



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.  
COM(2014) 431 final

## **СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА**

**Оценка на действията за преодоляване на съществуващия прекомерен държавен  
дефицит, предприети**

**от ПОЛША**

**в отговор на препоръката на Съвета от 10 декември 2013 г., и  
от ХЪРВАТИЯ**

**в отговор на препоръката на Съвета от 28 януари 2014 г.**

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

На 10 декември 2013 г. и на 28 януари 2014 г. Съветът прие съответно препоръки към Полша и Хърватия за преодоляване на съществуващия прекомерен държавен дефицит. Съветът определи съответно краен срок 15 април 2014 г. и 30 април 2014 г. за тези държави да приемат необходимите ефективни действия за спазване на препоръките и да докладват подробно за своите консолидационни стратегии, с които планират да постигнат зададените цели.

На 10 декември 2013 г. Съветът прецени съгласно член 126, параграф 8 от Договора, че Полша не е предприела ефективни действия за коригиране на прекомерния си дефицит до 2014 г. в съответствие с неговата препоръка от 21 юни 2013 г. и съгласно член 126, параграф 7 от Договора препоръча на Полша да преодолее прекомерния дефицит до 2015 г. В съответствие с член 5, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета на 15 април 2014 г. Полша представи своята програма за конвергенция, както и специален доклад, в който докладва за предприетите действия.

На 10 декември 2013 г., като взе предвид доклада си съгласно член 126, параграф 3 от Договора и становището на Икономическия и финансов комитет в съответствие с член 126, параграф 4 от Договора, Комисията заключи, че в Хърватия съществува прекомерен дефицит. Тя изпрати такова становище до Хърватия и информира Съвета за това. Като се има предвид, че съгласно националните планове и прогнозите на Комисията дефицитите за периода 2013—2015 г. превишават значително определената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП и се очаква през 2014 г. съотношението на дълга към БВП да нарасне с 60 % и да продължи да се увеличава през прогнозния период до 2015 г., на 28 януари 2014 г., Съветът реши, че съгласно член 126, параграф 6 от Договора в Хърватия съществува прекомерен дефицит и съгласно член 126, параграф 7 от Договора отправи препоръка към страната за неговото преодоляване до 2016 г. В съответствие с член 3, параграф 4а от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета на 30 април 2014 г. Хърватия представи своята програма за конвергенция, в която докладва за предприетите действия.

Комисията разгледа представените доклади на държавите членки, за да установи дали съответните препоръки по член 126, параграф 7 са били спазени.

## **2. ОЦЕНКА НА ПРЕДПРИЕТИТЕ ДЕЙСТВИЯ**

В съответствие с Регламент (ЕО) № 1467/97 и Кодекса за поведение<sup>1</sup> се счита, че държава членка е предприела ефективни действия, ако е действала в съответствие с препоръката, отправена съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС. Съгласно Кодекса за поведение при оценяване на ефективните действия следва да се отчете по-конкретно дали съответната държава членка е постигнала препоръчаните от Съвета годишни бюджетни цели и заложеното подобрене в салдото, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, минус еднократните и другите временни мерки.

---

<sup>1</sup> „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes“ (Подробни указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоките относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция), публикувани на адрес:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm) .

Съгласно методологията за оценяване на ефективността на действията Комисията трябва първо да прецени дали държавата членка изпълнява целта за номинален дефицит и очакваното подобрене на структурното салдо, както се изисква в препоръката по процедурата при прекомерен дефицит (ППД). Ако такова изпълнение е налице, процедурата бива временно прекратена.

