης στήριξης σε 1,3 % του ΑΕΠ το 2020. Τα κύρια νέα μέτρα περιλαμβάνουν υψηλότερες δαπάνες για ιατρικό εξοπλισμό, πρόσθετες αμοιβές για το προσωπικό ασφαλείας και το στρατιωτικό προσωπικό, επιδοτήσεις σε επιχειρήσεις για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας και αναβολές καταβολής φόρων. Τα έσοδα εκτιμάται ότι είναι χαμηλότερα από τα αναμενόμενα κατά περίπου 2,5 % του ΑΕΠ λόγω της ύφεσης. Το πρόγραμμα σύγκλισης παρέχει επίσης πληροφορίες για το καθεστώς κρατικών εγγυήσεων ύψους 0,6 % του ΑΕΠ και για την ανακατανομή των επενδυτικών κεφαλαίων ύψους περίπου 0,8 % του ΑΕΠ, προκειμένου να χρηματοδοτηθούν οι πρόσθετες αμοιβές του ιατρικού και μη ιατρικού προσωπικού, ο ιατρικός εξοπλισμός και η χρηματοδοτική στήριξη των ΜΜΕ. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται ή όχι άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης.

Η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική της κυβέρνησης δεν έχει ακόμη επικαιροποιηθεί επισήμως. Ωστόσο, το πρόγραμμα σύγκλισης περιλαμβάνει συνοπτική παρουσίαση της δημοσιονομικής στρατηγικής μεσοπρόθεσμα, δηλαδή ότι θα εξακολουθήσει να επικεντρώνεται στη βιωσιμότητα του δημοσιονομικού πλαισίου και να είναι προσηλωμένη στον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο της Βουλγαρίας για ετήσιο διαρθρωτικό έλλειμμα ύψους 1 % του ΑΕΠ.

3.4 Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 15 Μαΐου 2020, οι βουλγαρικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με τους σχετικούς παράγοντες σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάζεται στις προηγούμενες ενότητες καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές. Στην επιστολή επισημαίνεται ότι η Βουλγαρία εισήλθε στην κρίση με πολύ ισχυρή δημοσιονομική θέση και ότι η απόκλιση από τον αρχικό δημοσιονομικό στόχο οφείλεται εξολοκλήρου στην έξαρση της πανδημίας. Στην επιστολή προσθέτουν ότι, με την αναμενόμενη οικονομική ανάκαμψη, η κυβέρνηση έχει ως στόχο να εφαρμόσει μέτρα εξυγίανσης σε διαρθρωτικούς όρους ύψους τουλάχιστον 0,5 % του ΑΕΠ το 2021 και να ισοσκελίσει εκ νέου τον προϋπολογισμό έως το 2023.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με τα σχέδια που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα σύγκλισης, το ονομαστικό έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Βουλγαρίας το 2020 αναμένεται να αυξηθεί σε 3,1 % του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας ελαφρώς την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται έκτακτη και προσωρινή. Από την ανάλυση προκύπτει ότι πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997.