



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.11.2014 г.
COM(2014) 907 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

ПРОЕКТИ НА БЮДЖЕТНИ ПЛАНОВЕ ЗА 2015 г.: ЦЯЛОСТНА ОЦЕНКА

Обобщение

В настоящото съобщение се обобщава оценката на Комисията на проектите на бюджетни планове (ПБП) за 2015 г., които шестнадесетте държави членки от еврозоната без програми за макроикономически корекции (ЕЗ-16) подадоха до 15 октомври. В съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013 Комисията направи оценка на тези планове и на цялостната бюджетна ситуация и фискална позиция в еврозоната. Това съвпадна с момент на мащабни структурни реформи.

Цялостната оценка на ПБП за 2015 г. и на общата фискална позиция може да бъде обобщена, както следва:

1. Според плановите на държавите членки продължава тенденцията за намаляване на общия номинален бюджетен дефицит в еврозоната: след като през 2013 г. той достигна нива под 3 % от БВП за първи път от 2008 г. насам, се очаква дефицитът да продължи да намалява до равнище от 2,6 % от БВП през 2014 г. и 2,2 % от БВП през 2015 г. Съгласно ПБП през 2015 г. се предвижда общото съотношение на дълга да остане практически непроменено спрямо стойността за текущата година, която се изчислява на около 92,5 % от БВП.
2. В сравнение със средносрочните планове, формулирани в програмите за стабилност от пролетта на 2014 г., планираното намаляване на дефицита е значително по-слабо. Това е отражение както на перспективите за по-слаб растеж, така и на свиването на фискалната консолидация. След застой през 2014 г., според общите ПБП за ЕЗ-16 през 2015 г. не се предвижда възобновяване на фискалната консолидация.
3. Очерталата се въз основа на ПБП картина до голяма степен се потвърждава от прогнозата на Комисията от есента на 2014 г. Макар че тя стъпва върху същите очаквания за равнището на номиналния дефицит за 2014 г. (2,6 % от БВП), за 2015 г. Комисията предвижда по-слабо намаление на номиналните дефицити в сравнение с очакванията на държавите членки (само с 0,2 процентни пункта вместо с 0,4). Това отразява очакванията за по-слаба фискална консолидация през 2015 г. По-високите дефицити и по-ниският растеж се отчитат в прогнозата на Комисията за увеличаване на съвкупното отношение на дълга към БВП от 91,7 % от БВП през 2013 г. до 93,1 % през 2014 г. и до 93,6 % през 2015 г., докато в ПБП се предвижда стабилизиране.
4. След застой в консолидацията през 2014 г., в прогнозата си Комисията очаква през 2015 г. фискалната позиция в еврозоната да бъде до голяма степен неутрална (нито затягане, нито отслабване на фискалната дисциплина). Това изглежда осигурява подходящо равновесие между, от една страна, изискванията за фискална устойчивост, чието значение все повече изпква в контекста на високите и нарастващи съотношения на държавния дълг, а от друга — постигането на стабилизация в условията на циклично икономическо развитие на фона на значителните и трайни отрицателни разлики между фактическия и потенциалния БВП, които се предвижда бавно да намаляват през следващите години. Същевременно оценката на плановите потвърждава, че понастоящем се очаква няколко държави членки да не изпълнят задълженията по Пакта за стабилност и растеж (ПСР).

5. Необходимо е внимателно наблюдение на цялостната фискална позиция в еврозоната и на разпределението ѝ между държавите членки от гледна точка на възможностите за действие в рамките на ПСР. По-конкретно, за да се поддържа неутрална обща фискална позиция, като същевременно някои държави членки следва да активизират усилията си за спазване на изискванията по ПСР, е необходима фискална подкрепа, която може да бъде осигурена чрез оползотворяване на други източници на „фискално пространство“. На този фон ясно се откроява значението на амбициозния план за инвестиции за Европа, който Комисията представи на 26 ноември.
6. Тези възможности за укрепване на растежа в еврозоната са от значение в контекста на структурата на публичните финанси. Макар че предприетите наскоро действия за ограничаване на данъчната тежест върху труда са ориентирани в правилната посока, в структурата на разходите се наблюдава слаб или никакъв напредък в посока към стимулиране на растежа. Това подчертава необходимостта от по-добро съгласуване на политиките на държавите членки с приоритетите, залегнали в представения от Комисията пакет за работни места, растеж и инвестиции.
7. Оценката на Комисията по отношение на отделните държави членки може да бъде обобщена, както следва:

В ПБП за 2015 г. не бяха установени сериозни несъответствия с изискванията на ПСР. По отношение на няколко от тях обаче Комисията смята, че планираните бюджетни корекции изостават или има риск да изостанат от изискванията, заложи в Пакта за стабилност и растеж. По-конкретно става дума за следните държави:

ПБП на пет държави (Германия, Ирландия, Люксембург, Нидерландия и Словакия) отговарят на изискванията на ПСР.

ПБП на четири държави (Естония, Латвия, Словения и Финландия) отговарят в общи линии на изискванията на ПСР. В Естония, Латвия и Финландия планове може да доведат до известно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел (СБЦ) за всяка държава. По отношение на Словения, макар че номиналният дефицит може да бъде сведен до равнище под 3 % от БВП до крайния срок съгласно процедурата при прекомерен дефицит, отслабването на фискалната корекция излага на риск навременното и устойчиво коригиране на прекомерния дефицит. Комисията приканва компетентните органи да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да гарантират, че бюджетът за 2015 г. е в пълно съответствие с ПСР.

Според ПБП на седем държави (Белгия, Испания, Франция, Италия, Малта, Австрия и Португалия) е налице риск от неспазване на изискванията. В Австрия планове могат да доведат до значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, което би валяло и за Малта, ако тя премине към изпълнение на превантивните мерки по ПСР. ПБП на Испания, Франция, Малта и Португалия разкриват рискове по отношение на съответствието с изискванията съгласно процедурата при прекомерен дефицит. По отношение на Франция, наличната информация показва, че на този етап държавата не е

предприела ефективни действия през 2014 г. и е изложена на риск от неспазване на изискванията през 2015 г. Белгия и Италия, които понастоящем изпълняват превантивните мерки по ПСР, са изложени на риск от неспазване на изискването относно дълга. Комисията приканва компетентните органи да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2015 г. съответства на ПСР.