Ако държавата членка не успее да изпълни целта за номинален дефицит или изискваното подобрене на структурното салдо, се извършва щателен анализ на причините, за да се прецени дали държавата членка е действала в съответствие с препоръката (или предизвестieto). Щателният анализ се основава на две допълващи се мерки за фискална консолидация: i) подход „отгоре-надолу“, който се състои в изчисляване на промяната в структурното салдо, коригирано с оглед на промените, дължащи се на преразгледания потенциален растеж на производството, извънредните приходи/разходи и неочакваните събития; и ii) подход „отдолу-нагоре“, който се състои в приблизителна оценка на бюджетното отражение на отделните фискални мерки, приложени от правителството. Щателният анализ трябва да бъде допълнен от друг качествен анализ, който ще позволи на Комисията да направи квалифицирана преценка на това дали съответната държава членка е предприела достатъчни политически действия за изпълнението на препоръката по ППД (или предизвестieto). Ако щателният анализ покаже, че държавата членка е изпълнила своите политически ангажименти, в заключението на оценката ще се посочва, че са били предприети ефективни действия, което ще даде възможност на Съвета да удължи крайния срок, дори ако целта за номинален дефицит не е била изпълнена. Ако щателният анализ покаже неизпълнение на политическите ангажименти и на целта за номинален дефицит, в заключението на оценката ще се посочва, че не са били предприети ефективни действия и процедурата следва да бъде подобрена (с възможност за определяне на нов краен срок за извършване на корекция).

## **2.1. Оценка на действията, предприети от Полша**

В съответствие с новата препоръка на Съвета от 10 декември 2013 г. на Полша бе препоръчано да постигне номинален дефицит от 4,8 % от БВП през 2013 г., 3,9 % от БВП през 2014 г. и 2,8 % от БВП през 2015 г. (като се изключи отражението от прехвърлянето на активите от втория стълб на пенсионната система). Въз основа на макроикономическата прогноза, залегнала в препоръката на Съвета, това отговаря на подобрене на структурното салдо с 1 % от БВП през 2014 г. и 1,2 % от БВП през 2015 г. На Полша бе препоръчано също така да приложи стриктно вече оповестените и приети от нея мерки, като ги съчетае с допълнителни мерки, за да се осигури устойчива корекция на прекомерния дефицит до 2015 г. На страната бе даден срок до 15 април 2014 г., за да предприеме необходимите ефективни действия за спазване на препоръките и да докладва подробно за консолидационната стратегия, с която планира да постигне зададените цели. В рамките на установения срок полските органи представиха на Комисията доклад относно предприетите от тях мерки в отговор на препоръката на Съвета, в който се набелязваше също консолидационната стратегия за преодоляване на прекомерния държавен дефицит.

През 2013 г. номиналният дефицит бе 4,3 % от БВП, което е по-ниско от препоръчителната стойност от 4,8 % от БВП. Съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. се очаква през 2014 г. салдото по консолидирания държавен бюджет да отчете излишък от 5,7 % от БВП. Ако тази прогноза бъде коригирана така, че да се изключи прехвърлянето на пенсионни активи (в съответствие със статистическите

правила, които ще влязат в сила от септември 2014 г.), през 2014 г. салдото по консолидирания държавен бюджет ще бъде съответно –3,6 % от БВП, което е под целевата стойност, заложена в препоръката. При допускане, че няма да има промяна в провежданата политика, се очаква през 2015 г. дефицитът да бъде 3,1 % от БВП (като се изключи отражението от прехвърлянето на активите), което превишава препоръчителната стойност от 2,8 %.

Съгласно прогнозата на Комисията от пролетта се очаква промяната в структурното салдо през 2014 г. да съвпадне с препоръчителната стойност от 1 %, а през 2015 г. да е 0,4 %, т.е. под целевата стойност.

**Таблица 1. Полша — съпоставка на бюджетните прогнози**

% от БВП	Номинално бюджетно салдо			Промяна в структурното салдо	
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Прогноза на Комисията от пролетта на 2014 г.	-4.3	5.7	-2.9	1.0	0.4
Прогноза на Комисията от пролетта на 2014 г. — с изключение на прехвърлянето на пенсионни активи*	-4.3	-3.6	-3.1	1.0	0.4
Програма за конвергенция**	-4.3	5.8	-2.5	1.2	0.6
Цел от последната препоръка по ППД*	-4.8	-3.9	-2.8	1.0	1.2

Забележки:

\* Номинален дефицит, коригиран с оглед на прехвърлянето на активи, свързано с пенсионната реформа (в съответствие със заложеното в препоръката).

\*\* Структурно салдо съгласно програмата, преизчислено от Комисията с оглед на сценария по програмата посредством общоприетата методология.

