



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.6.2012 г.
COM(2012) 342 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Общи принципи на националните коригиращи механизми във фискалната област

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Общи принципи на националните коригиращи механизми във фискалната област

Контекст

Договорът за функционирането на Европейския съюз изисква държавите членки да разглеждат своите икономически политики като въпрос от общ интерес, а техните бюджетни политики да бъдат водени от необходимостта от стабилни публични финанси.

Глобалната икономическа и финансова криза разкри слабости в икономическото и бюджетното управление на Икономическия и паричен съюз. Миналия декември влезе в сила нов пакет за реформи, състоящ се от шест законодателни предложения — т.нар. „шесторка“. Тъй като времената остават трудни, са ясни степента и потенциалът на последиците от взаимодействието на икономическото и бюджетното състояние на държавите членки.

В тази връзка на 23 ноември 2011 г. Комисията представи две законодателни предложения, които имат за цел да засилят надзорните механизми в еврозоната в допълнение към Зелената книга за облигациите за стабилност. Този т.нар. „двоен пакет“ включва две предложения:

- Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната.
- Регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на икономическия и бюджетния надзор над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата им стабилност.

Освен това, въз основа на тези елементи и с оглед гарантиране стабилността на еврозоната като цяло, Договорът за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (ДСКУ), който беше подписан на 2 март 2012 г. от двадесет и пет държави членки, включва фискален пакт (дълг III). Целта е тези ангажименти да станат част от законодателството на ЕС в рамките на пет години от неговото влизане в сила.

Съгласно фискалния пакт договарящите се страни въвеждат в националните си законодателства правила, включващи механизъм за корекция, който се задейства автоматично в случай на значителни отклонения от средносрочната цел или от плана за корекции по пътя към нейното постигане (член 3, параграф 1, буква д) и член 3, параграф 2).

Освен това, съгласно ДСКУ (член 3, параграф 2) се въвеждат коригиращи механизми „въз основа на общи принципи, които ще бъдат предложени от Европейската комисия, относно по-специално естеството, размера и срока на корективното действие, което да бъде предприето, включително в случай на извънредни обстоятелства, и ролята и

независимостта на институциите, които отговарят на национално равнище за наблюдението на спазването на правилата.“

Като част от прилагането на ДСКУ настоящото съобщение се приема с оглед на общия интерес на Съюза и за да допринесе за правилното функциониране на Икономическия и паричен съюз.

Комисията предлага общи принципи, които да бъдат в подкрепа на националните коригиращи механизми. Седемте принципа са представени в приложението. Те обхващат ключови въпроси, които трябва да бъдат засегнати при разработването на механизмите за корекции, включително правния статут, съответствие със законодателната уредба на ЕС, активирането на механизмите, естеството на корекциите що се отнася до размера и сроковете, оперативните инструменти, действие на възможни дерогационни клаузи и ролята и независимостта на наблюдаващите институции.

Член 3 от ДСКУ също приканва Комисията да предложи срокове за бързо сближаване на договарящите се страни по пътя към изпълнението на средносрочните цели, като се взема под внимание специфичните за всяка страна рискове за устойчивостта. Сроковете ще бъдат представени от Комисията по-късно тази година. Плановите за консолидация, представени от държавите членки в най-новата актуализация на програмата за конвергенция или програмата за стабилност, ще осигурят естествена начална точка за определяне на темпа на конвергенция към средносрочните цели. Тези консолидационни планове трябва да бъдат преразгледани във връзка с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж, включително уместността на средносрочните цели и принципите на стратегията за оттегляне на мерките за стимулиране във фискалната област в светлината на макроикономическите перспективи, особено на диференциацията в зависимост от фискалната уязвимост.

1. Правен статут на правилата за коригиращите механизми и връзка с нормативната уредба на ЕС

Съгласно ДСКУ правилата за коригиращите механизми се въвеждат в националното законодателство „чрез разпоредби с обвързваща сила и постоянен характер, за предпочитане на конституционно равнище, или когато тяхното пълно спазване и придържането към тях през целия национален бюджетен процес е обезпечено по друг начин“. Следователно правният статут на механизмите за корекция следва да бъде такъв, че техните разпоредби да не могат да бъдат изменени с обикновен закон за бюджета. Същевременно, както е посочено в ДСКУ и повторено в принцип 1), коригиращите механизми „зачитат изцяло правомощията на националните парламенти“. Тези характеристики имат за цел да подсилят, че фискалните правила ефективно направляват националните бюджетни политики, като същевременно съблюдават основните парламентарни права.