8. В някои случаи рискът от неизпълнение на изискванията има значение и за някои от мерките в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Що се отнася до Франция, Италия и Белгия, в началото на март 2015 г. Комисията ще разгледа позицията си по отношение на техните задължения съгласно ПСР, с оглед финализирането на законите за бюджета и предстоящото конкретизиране на програмите за структурни реформи, които компетентните органи обявиха в писмата си от 21 ноември. Тези три държави членки поеха ангажимент на най-високо правителствено равнище до началото на 2015 г. да приемат и изпълнят структурни реформи за укрепване на растежа, които се очаква да окажат въздействие върху устойчивостта на публичните финанси в средносрочен план.

Съдържание

1. Въведение	6
2. Основни констатации за еврозоната	7
3. Преглед на отделните проекти на бюджетни планове	15
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Оценка на проектите на бюджетни планове на отделните държави	24
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Методика и допускания, използвани в икономическата прогноза на Комисията от есента на 2014 г.	30
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Анализ на влиянието на променливите.....	32
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Изпълнение на структурните реформи — мерки за преодоляване на макроикономическите дисбаланси и намаляване на данъчната тежест	36
ПРИЛОЖЕНИЕ 5: Графики и таблици.....	40

1. Въведение

За да се подобри координацията на икономическата политика в Икономическия и паричен съюз, в законодателството на ЕС е предвидено държавите членки от еврозоната да представят на Комисията проектите на бюджетните си планове (ПБП) за следващата година в срок до 15 октомври¹. В плановете се обобщават проектобюджетите, които правителствата внасят в националните парламенти. Комисията изготвя становище, в което оценява дали съответният план е съобразен със задълженията на държавата съгласно Пакта за стабилност и растеж (ПСР). Становището включва и цялостна оценка на бюджетното състояние и на перспективите за еврозоната като цяло.

До 15 октомври шестнадесет² държави членки от еврозоната изпратиха на Комисията своите ПБП за 2015 г. в съответствие с изискванията на пакета от два законодателни акта. Белгия и Латвия първоначално представиха ПБП, в които не се предвижда промяна на политиката, което е отражение на отсъствието на съгласувана правителствена бюджетна политика след провеждането на последните национални избори. Една седмица по-късно Белгия представи пълна програма³.

Като зачита автономността на държавите членки в бюджетната област, в становищата си Комисията предоставя независими политически насоки, по-специално за правителствата и националните парламенти, за да подпомогне оценката на съответствието на проектобюджетите с разпоредбите на ЕС във фискалната област. В пакета от два законодателни акта е включен всеобхватен набор от инструменти, чрез които икономическите и бюджетните политики се разглеждат като въпрос от общ интерес, както е предвидено и в Договора.

Освен това през юли 2014 г. Съветът отправи призив към Еврогрупата за проследяване и координация на фискалните политики на държавите членки от еврозоната и на общата фискална позиция за еврозоната с оглед постигането на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална политика⁴. Съветът препоръча през периода 2014 — 2015 г. държавите членки от еврозоната да предприемат действия, индивидуално или колективно, за „да се координират фискалните политики на държавите членки от еврозоната, в тясно сътрудничество с Комисията, по-специално при оценката на проектите на бюджетни планове, за да се гарантира съгласувана и благоприятстваща растежа фискална позиция в рамките на

¹ В съответствие с изискванията в Регламент (ЕС) № 473/2013 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. Това е един от двата регламента в така наречения „пакет от два законодателни акта“, който влезе в сила през май 2013 г.

² Гърция и Кипър, останалите държави от еврозоната, които изпълняват програма за макроикономически корекции, не са задължени да представят план, тъй като в програмата вече е предвидено внимателно наблюдение на фискалната област.

³ Латвия се приканва повторно да представи актуализиран план в рамките на сроковете, за да се даде възможност на Комисията да приеме информирано становище относно ПБП, а на Еврогрупата — да проведе необходимите обсъждания преди да се планира приемането на закона за бюджета от националния парламент.

⁴ Препоръка на Съвета от 8 юли 2014 г. относно прилагането на общите насоки за икономическите политики на държавите членки, чиято парична единица е еврото (ОВ С 247, 29.7.2014 г., стр. 143).

еврозоната. Да се подобрят качеството и устойчивостта на публичните финанси, като се даде приоритет на материалните и нематериалните инвестиции на национално равнище и на равнището на ЕС. Да се гарантира стабилността на националните фискални рамки, включително националните фискални съвети.“ Тази препоръка залегна в основата на оценката, която Комисията извърши.

Целите на настоящото съобщение са две: на първо място, в него се очертава общата картина на бюджетната политика на равнището на еврозоната въз основа на хоризонтална оценка на ПБП. Този процес следва логиката на хоризонталната оценка на програмите за стабилност, която се извършва през пролетта, но акцентът е поставен върху предстоящата година, а не върху средносрочните фискални планове. На второ място, в съобщението се прави преглед на ПБП на национално равнище, като се обяснява подходът, който Комисията е използвала при своята оценка. Този подход се свежда до оценяване на съответствието спрямо изискванията, залегнали в ПСР.

2. Основни констатации за еврозоната

Общи заключения

Тазгодишните ПБП потвърждават, че е налице **забавяне на растежа на БВП** в сравнение с прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г., която бе публикувана през май. Въз основа на макроикономическите допускания в планове, понастоящем се очаква БВП да нарасне с 1,0 % през 2014 г. в шестнадесетте засегнати държави членки от еврозоната (ЕЗ-16), като това равнище е под равнището на растеж от 1,3 %, прогнозирано при изготвянето на програмите за стабилност (ПС) през април 2014 г. (таблица 1). За 2015 г. прогнозираният ръст на БВП в ЕЗ-16 в размер на 1,5 % е под равнището от 1,7 %, заложено в ПС. Занижените очаквания изглежда са сравнително широко разпространени, като само Испания, Ирландия, Малта и Словения очакват увеличаване на растежа, докато в повечето други държави се предвижда значително намаление.

Инфлационните очаквания също бяха преразгледани и понижени поради спада в цените на енергията и храните, но също така и като резултат от слабата икономическа активност. Според ПБП тази година равнището на инфлация от 0,8 % в ЕЗ-16 ще бъде най-ниско, а през 2015 г. ще последва слабо увеличение (1,2 %).