Прогнозите на Комисията вземат предвид достатъчно подробните мерки, оповестени от Полша в нейния доклад относно ефективните действия и програмата за конвергенция. Много от тези мерки вече са били предприети преди Съветът да приеме новата препоръка по ППД на 10 декември 2013 г. и са били включени в прогнозата на Комисията от есента на 2013 г. Съгласно оценката на Комисията се очаква допълнителните мерки, предприети след оповестяването на препоръката по ППД, да окажат незначително въздействие през 2014 г. и да намалят дефицита с 0,1 % от БВП през 2015 г.

След преразглеждането в низходяща посока на потенциалния растеж и предвид динамиката в приходите след оповестяването на препоръката на Съвета коригираното структурно подобрение за 2014 г. се изчислява на 0,6 % от БВП, което е под изискваното от Съвета подобрение. Този недостиг се потвърждава от оценка „отдолу-нагоре“, при която размерът на допълнителната фискална консолидация през 2014 г. се изчислява въз основа на дискреционните мерки по отношение на приходите и на промените в разходите между заложения в препоръката на Комисията базов сценарий спрямо прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. Оценката показва подобрение от –0,1 % от БВП, в сравнение с изискваната стойност от 0,4 % от БВП. Въз основа на

обичайното допускане, че няма да има промяна в провежданата политика, се очаква коригираната промяна в структурното салдо през 2015 г. да бъде 0,1 % от БВП, което е значително под изискваната стойност от 1,2 % от БВП, заложена в преразгледаната препоръка по ППД. Този недостиг се потвърждава от оценката „отдолу-нагоре“, която прогнозира подобрене в размер на –0,8 % от БВП през 2015 г., — значително под очакваното подобрене, необходимо към момента на издаване на препоръката.

**Таблица 2. Полша — съпоставка на коригираната промяна в структурното салдо и на фискалната консолидация въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г.**

% от БВП	Коригирана промяна в структурното салдо		Отдолу-нагоре	
	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Прогноза на Комисията от пролетта на 2014 г.	0.6	0.1	-0.1	-0.8
Цел по ППД	1.0	1.2	0.4	1.0

Предвид това, че през 2014 г. Полша е постигнала препоръчаното номинално салдо и препоръчаната промяна в структурното салдо, Комисията счита, че процедурата трябва да бъде временно прекратена. Съществува обаче риск устойчивата корекция на прекомерния дефицит да не бъде извършена в определения срок, тъй като фискалната консолидация, измерена с коригираната промяна в структурното салдо и с оценката „отдолу-нагоре“, е значително под препоръчителната стойност. По-специално, през 2015 г. и преди представянето на бюджета за 2015 г. службите на Комисията очакват номиналният дефицит да спадне до 3,1 % от БВП (като се изключи прехвърлянето на пенсионни активи), а структурното подобрене да достигне 0,4 % от БВП, което е под целевите стойности, препоръчани от Съвета. Поради това бюджетът за 2015 г. трябва да включва мерки за структурна корекция, за да се осигури съответствие с препоръката на Съвета.

## **2.2. Оценка на действията, предприети от Хърватия**

На 28 януари 2014 г. Съветът откри процедурата при прекомерен дефицит за Хърватия и препоръча на страната да коригира прекомерния дефицит до 2016 г. В препоръката по ППД от Хърватия се изисква да постигне номинален дефицит от 4,6 % от БВП през 2014 г., 3,5 % от БВП през 2015 г. и 2,7 % от БВП през 2016 г.<sup>2</sup> Това отговаря на подобрене на структурното салдо с 0,5 % от БВП през 2014 г., 0,9 % от БВП през 2015 г. и 0,7 % от БВП през 2016 г. и е в съответствие с приемането на консолидационни мерки в размер на 2,3 % от БВП през 2014 г. и на 1,0 % от БВП през 2015 г. и 2016 г., за да се достигне необходимата корекция на структурното салдо. На

<sup>2</sup> Целите не са коригирани с оглед на отражението от прехвърлянето на активите, свързано с пенсионната реформа. С въвеждането на счетоводната система ЕСС 2010 през есента на 2014 г. обаче това отражение ще бъде изключено от данните, които от този момент нататък ще се използват за оценката в рамките на Пакта за стабилност и растеж.