В принцип 2) е залегнала необходимостта от съвместимост между архитектурата на бюджетните правила на ЕС и националните корекционни механизми. Изискванията на фискалния пакт са част от по-голям проект, чието изпълнение вече започна с последната реформа на Пакта за стабилност и растеж (пакетът от шест законодателни предложения — т.нар. „Шесторка“), чрез който се повишава националната ангажираност към договорената надзорна уредба на Съюза. Съответно самият ДСКУ се отнася до вече съществуващи понятия от областта на бюджетен надзор, включително „средносрочна цел“ и „план за корекции по пътя към изпълнението на целта“;

„значително отклонение“ и „извънредни обстоятелства“. Принцип 2) посочва, че концепциите и правилата на ЕС трябва да се съблюдават строго при разработването на националните механизми, въпреки че може да бъде допусната известна гъвкавост що се отнася до националните методологии, за да се отчетат специфични за държавите характеристики.

2. Същност на коригиращите механизми: активиране, естество на корекциите, оперативни инструменти, дерогационни клаузи

Както предвижда принцип 3), активирането на коригиращия механизъм следва да става при точно дефинирани обстоятелства, характеризиращи се със значително отклонение от средносрочната цел или от плана за корекции към нейното изпълнение. Това предполага наличието на разпоредби, които предварително определят критериите за оценка на появата на значително отклонение. Принцип 3 също така приема, че при тези условия договарящите се страни могат да използват различни критерии. По-специално, точките, в които трябва да се задействат механизмите, могат да се основават на критерии на равнище ЕС, специфични за конкретната държава критерии или и на двата типа критерии. Решенията на равнище ЕС, които установяват наличието на сериозно отклонение, биха били естественят двигател на коригиращите механизми. В същото време специфични за държавите критерии, доколкото те възплащават разбирането за значително отклонение, могат да играят ролята на подходящи фактори за активиране на механизмите с възможни допълнителни ползи от по-ранното им задействане.

Естеството на корекцията, що се отнася до размера и сроковете, е предмет на принцип 4). Предложеният принцип подsigурява конкретни оперативни насоки, като същевременно избягва прекалено строгия подход.

Четвъртият принцип съответно обхваща пет подпринципа:

- Първо, изискват се предварителни правила, които определят размера и сроковете за корекцията, като по този начин се ограничава, макар и не напълно изключва, свободата на преценка при разработването на отговора на сериозни бюджетни отклонения.
- Второ, по-големите отклонения следва да водят до по-големи корекции в съответствие с общоприетите разумни норми за пропорционалност.
- Трето, референтната точка за определяне на корекция е съблюдаването на средносрочната цел и на плана за корекции в изпълнение на тази цел в съответствие с духа на фискалния пакт, в чиято сърцевина е именно спазването на средносрочната цел и на плана за корекции за нейното изпълнение. По-специално, от дадена държава членка, която се е отклонила от целта, но следва своя план за корекции, се очаква да остави непроменени сроковете за връщане към средносрочната цел. При първоначално следване на средносрочната цел и последващо отклонение от държавата членка се очаква да възвърне позициите си в изпълнение на средносрочната цел колкото се може по-бързо, което като цяло означава или годината непосредствено след възникването на отклонението или следващата година. Посоченият референтен сценарий обаче не изключва напълно възможността за гъвкавост в зависимост от конкретните обстоятелства.

- Четвърто, коригиращите механизми следва да бъдат инструмент за подsigуряването на критично важни елементи от стабилността в бюджетната рамка, за да се избегне синдромът на „движещата се мишена“, който обичайно се проявява при бюджетни отклонения. За тази цел коригиращите механизми следва да осигуряват съобразяване с ключови фискални цели така, както са били поставени преди възникването на сериозно отклонение.
- Пето, при извършването на поправка следва да бъде приет план за корекции, който е задължителен за последващите бюджети, обхващащи периода на корекцията, като по този начин се увеличава надеждността на механизмите.