След като през 2013 г. **общият номинален бюджетен дефицит** за ЕЗ-16 спадна до нива под 3 % от БВП за първи път от 2008 г. насам, според ПБП се очаква той да намалее до равнище от 2,6 % от БВП през 2014 г., макар че това ниво е по-високо от дефицита в размер на 2,4 %, предвиден в ПС. Бавният темп на намаляване на дефицита се наблюдава ясно и за 2015 г. — общият номинален дефицит се понижава с 0,4 процентни пункта до равнище от 2,2 % от БВП в сравнение с прогнозираното през пролетта намаление от 0,6 процентни пункта. Тези очаквания за по-висок дефицит са свързани с влошаващите се перспективи за растеж за периода 2014 — 2015 г., но са предизвикани и от по-слабата фискална консолидация (вж. изложението по-нататък).

През 2015 г. **общото съотношение на дълга** се очаква да се запази практически без промяна спрямо тазгодишното равнище от 92,5 % от БВП. Това е в разрез с прогнозите в ПС, според които дългът през следващата година щеше да започне да намалява. В действителност зад този общ показател се крият редица показатели на национално равнище, които варират от 133 % от БВП в Италия до малко под 10 % от БВП в Естония. Що се отнася до равнищата, занижените очаквания за съотношенията на дълга спрямо прогнозите в ПС отразяват прилагането на новата система от национални сметки ESA 2010, което повече от достатъчно компенсира влошаващите се перспективи за растежа и инфлацията и ограничената фискална консолидация.

След задълбочен преглед на ПБП по отношение на планираната фискална консолидация, не бе установено наличие на консолидация под формата на положителна промяна в структурното салдо през 2014 и 2015 г. И за двете години държавите членки бяха заложили в своите ПС подобрене в размер на 0,3 % от БВП. Това изглежда е равносилно на понижение в сравнение с изисквания на ПСР, като се има предвид, че през 2014 г. процедурата при прекомерен дефицит продължава да се прилага за шест държави членки от ЕЗ-16⁵ и че само две от държавите, изпълняващи превантивни мерки по ПСР, се очаква за периода 2014 — 2015 г. да достигнат или да надминат нивата по своите СБЦ. В това отношение ролята на общата структурна корекция обаче следва да се възприема единствено като онагледяваща, тъй като тя не отразява съществения различия между отделните държави членки по отношение на изискванията в ПСР, които са предмет на оценките на Комисията за отделните държави. Освен това заключенията относно фискалната консолидация, които се основават на данни за промяна в структурното салдо, следва да бъдат определяни качествено, тъй като структурното салдо може не винаги да даде точна представа за свързаната с него фискална консолидация, например поради необичайната реакция на приходите спрямо икономическия растеж. Липсата на фискална консолидация в общ план обаче се потвърждава и при алтернативно измерване на състоянието на бюджета, което показва подобрене от едва 0,2 % от БВП както за 2014 г., така и за 2015 г.⁶

Таблица 1: Преглед на икономическите и бюджетните агрегати (ЕЗ-16) за периода 2014 — 2015 г.

	2014 г.	2015 г.
--	---------	---------

⁵ Франция, Ирландия, Малта, Португалия, Словения, Испания.

⁶ Алтернативен измерител на фискалната консолидация в ПБП може да се получи въз основа на сумата от дискреционните мерки по отношение на приходите, като не се отчита изменението в съотношението на разходите, коригирани спрямо фазата на икономическия цикъл (таблица А5.7). Това предполага фискална корекция от 0,2 % от БВП в ЕЗ-16 както през 2014 г., така и през 2015 г. Докато тези прогнози са малко по-високи, отколкото промените в структурното салдо (0,0 % и 0,1 % от БВП съответно през двете години), занижените очаквания в сравнение с пролетта са със същия мащаб и за двата измерителя на консолидацията. Това потвърждава, че общата фискална корекция въз основа на ПБП е по-малка, отколкото предвидената в ПС през пролетта.

	Програми за стабилност за 2014 г. (април)	Проекти на бюджетни планове (октомври)	Прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ноември)	Програми за стабилност за 2014 г. (април)	Проекти на бюджетни планове (октомври)	Прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ноември)
Ръст на реалния БВП (процентно изменение)	1,3	1,0	0,8	1,7	1,5	1,1
Инфлация според хармонизиран индекс на потребителски те цени (ХИПЦ) (процентно изменение)	1,1	0,8	0,6	1,4	1,2	0,9
Номинален дефицит (% от БВП)	-2,4	-2,6	-2,6	-1,8	-2,2	-2,4
Изменение на структурното салдо (в процентни пунктове от БВП)	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0
Дълг (% от БВП)	94,3	92,7	93,1	93,1	92,5	93,6
Съотношение на разходите, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл (% от потенциалния БВП)	47,8	47,9	48,0	47,5	47,7	48,0
Съотношение на приходите, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл (% от потенциалния БВП)	46,9	46,7	46,8	46,7	46,5	46,8

Структура на публичните финанси

За еврозоната като цяло в ПБП са включени някои ограничени промени в **структурата на публичните финанси** за периода 2014 — 2015 г. (таблица А5.5). Съотношението на разходите, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, се очаква слабо да намалее през 2015 г. (с 0,2 процентни пункта), като по този начин елиминира ефекта от също така слабото нарастване през 2014 г.⁷ Очаква се намаление на повечето от категориите разходи, включително разходите за заплати в публичния сектор и лихвените разходи (графика А5.2), с изключение на социалните трансфери.

Макар да са ориентирани в посока, която благоприятства растежа, представените в ПБП мерки в данъчната област ще окажат умерен ефект по отношение на **данъчната структура** през 2015 г. Въздействието от понижението на приходите от социалноосигурителни вноски в размер на 0,1 процентни пункта се компенсира от нарастването на приходите от преки данъци с 0,1 процентни пункта (графика А5.3). Делът на непреките данъци се очаква да се запази стабилен по отношение на БВП.

В много от ПБП се засяга въпросът за мерки за облекчаване на **данъчното облагане на труда** или на данъчната тежест. В работните документи на службите на Комисията, придружаващи становищата ѝ относно ПБП, е включено специално каре за „преодоляване на данъчната тежест“ за държавите членки, към които в тази област са отправени специфични за държавите препоръки (СДП) за 2014 г.⁸ и/или които са заложили съответни реформи в своите ПБП. Допълнителна информация по този въпрос е поместена в Приложение IV към настоящото съобщение.