Хърватия бе даден срок до 30 април 2014 г., за да предприеме необходимите ефективни действия за спазване на препоръките и да докладва подробно за консолидационната стратегия, с която планира да постигне зададените цели. Страната представи доклад относно действията, предприети в контекста на програмата ѝ за конвергенция.

**Таблица 3. Хърватия — съпоставка на бюджетните прогнози**

% от БВП	Номинално бюджетно салдо		Промяна в структурното салдо	
	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Прогноза на Комисията от пролетта на 2014 г.	-3.8	-3.1	0.4	0.8
<i>р.т. Прогноза на Комисията от пролетта на 2014 г. — с изключение на прехвърлянето на пенсионни активи*</i>	-4.6	-3.8	0.4	0.8
Програма за конвергенция**	-4.4	-3.5	-0.3	0.9
Цел от последната препоръка по ППД	-4.6	-3.5	0.5	0.9

Забележки:

\*Номинален дефицит, коригиран с оглед на прехвърлянето на активи, свързано с пенсионната реформа.

\*\* Структурно салдо съгласно програмата, преизчислено от Комисията с оглед на сценария по програмата посредством общоприетата методология. В програмата за конвергенция са използвани различни счетоводни методологии за минали и бъдещи години, което води до изкуствено и съществено намаление (с поне 0,5 % от БВП) на подобрението в (преизчисленото) структурно салдо за 2014 г.

Въз основа на сегашната информация и прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет се очаква да достигне 3,8 % от БВП през 2014 г. и 3,1 % от БВП през 2015 г. Ако тези прогнози бъдат коригирани така, че да се изключи прехвърлянето на пенсионни активи (в съответствие със статистическите правила, които ще влязат в сила от септември 2014 г.), през 2014 г. и 2015 г. държавният дефицит ще бъде съответно 4,6 % и 3,8 % от БВП. Базовият сценарий на службите на Комисията обаче не включва пълния набор от мерки в пакета от консолидационни мерки поради липсата на достатъчно подробности за някои от тях (като например спестяванията от субсидии или социалните трансфери) и известни неясноти относно счетоводното третиране на някои мерки (например в случай на източване на печалби от държавни предприятия). Въпреки това се очаква през 2014 г. прогнозираната корекция да доведе до постигане на целта за номинален дефицит, определена в контекста на ППД, докато през 2015 г. за постигането на тази цел няма да достигнат ¼ %. През 2014 г. структурното салдо ще се подобри с 0,4 % от БВП, а през 2015 г. — с 0,8 % от БВП, като през тези две години ще бъде отбелязан малък недостиг в сравнение с подобрението от 0,5 % и 0,9 % от БВП, заложено в препоръката по ППД.

**Таблица 4. Хърватия — съпоставка на коригираната промяна в структурното салдо и на фискалната консолидация въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г.**

% от БВП	Коригирана промяна в структурното салдо		Отдолу-нагоре	
	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Прогноза на Комисията от пролетта на 2014 г.	0.2	0.8	2.3	1.1
Цел по ППД	0.5	0.9	2.3	1.0

Ако се извърши щателен анализ, основан на коригираната промяна на структурния баланс и на подхода „отдолу-нагоре“, който е необходим за оценяване на

ефективността на действията, през 2014 г. в коригираното структурно салдо ще се регистрира подобрене от 0,2 % от БВП, а през 2015 г. — 0,8 % от БВП. Тези показатели ще са под изискваните стойности за двете години, но за 2015 г. разликата ще е незначителна. От друга страна, съгласно оценката „отдолу-нагоре“ на фискалната консолидация се очаква мерките за 2014 г. да възлизат на 2,3 % от БВП, което е в съответствие с изискването, а тези за 2015 г. — на 1,1 % от БВП, което е малко над препоръчаната стойност от 1 % от БВП. Това е вследствие на факта, че набелязаната в програмата бюджетна корекция е придружена от широк набор от мерки, в това число по-високи социалноосигурителни и пенсионни вноски и спестявания на разходи от субсидии, междинно потребление и социални трансфери. В контекста на щателния анализ следва да се има предвид, че всички тези мерки са били предприети в отговор на Решението на Съвета относно наличието на прекомерен дефицит от януари 2014 г. Хърватските органи поеха твърд ангажимент за привеждане в съответствие с препоръката на Съвета, което се вижда и от предприетите от тях допълнителни мерки, възлизащи на 0,4 % от БВП, след като стана ясно, че прегледът на бюджета за 2014 г., проведен през март 2014 г., е недостатъчен да се изпълнят препоръките по ППД.