Оперативната работа на коригиращите механизми също представлява важен аспект при разработването на коригиращи механизми. Принцип 5) потвърждава ключовата роля на правилата за публичните разходи и дискреционните мерки по отношение на приходите в тази връзка, като има предвид, че тези агрегирани величини са по-непосредствено отражение на дискреционните решения на фискалните органи, отколкото бюджетните резултати и салда, отчитащи икономическия цикъл. Друг важен елемент, който държавите членки трябва да вземат под внимание при разработване на техните системи, е свързан с координацията на всички подсектори на държавното управление в отговор на сериозно бюджетно отклонение, като по този начин се повишава надеждността на техните механизми. Тези механизми за координация не водят непременно до предварително определеното разпределение на корекциите между централното управление и местните структури. Но трябва да бъдат налице силни гаранции за това целите на централното управление, за които правителството е отговорно пред ЕС, да не бъдат излагани на риск от поведението на субектите от подсекторите на държавното управление.

Разбирането, че бюджетните правила следва да бъдат адекватни на особено неблагоприятните условия, отдавна се взема предвид в надзорната уредба на ЕС, а също така се отчита и в ДСКУ. Принцип 6) изисква възможните дерогационни клаузи да бъдат тясно свързани с концепциите, договорени на равнище ЕС, за да се насърчава последователността и да се предотвратяват прекалено песимистични определения за извънредни обстоятелства. Освен това се изисква възможното спиране на действието на коригиращия механизъм, предоставено чрез дерогационната клауза, да бъде разрешено за определен период от време и при определен минимален темп на коригиране, който да следва прекратяването на действието на дерогационната клауза, в съответствие най-малко с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. И тук се очаква при прекратяването на действието на дерогационната клауза планът за корекции да се прилага задължително при следващи бюджети.

3. Роля и независимост на наблюдаващите институции

Докато отговорността за осигуряването на съответствие с коригиращите механизми се пада основно на фискалните органи, националните *наблюдаващи институции* ще бъдат основен елемент за увеличаването на надеждността и прозрачността, както се посочва в последния от предложените принципи (принцип 7). От тези органи се очаква да правят оценка на действието на коригиращите механизми в съответствие с националните правила на различни етапи от задействането и изпълнението на корекцията, включително възможно прибягване до дерогационни клаузи.

Принципът „спазвай“ или „обяснявай“, според който препоръките на тези наблюдаващи институции или се спазват, или съответните държави членки обясняват защо се отклоняват от тях, ще подсигури, че оценките се вземат под внимание, като същевременно не се навлиза в територията на оперативните отговорности на фискалните власти.

Функционалната автономия на тези органи е основна характеристика, която им позволява да играят ефективна роля в националната фискална политика. Седмият принцип включва няколко разпоредби в тази връзка. Първо, за да се подсигури поемането на отговорност, изграждането на наблюдаващите институции следва да бъде в съответствие с вече съществуващите институции и специфичната за всяка държава административна структура. Второ, предлагат се няколко критерия, за да се гарантира висока степен на функционална автономия. Правните разпоредби следва създадат правния режим, мандата и отговорностите на тези органи. Също така следва да бъдат въведени сериозни гаранции по отношение на определянето и адекватността на ресурсите, както и на достъпа до информация във връзка с мандата. Тези условия са необходими, за да се позволи на наблюдаващите институции да работят ефективно и да играят ролята на пазители на прозрачността и надеждността на механизмите. По-специално внимание следва да се обърне на подсигурирането на свободна комуникация с обществеността.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Общи принципи за националните коригиращи механизми във фискалната област