В общи линии от плановите става ясно, че държавите членки от еврозоната осъзнават ползите, които преодоляването на високите данъци върху труда ще генерира. На първо място, макар че през последните няколко години в повечето държави членки от еврозоната данъчната тежест непрекъснато се увеличава, много малко от включените в плановите мерки биха довели до допълнителното ѝ нарастване. Същевременно много държави членки планират или вече прилагат мерки за намаляване на данъчната тежест. На второ място, мерки за понижаване на данъчната тежест са предвидени не само от държавите членки с относително висока данъчна тежест, но и от тези, в които тя е относително ниска. На трето място, много от мерките са насочени към категориите с по-ниски доходи чрез увеличаване на необлагаемия доход или намаляване на данъците за по-ниските равнища на доход или на осигурителните вноски за лицата с ниски доходи. Повечето реформи в областта на данъчната тежест са относително умерени в сравнение с предизвикателствата. Това е отражение както на липсата на „фискално пространство“ в много държави членки, така и на трудното приемане на компенсиращи мерки чрез съкращаване на публичните разходи или чрез увеличаване на данъци, които да не накърняват растежа, например в областта на потреблението, собствеността или околната среда.

Разлики между прогнозите

⁷ Некоригираното спрямо икономическия цикъл съотношение би намаляло повече през 2015 г. — с около 0,6 процентни пункта, като се има предвид положителният „ефект на знаменателя“, свързан с намаляващата разлика между фактическия и потенциалния БВП.

⁸ ОВ С 247, 29.7.2014 г., стр. 1-140.

Един от новите елементи, включени в пакета от два законодателни акта, цели да ограничи потенциалното разминаване между прогнозите на държавите членки и прогнозите на Комисията, именно чрез въвеждането на изискване за засилен контрол от страна на фискалните съвети върху процеса на изготвяне на прогнозите. В каре 1 на стр. 10 е представено описание на начина, по който държавите членки прилагат изискването проектобюджетите да бъдат изготвяни въз основа на **независими макроикономически прогнози**.

По отношение на общата фискална прогноза, общият номинален дефицит за ЕЗ-16 в ПБП за 2015 г. е с 0,2 процентни пункта от БВП по-нисък от прогнозирания от Комисията. На първо място, ПБП предвиждат по-голяма фискална консолидация (0,2 % от БВП за разлика от - 0,1 % от БВП в прогнозата на Комисията, измерена чрез алтернативния подход, посочен по-горе; вж. таблица А5.7). На второ място, в плановите се прогнозира по-висок ръст на БВП за 2015 г. (1,5 % в сравнение с 1,1 % в прогнозата на Комисията, като съществена част от разликата се дължи на Германия⁹). Макроикономическите допускания обаче не са основното обяснение за разликата в прогнозите за дефицита за 2015 г. Това е така, защото държавите членки, макар като цяло да прогнозират по-висок растеж на БВП, предвиждат също и по-слаба реакция на приходите спрямо растежа, отколкото се очаква в прогнозата на Комисията¹⁰. Тази прогноза за ниска еластичност до голяма степен компенсира въздействието на очаквания по-висок ръст на БВП. По-голямата част от разликата между прогнозата на Комисията за дефицита и очакванията в ПБП в действителност се дължи на различната оценка на консолидацията от гледна точка на разходите.

Разликите между очакванията за номиналния дефицит в отделните ПБП и в прогнозите на Комисията могат да бъдат относително големи поради причини, които са различни за различните държави. Комисията предвижда дефицитът да бъде по-висок в Белгия, Испания, Малта, Португалия и Словакия в сравнение със съответните ПБП за тези държави, като най-голямата разлика е по отношение на Малта (таблица А5.1 и графика А5.4). Всички станали разлики в прогнозите са в интервал от 0,2 процентни пункта, а прогнозата на Комисията е за по-малък дефицит в Нидерландия и Австрия.

Подобно на прогнозите за общия номинален дефицит, Комисията предвижда по-висок **съвкупен дълг** от очакванията на държавите членки. Комисията прогнозира, че през 2015 г. дългът ще продължи да нараства умерено до равнище от над 93 % от БВП, докато в ПБП равнището е практически непроменено. Основните причини за тази разлика са по-високите номинални дефицити и по-ниският ръст на номиналния БВП, които Комисията прогнозира. И в

⁹ Макроикономическият сценарий, очертан в проекта на бюджетен план, се основава на прогнозата на германското федералното правителство от пролетта, която бе публикувана през април. Като се има предвид обаче, че след публикуването ѝ се появи допълнителна официална статистика, както и показатели, сочещи влошаване на икономическия цикъл, отразената в нея перспектива за икономическата дейност през 2014 г. и 2015 г. е значително по-оптимистична в сравнение с прогнозата на Комисията от есента на 2014 г. Германското правителство актуализира своята прогноза след предаването на проекта на бюджетен план.

¹⁰ Така наречената „нетна еластичност“ на приходите, тоест процентната промяна в приходите, без да се отчита ефектът от дискреционните мерки, която отговаря на 1 % промяна в БВП. Въз основа на плановите съвкупната еластичност на приходите през 2015 г. е по-ниска от тази в прогнозата на Комисията (съответно 0,8 и 1,0; вж. таблица А5.6).

този случай разликите между очакванията в ПБП и в прогнозите на Комисията обаче могат да бъдат по-големи на равнището на държавите членки поради различни за отделните държави причини. Най-големите разлики са по отношение на Белгия, Германия, Латвия и Малта, където в ПБП се предвижда дългът да бъде с около 2 % от БВП по-нисък в сравнение с прогнозите на Комисията (таблица А5.3 и графика А5.5). В повечето случаи разликите между прогнозите са между нула и 1 % от БВП. Комисията прогнозира по-нисък дефицит само в Словения. По отношение на структурата, според прогнозата на Комисията има риск дори слабото намаление на коригираното спрямо икономическия цикъл съотношение на разходите, което е предвидено в ПБП, да не се реализира (таблица А5.5). Що се отнася до разходите, прогнозата на Комисията потвърждава, че делът на заплатите в публичния сектор, лихвените плащания и евентуално публичните инвестиции би могъл да се свие, а делът на социалните плащания допълнително да нарасне (графика А5.2). По отношение на приходите прогнозите на Комисията съвпадат с тези в ПБП (графика А5.3).