С оглед на това, че през 2014 г. се очаква целта за номинален дефицит да бъде изпълнена и че подходът „отдолу-нагоре“ показва, че Хърватия е предприела мерките, необходими за постигането на формулираните в препоръката по ППД структурни цели, и с оглед на щателния анализ и качествените показатели, посочени по-горе, Комисията счита, че процедурата за Хърватия трябва да бъде временно прекратена. Като се има предвид обаче, че през 2015 г. и преди представянето на бюджета за 2015 г. службите на Комисията очакват номиналното салдо и структурното подобрене да бъдат под целевите стойности, заложи в препоръката на Съвета, бюджетът за 2015 г. трябва да включва мерки за структурна корекция, за да се осигури съответствие с препоръката на Съвета.

### **3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Комисията счита, че Полша и Хърватия са предприели ефективни действия и че засега не са необходими по-нататъшни мерки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Комисията ще продължи да следи отблизо развитието на бюджетните показатели съгласно Договора и Пакта за стабилност и растеж.

## Приложение. Таблици относно ППД

**Таблица А1. Корекция на видимото структурно подобрене с оглед на преразгледания потенциален растеж – данни относно изчисленията**

PL	Потенциален растеж на БВП, заложен в препоръката на Съвета (%)	Потенциален растеж на БВП към момента на оценката (%)	Грешка в прогнозата (%)	Структурни разходи (% от потенциалния БВП)	Корективен коефициент $\alpha$ (% от номиналния потенциален БВП)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014 г.	2.5	3.2	-0.8	41.3	-0.3
2015 г.	2.5	3.4	-0.9	40.7	-0.4

HR	Потенциален растеж на БВП, заложен в препоръката на Съвета (%)	Потенциален растеж на БВП към момента на оценката (%)	Грешка в прогнозата (%)	Структурни разходи (% от потенциалния БВП)	Корективен коефициент $\alpha$ (% от номиналния потенциален БВП)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014 г.	-0.2	0.3	-0.5	44.6	-0.2
2015 г.	0.6	0.6	0.0	45.0	0.0

**Таблица А2. Корекция на видимото структурно подобрене с оглед на преразгледаните извънредни приходи/разходи – данни относно изчисленията**

PL	Промяна в текущите приходи (спрямо предходната година) (млрд.)		Дискреционни мерки по отношение на текущите приходи (млрд.)		Прогнози за номиналния растеж на БВП (%)		Промяна в разликата между фактическия и потенциалния БВП		Текущи приходи през годината t-1 (млрд.)		Разлика в приходите (млрд.)*	Номинален БВП	Корективен коефициент $\beta$ (% от номиналния БВП)
	препоръка	оценка	препоръка	оценка	препоръка	оценка	препоръка	оценка	препоръка	оценка			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014 г.	22.7	27.3	6.8	9.3	0.0	0.0	0.0	0.0	582.7	597.3	2.0	1705.5	0.1
2015 г.	32.1	34.9	5.9	6.5	0.0	0.1	0.4	0.1	605.4	624.6	-0.3	1791.0	0.0

\*еластичност на приходите(ε): 0.78

HR	Промяна в текущите приходи (спрямо предходната година) (млрд.)		Дискреционни мерки по отношение на текущите приходи (млрд.)		Прогнози за номиналния растеж на БВП (%)		Промяна в разликата между фактическия и потенциалния БВП		Текущи приходи през годината t-1 (млрд.)		Разлика в приходите (млрд.)*	Номинален БВП	Корективен коефициент $\beta$ (% от номиналния БВП)
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')			
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014 г.	3.1	4.0	2.2	5.9	0.0	0.0	0.7	-0.9	131.0	133.9	-0.2	328.9	-0.1
2015 г.	5.2	4.9	0.0	1.2	0.0	0.0	0.6	0.1	134.0	137.8	0.0	335.0	0.0

\*еластичност на приходите(ε): 0.86