- 1) [Правен статут] Коригиращите механизми се въвеждат в националното законодателство „чрез разпоредби с обвързваща сила и постоянен характер, за предпочитане на конституционно равнище, или когато тяхното пълно спазване и придържането към тях през целия национален бюджетен процес е обезпечено по друг начин“. Механизмът ще се съобрази напълно с правомощията на националните парламенти.
- 2) [Съответствие с рамката на ЕС] Националните коригиращи механизми се основават в голяма степен на концепциите и правилата на европейската фискална рамка. Това се отнася по-специално за понятието „значително отклонение“ и за определението за възможни дерогационни клаузи. Корекцията, що се отнася до размера и сроковете, ще бъде в съответствие с евентуални препоръки, отправени към съответната държава членка съгласно Пакта за стабилност и растеж.
- 3) [Активиране] Активирането на коригиращия механизъм следва да става при точно дефинирани обстоятелства, характеризиращи се със значително отклонение от средносрочната цел (СЦ) или от плана за корекции към нейното изпълнение. Условието за активиране може да включват критерии на ЕС или специфични за конкретната държава критерии, в степен, в която те могат да удовлетворят горните условия. При същото условие както предварителните механизми, които определят бюджетните цели, предотвратяващи появата на отклонение, така и последващите механизми, които задействат корекциите в отговор на вече отчетени отклонения, могат да изпълнят изискванията.
- 4) [Естество на корекцията] Размерът и сроковете на корекцията ще бъдат ограничени от предварително определени правила. По-големите отклонения от средносрочната цел или от плана за корекции в изпълнение на целта ще водят до по-големи корекции. Възстановяването на структурния баланс на равнището на СЦ или над нея в рамките на планирания срок и неговото поддържане след това ще бъдат референтна точка за коригиращия механизъм. Коригиращият механизъм осигурява спазване на критично важните фискални цели, така, както са зададени преди появата на значително отклонение, като по този начин предотвратява всякакви продължителни отклонения от общата фискална цел, планирани преди появата на значително отклонение. В началото на корекцията държавите членки приемат план за корекции, който е обвързващ за бюджетите, обхванати от периода на корекцията.

5) [Оперативни инструменти] Коригиращият механизъм може да изиграе важна оперативна роля за правилата за публичните разходи и дискреционните данъчни мерки, включително активиране на механизма и прилагане на корекцията доколкото тези правила са в съответствие с постигането на СЦ и плана за корекции за нейното изпълнение. При разработването на коригиращ механизъм се вземат под внимание, в случай на активиране, разпоредбите относно координирането на фискалните корекции между няколко или всички подсектори на държавното управление.

6) [Дерогационни клаузи] Дефинирането на възможни дерогационни клаузи се придържа към понятието „извънредни обстоятелства“, както е договорено в Пакта за стабилност и растеж. Това ще включва необичайно събитие извън контрола на съответната държава членка, което оказва голямо влияние върху финансовото състояние на сектора на държавното управление, или периоди на сериозен икономически спад, както е определено в Пакта за стабилност и растеж, включително на равнище еврозона. Спирането на коригиращия механизъм в случай на прилагане на дерогационна клауза е временно. Коригиращият механизъм предвижда минимален темп на структурните корекции, след като се излезе от дерогационната клауза, като изискваната долна граница е съгласно Пакта за стабилност и растеж. При наличието на дерогационна клауза държавите членки приемат план за корекции, който е обвързващ за бюджетите, обхванати от периода на корекцията.

7) [Роля и независимост на наблюдаващите институции] Независимите органи или органите с функционална автономия, които играят ролята на наблюдаващи институции, подкрепят надеждността и прозрачността на коригиращия механизъм. Тези институции осигуряват публична оценка за: наличието на обстоятелства, предполагащи активирането на коригиращия механизъм; за това дали корекцията протича в съответствие с националните правила и планове; за наличието на обстоятелства за задействане, удължаване и прекратяване на действието на дерогационна клауза. Съответната държава членка е задължена да се съобрази с оценките на тези органи или да обясни публично причините, поради които това не е възможно. При създаването на горните органи се вземат под внимание вече съществуващите институции и специфичната за всяка държава административна структура. Националните правни разпоредби, които осигуряват висока степен на функционална автономия, подкрепят горните органи, включително чрез: i) законови разпоредби; ii) свобода от вмешателства, която предполага горните органи да не приемат инструкции, а също така и наличието на капацитет за навременно информиране на обществеността; iii) процедури за назначаване, основаващи се на опита и компетентността; iv) адекватност на ресурсите и подходящ достъп до информация за изпълнение на дадения мандат.