Размер и структура на корекцията

По отношение на размера на **структурната бюджетна корекция** в прогнозата на Комисията и в плановите се стига до едно и също заключение; след три години на непрекъсната фискална консолидация общата фискална позиция в еврозоната през 2014 г. е неутрална и се очаква това да продължи и през 2015 г. Отсъствието като цяло на бюджетни ограничения изглежда се възприема широко като равновесно положение между, от една страна, изискванията за устойчивост, чието значение е подчертано на фона на нарастващите съотношения на дълга, а от друга — условията на икономическия цикъл, разкриващи значителни и трайни отрицателни отклонения от потенциалното производство, които се предвижда да намаляват със съвсем бавни темпове през идните години. В същото време в оценките на плановите се потвърждава, че понастоящем се очаква няколко държави членки да не изпълнят задълженията си по ПСР. Всички тези съображения сочат, че е необходимо внимателно наблюдение както на цялостната фискална позиция в еврозоната, така и разпределението ѝ между държавите членки от гледна точка на възможностите за действие в рамките на ПСР. По принцип би било възможно да се постигне преразпределение на фискалните политики между държавите, което би осигурило спазване на изискванията на ПСР във всички държави членки, като същевременно се избегнат неоправдани фискални ограничения. Това предполага използване на „фискалното пространство“, което съществува в някои държави в съответствие с правилата.

Посочените по-горе съображения също поставят силен акцент върху необходимостта от амбициозен план за инвестиции на равнището на ЕС за насърчаване на съвкупното търсене и намаляване на ограниченията за предлагането, като по този начин се подсили стимулът, който се осигурява чрез провеждането на гъвкава парична политика.

Всички тези възможности за действие с цел укрепване на растежа в еврозоната са от значение, когато се разглежда **структурата на корекцията на публичните финанси**. Макар че усилията, които се наблюдават за намаляване на данъчното облагане на труда, и наред с тях — наборът от политически действия, предприети за намаляване на данъчната тежест върху труда, са стъпки в правилната посока, в структурата на разходите се отчита слаб или почти липсва напредък в по-благоприятна за растежа посока. Това извежда на преден план необходимостта

от по-добро съгласуване на политиките на държавите членки с приоритетите, залегнали в представения от Комисията пакет за работни места, растеж и инвестиции, включително чрез използване на гъвкавостта, предвидена от правилата.

Каре 1: Принос на независимите фискални институции за изготвянето на ПБП за 2015 г.

Членове 1, 4 и 5 на пакета от два законодателни акта (Регламент (ЕС) № 473/2013) се отнасят до понятието за независими органи. В регламента допълнително се конкретизират и разширяват изискванията, установени преди това в междуправителствените законодателни актове и законодателството на ЕС, като на независимите органи се възлагат различни задачи във фискалната сфера. Добавени са две допълнителни области: i) мониторинг на спазването на фискалните правила и ii) макроикономически прогнози. За да се осигурят насоки за държавите членки при изготвянето на прогнозите, в Кодекса на поведение относно пакета от два законодателни акта са определени съответни разпоредби за прилагане. В допълнение към тези разпоредби на 8 юли 2014 г. Съветът отправи към държавите членки от еврозоната призив „да се гарантира стабилността на националните фискални рамки, включително националните фискални съвети“.

По-конкретно, в съответствие с член 4, параграф 4 от регламента, проектобюджетите „се базират на независими макроикономически прогнози“, което съгласно член 2, параграф 1, буква б) означава, че тези прогнози трябва да са „произведени или одобрени от независими органи“. Много от представените през октомври 2014 г. ПБП съдържат препратки към изискванията в пакета от два законодателни акта, като държавите членки избират или независимото изготвяне на макроикономическите прогнози, или одобрението им от независими органи.

Според ПБП прогнозите са били изготвени от независими органи в пет държави членки: Австрия (*Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*, WIFO), Белгия (*Bureau Fédéral du Plan*, FPB), Люксембург (STATEC), Нидерландия (*Centraal Planbureau*, CPB) и Словения (*Urad Rs Za Makroekonomske Analize in Razvoj*, UMAR-IMAD). В Германия макроикономическите прогнози все още се изготвят от Министерството на икономиката, но въз основа на общата икономическа прогноза (Joint Economic Forecast — JEF), разработвана от изследователски институти. През ноември независимият съвет на икономическите консултанти се произнася относно тяхната достоверност. Прогнозата в ПБП се основава на пролетното издание на JEF и правителствените макроикономически прогнози, като не включва есенните им издания. Във Финландия макроикономически прогнози се изготвят от Министерството на финансите, което обаче признава необходимостта от мерки за гарантиране на професионалната независимост на изготвящия ги екип.

В ПБП на Естония, Испания, Ирландия, Италия и Словакия са включени препратки към становищата на независими органи относно макроикономическите прогнози (*Eelarvenõukogu*, *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF), Irish Fiscal Advisory Council (IFAC), *Ufficio Parlamentare di Bilancio* (UPB) и съответно Комитетът за макроикономически прогнози в Словакия). Във Франция, Малта и Португалия има становища от независими органи относно

макроикономическите прогнози (НСФР (*Haut Conseil des Finances Publiques*), Националната служба за одит в Малта (National Audit Office of Malta) и съответно СФР (*Conselho das Finanças Públicas*) в Португалия), но това не е отразено в ПБП. Във Франция и Португалия становището е включено в бюджетните документи. В Латвия бе изготвен бюджетен документ въз основа на допускането за непроменена политика, който обаче не се счита за ПБП и следователно не поражда формална необходимост от становище от независим орган. Прогнозите в Естония, Испания, Ирландия, Италия, Малта, Португалия и Словакия в по-голямата си част бяха одобрени от изброените по-горе органи, но същевременно бяха подчертани редица рискове. Във Франция НСФР определи макроикономическия сценарий за 2015 г. като оптимистичен. В Естония, Испания, Франция, Ирландия, Малта и Португалия бе обърнато внимание върху неблагоприятните рискове, произтичащи от външни събития, които може да доведат до понисък от очаквания ръст на износа. Несигурността по отношение на вътрешното търсене (Франция), потреблението (Испания) или инвестициите (Малта) също бяха посочени.

3. Преглед на отделните проекти на бюджетни планове

Становището на Комисията относно проектите за бюджетни планове се съсредоточава върху спазването на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и на отправените въз основа на това препоръки. За държавите членки, за които е в сила процедура при прекомерен дефицит (ППД), в становището на Комисията се прави оценка на напредъка при коригирането на прекомерните дефицити по отношение на целите както за номиналния, така и за структурния дефицит. За държавите членки от еврозоната, които изпълняват превантивните мерки на ПСР, т.е. не се намират в ППД, напредъкът при постигането на средносрочните бюджетни цели (СБЦ) се оценява с оглед на съответствието с ПСР и на специфичните за всяка държава препоръки (СДП) във фискалната област, отправени от Съвета през юли.

Оценката на плановете се основава на прогнозата на Комисията от есента на 2014 г.

След като Комисията проведе консултации с някои държави членки, за да поиска допълнителна информация или да изясни някои първоначални проблеми по представените от тях ПБП, до края на октомври по отношение на нито един от плановете тя не установи „особено сериозно несъответствие“ съгласно член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 473/2013. Няколко от представените планове обаче породиха безпокойство поради риск от несъответствие. В таблици 2а и 2б са обобщени оценките на Комисията на ПБП на отделните държави членки, които тя представи в становищата, приети на 28 ноември заедно с оценката на напредъка на фискално-структурните реформи¹¹. За да се улесни съпоставянето на информацията, оценката на проектите на бюджетни планове е представена в три общи категории:

- **Съответствие с изискванията:** Според прогнозите на Комисията не е необходимо адаптиране на бюджетните планове в рамките на националната бюджетна процедура, за да се осигури на съответствие с правилата на ПСР. Когато обаче в оценката на ПБП Комисията е установила конкретни рискове, тя приканва съответните държави членки да реагират в зависимост от случая.
- **Съответствие в най-общи линии:** Комисията приканва компетентните органи да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетите за 2015 г. ще бъдат в пълно съответствие с ПСР, въз основа на следните съображения:

За държавите членки, които се намират в ППД: макар че според прогнозата на Комисията номиналният дефицит ще бъде сведен под посоченото в Договора референтно равнище от 3 % от БВП до крайния срок съгласно ППД, забележимото отслабване на фискалната консолидация излага на риск навременното и устойчиво коригиране на прекомерния дефицит.

¹¹ Структурни реформи с пряко въздействие върху бюджета.

За държавите членки, които изпълняват превантивните мерки на ПСР: съгласно прогнозата на Комисията изискваната структурна корекция за постигането на СБЦ не се очаква да се реализира през 2015 г., но по-слабото изпълнение на това изискване няма да доведе до значително отклонение от изискваната корекция за постигането на СБЦ¹². Ако това положение обаче се запази през годините, може да се стигне до значително отклонение от изискваната корекция. Тези държави членки са спазили съответните целевите показатели за намаляване на дълга.

- **Риск от несъответствие:** Според прогнозите на Комисията ПБП най-вероятно не може да подsigури съответствие с изискванията по ПСР. Ето защо Комисията приканва компетентните органи **да предприемат необходимите мерки** в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетите за 2015 г. ще бъдат в пълно съответствие с ПСР, въз основа на следните съображения:

За държавите членки, които се намират в ППД: прогнозата на Комисията за 2015 г., ако бъде потвърдена *ex post*, би могла да доведе до ускоряване на процедурата при прекомерен дефицит, тъй като фискалната корекция не се очаква да бъде реализирана, а целевото равнище на номиналния дефицит да не бъде достигнато.

За държавите членки, които изпълняват превантивните мерки на ПСР: в прогнозата си Комисията очаква значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ през 2015 г. и/или неспазване на целевия показател за намаляване на дълга, ако е приложимо (в зависимост от това кое от двете е по-силно обвързващо).

При оценката на плановете бяха взети под внимание въздействието на преминаването към стандарт ЕСС 2010 за националните сметки, както и други статистически ревизии на данни за дефицита и дълга (въздействието на преминаването към ЕСС 2010 е най-съществено в случая на Франция, Ирландия, Италия, Португалия и Финландия). В частност, статистически ревизии са разгледани в качествено отношение и, когато това е възможно — и с количествени показатели в работните документи на службите на Комисията, придружаващи становищата на Комисията, когато тяхното влияние засяга основните променливи, използвани за оценка на спазването на Пакта за стабилност и растеж. Други статистически промени бяха изрично посочени за Естония, Латвия и Словения. В други случаи, това въздействие не е било значимо и/или не води до промени в оценката.

¹² За държавите членки, които не са постигнали СБЦ, отклонението се счита за значително, ако:

- (i) отклонението на структурното салдо от съответния план за корекции е в размер най-малко на 0,5 % от БВП в рамките на една година или най-малко на 0,25 % от БВП средногодишно за две последователни години; и
 - (ii) по-високият темп на растеж на разходите — без да се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите в рамките на съответния план за корекции — отчетен по отношение на референтния средносрочен темп на растеж, е оказал отрицателно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет в размер на минимум 0,5 процентни пункта от БВП за една година или съвкупно за две последователни години.
- Отклонението може да се счита за значително също и ако само едно от двете условия (i) и (ii) бъде проверено и цялостната оценка покаже, че именно то най-добре измерва необходимата фискална консолидация.

Освен това Комисията направи оценка на степента на цялостно изпълнение на структурните и фискалните реформи, посочени в СДП за 2014 г.; Оценката на ПБП е обобщена в пет по-обща категории. Те са:

- **Никакъв напредък:** Държавата членка нито е обявила, нито е приела мерки за изпълнение на съответната СДП.
- **Ограничен напредък:** Държавата членка е обявила някои мерки за изпълнение на съответната СДП, но тези мерки изглеждат недостатъчни и/или тяхното приемане/прилагане е изложено на риск.
- **Известен напредък:** Държавата членка е обявила или приела мерки за изпълнение на съответната СДП. Тези мерки са обещаващи, но не всички от тях са изпълнени и изпълнението им не е сигурно във всички случаи.
- **Съществен напредък:** Държавата членка е приела мерки, повечето от които вече са изпълнени. Тези мерки изпълняват в голяма степен СДП.
- **Цялостно изпълнение:** Държавата членка е приела и изпълнила мерки, които изпълняват изцяло съответната СДП.

Таблица 2а: Преглед на отделните становища на Комисията относно проектите за бюджетни планове – държави членки, обхванати от превантивните мерки на ПСР

Държава	Цялостно съответствие на проекта на бюджетен план с Пакта за стабилност и растеж (ПСР)		Цялостно изпълнение на структурните и фискалните реформи, предложени в специфичните за всяка държава препоръки от 2014 г.	
	Общ извод въз основа на прогнозите на Комисията от есента на 2014 г.	Съответствие с изискванията на превантивните мерки през 2014 — 2015 г.	Общ извод относно напредъка към фискални и структурни реформи	Основни мерки в ПБП в отговор на СДП за данъчната тежест
BE	Риск от неспазване	2014 г.: известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел; спазване на целевия показател за дълга, изложен на риск 2015 г.: известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел; спазване на целевия показател за дълга, изложен на риск	Известен напредък	СДП за данъчната тежест Увеличение на приспадането на данъка върху доходите на физическите лица. Намаления на социалноосигурителните вноски, плащани от работодателя
DE	Спазва	2014 г.: преизпълнена	Ограничен	СДП за данъчната

	изискванията	СБЦ; спазване на целевия показател за дълга 2015 г.: преизпълнена СБЦ; спазване на целевия показател за дълга	напредък	тежест От 2014 г. — увеличение на облекчението за данъка върху доходите на физическите лица и неприлагане на първоначално планираното намаление на процента на вноската в пенсионноосигурителната схема за финансиране на допълнителни пенсионни обезщетения. От 2015 г. — увеличаване на процента на вноската за дългосрочни грижи и реформа на финансирането на здравното осигуряване
ЕЕ	Спазва в най-общи линии	2014 г.: известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел 2015 г.: известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел	липса на напредък	СДП за данъчната тежест Намаляване на ставката на данъка върху доходите на физическите лица и вноските за осигуряване за безработица. Увеличение на основните надбавки

IT	Риск от неспазване	2014 г.: позволява се отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната цел поради изключително тежки икономически условия; спазване на целевия показател за дълга, изложен на риск 2015 г.: значително отклонение от плана за корекции към средносрочната цел; спазване на целевия показател за дълга, изложен на риск	Известен напредък	СДП за данъчната тежест Освобождаване от разходи за работна ръка от облагаемата основа на регионален данък върху предприятията. Постоянни данъчни кредити (записани като социални трансфери в ESA 2010) за нископлатените работници, понастоящем финансирани само за 2014 г.. Освобождаване от социалноосигурителни вноски за сметка на работодателя за три години за ново наемане на безсрочни договори през 2015 г.
LV	Спазва в най-общи линии	2014 г.: няма отклонение от плана за корекции към средносрочната цел 2015 г.: известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел на базата на ПБП без промяна на политиката	Ограничен напредък	СДП за данъчната тежест Липсват мерки в ПБП, представен от предишното правителство. Данъчната политика за периода 2015-17 г. обаче включва планове за увеличаване на минималната заплата и необлагаем минимален доход
LU	Спазва изискванията	2014 г.: преизпълнена СБЦ 2015 г.: няма отклонение от СБЦ	Известен напредък	Няма СДП за данъчната тежест
MT ¹³	Риск от	2014 г.: в ППД	Известен	Няма СДП за

¹³ Понастоящем Малта прилага корективните мерки, но би могла да премине към превантивните мерки от 2015 г., ако своевременно бъде постигната устойчива корекция.

	неспазване	2015 г.: значително отклонение от плана за корекции към средносрочната цел; спазване на целевия показател за дълга	напредък	данъчната тежест
NL	Спазва изискванията	2014 г.: няма отклонение от СБЦ; спазване на целевия показател за дълга 2015 г.: няма отклонение от СБЦ; спазване на целевия показател за дълга	Известен напредък	СДП за данъчната тежест Реформа в областта на данъчните кредити за наети лица, намаляване на тежестта за ниски и средни доходи. Намаляване на ставката на данъка върху доходите на физическите лица в най-ниската данъчна категория

AT	Риск от неспазване	2014 г.: известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел; спазване на целевия показател за дълга 2015 г.: значително отклонение от плана за корекции към средносрочната цел; спазване на целевия показател за дълга	Ограничен напредък	СДП за данъчната тежест За общото обявяване на реформи за намаляване на данъчната тежест ще бъде решено през март 2015 г.
SK	Спазва изискванията	2014 г.: няма отклонение от плана за корекции към средносрочната цел 2015 г.: няма отклонение от плана за корекции към средносрочната цел	Ограничен напредък	Няма СДП за данъчната тежест
FI	Спазва в най-общи линии	2014 г.: известно отклонение от СБЦ 2015 г.: известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел	Известен напредък	Няма СДП за данъчната тежест

Таблица 2б: Преглед на отделните становища на Комисията относно проектите за бюджетни планове – държави членки, обхванати от корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж

Държава	Цялостно съответствие на проекта на бюджетен план с Пакта за стабилност и растеж		Цялостно изпълнение на структурните и фискалните реформи, предложени в специфичните за всяка държава препоръки от 2014 г.	
	Общ извод въз основа на прогнозите на Комисията от есента на 2014 г.	Съответствие с процедурата при прекомерен дефицит през 2014—2015 г.	Общ извод относно напредъка към фискални и структурни реформи	Основни мерки в ПБП за данъчната тежест
ES	Риск от неспазване	2014 г.: постигната водеща цел 2015 г.: при отсъствие на допълнителни мерки не се гарантира спазване	Известен напредък	СДП за данъчната тежест Намаляване на ставките на данъка върху доходите на физическите лица.

				Временно намаляване на социалноосигурителните вноски за нови договори, сключени през 2014 г.
FR	Риск от неспазване	2014 г.: Риск от липсата на ефективни действия 2015 г.: При отсъствие на допълнителни мерки не се гарантира спазване	Ограничен напредък	СДП за данъчната тежест Считано от 2014 г. — нови данъчни кредити за заплати в размер до 2,5 пъти минималната работна заплата. Намаляване на социалноосигурителните вноски, плащани от работодателя Намаляване на данъка върху дохода на физически лица за лицата с ниски трудови доходи

IE	Спазва изискванията	2014 г.: ефективни действия 2015 г.: очаква се своевременно коригиране	известен напредък	няма СДП за данъчната тежест
PT	Риск от неспазване	2014 г.: риск от липсата на ефективни действия 2015 г.: при отсъствие на допълнителни мерки не се гарантира спазване	Ограничен напредък	Няма СДП за данъчната тежест
SI	Спазва в най-общи линии	2014 г.: риск от липсата на ефективни действия 2015 г.: очаква се своевременно коригиране	Ограничен напредък	Няма СДП за данъчната тежест

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Оценка на проектите на бюджетни планове на отделните държави

Държави членки, обхванати от превантивните мерки на Пакта за стабилност и растеж (ПСР)

Планове, съобразени с изискванията към държавата

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетния план на **Германия**, която понастоящем е обхваната от превантивните мерки на ПСР и от преходното правило за дълга, е в съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Но голямото фискално пространство, инвестиционните нужди и много ниските лихвени проценти, които предполагат, че социалните ползи далеч надхвърлят разходите по заеми, дават възможност за стимулиране на публичните инвестиции. Освен това е необходимо Германия да гарантира, че разполага с независим орган, отговарящ за изготвянето или одобряването на макроикономическите прогнози. Комисията смята също така, че Германия е отбелязала слаб напредък по отношение на структурната част от фискалните препоръки, отправени от Съвета в контекста на европейския семестър от 2014 г., и поради това приканва германските власти да ускорят тяхното изпълнение.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетния план на **Люксембург**, който понастоящем е предмет на превантивните мерки, е в съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По-специално, през 2015 г. Люксембург възнамерява да използва своя буфер по отношение на средносрочната цел, тъй като структурният излишък се очаква да се влоши, но същевременно ще продължи да изпълнява специфичната за страната средносрочна бюджетна цел. Намаляването на структурния излишък е резултат най-вече на спада в приходите от ДДС във връзка с промяната на законодателството в областта на електронната търговия (около 1½% от БВП), което само частично се компенсира от новите мерки, планирани в проекта на бюджетен план. Загубите на приходи от ДДС обаче може да се окажат по-големи от очакваното. Ето защо Комисията приканва властите да бъдат готови да предприемат допълнителни мерки, в случай че тези рискове станат реалност. Комисията е също така на мнение, че Люксембург е отбелязал известен напредък по отношение на структурната част от фискалните препоръки, издадени от Съвета в контекста на европейския семестър за 2014 г., и приканва органите да постигнат допълнителен напредък.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетния план на **Нидерландия**, която понастоящем е обхваната от превантивните мерки и преходното правило за дълга, е в съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Комисията приканва властите към стриктно изпълнение на бюджета за 2015 г. Комисията е също така на мнение, че Нидерландия е отбелязала известен напредък по отношение на структурната част от фискалните препоръки, издадени от Съвета в контекста на европейския семестър, и приканва органите да постигнат допълнителен напредък.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Словакия**, която понастоящем е обхваната от превантивните мерки, е в съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и

растеж. По-специално, въз основа на наличната в момента информация, дефицитът по консолидирания държавен бюджет няма да надхвърли референтната стойност, предвидена в Договора, въпреки че съществува известна несигурност по отношение на тенденциите за дефицита през 2014 г. Беше преценено, че Словакия отговаря на условията за допустимост за клаузата за инвестиции през 2014 г., което дава възможност за временно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ през посочената година. През 2015 г., когато това временно отклонение трябва да бъде компенсирано, Словакия се очаква да постигне достатъчен напредък към постигане на СБЦ. С оглед на горното, и вземайки предвид, че националната „спирачка за дълга“, въз основа на която е изготвен проектът на бюджетния план, не се очаква да се прилага, Комисията приканва властите да имат готовност да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2015 г. ще остане в съответствие с Пакта за стабилност и растеж. Комисията смята също така, че Словакия е отбелязала ограничен напредък по отношение на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър от 2014 г., и поради това приканва властите да ускорят прилагането.

Планове, съобразени в най-общи линии с изискванията по ПСР

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Естония**, която понастоящем е обхваната от превантивните мерки, съответства в общи линии на разпоредбите на ПСР. По-специално, основавайки се на прогнозата на Комисията, през 2015 г. се очаква известно отклонение от плана за корекции към средносрочната цел. Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2015 г. е в съответствие с ПСР. Комисията смята също така, че Естония не е отбелязала напредък по отношение на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър от 2014 г., и поради това приканва властите да ускорят прилагането.

Латвия представи на 15 октомври проект на бюджетен план въз основа на допускане, че няма да има промяна на политиката. Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на Латвия, която понастоящем е обхваната от превантивните мерки, съответства в общи линии на разпоредбите на ПСР. Комисията приканва органите да предприемат необходимите мерки в бюджета за 2015 г., за да се постигне съответствие с Пакта за стабилност и растеж. Комисията смята също така, че Латвия е отбелязала ограничен напредък по отношение на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър от 2014 г., и поради това приканва властите да ускорят тяхното прилагане. След представянето на Комисията на актуализирания проект на бюджетния план на 22 ноември от новото правителство, Комисията възнамерява да приеме становище относно актуализирания проект на бюджетен план преди планираното приемане на проектозакона за държавния бюджет от националния парламент.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Финландия**, която в момента е обхваната от превантивните мерки на ПСР, съответства в общи линии на разпоредбите на ПСР. Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2015 г. е в съответствие с ПСР. Освен

това Финландия следва да създаде подходяща нормативна база, за да се гарантира, че макроикономическите прогнози, заложи в проекта на бюджет, са независимо изготвени или одобрени. Комисията е също така на мнение, че Финландия е отбелязала известен напредък по отношение на структурната част от фискалните препоръки, издадени от Съвета в контекста на европейския семестър за 2014 г., и приканва властите да постигнат допълнителен напредък.

Планове, изложени на риск от неспазване на изискванията по ПСР

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Белгия**, която към момента е обхваната от превантивните мерки на ПСР и правилото за дълга, е изложен на риск от неспазване на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Ето защо Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджета за 2015 г. е в съответствие с ПСР. Комисията е също така на мнение, че Белгия е отбелязала известен напредък по отношение на структурната част от фискалните препоръки, издадени от Съвета в контекста на европейския семестър за 2014 г., и приканва органите да постигнат допълнителен напредък. Комисията ще разгледа в началото на март 2015 г. своята позиция по отношение на задълженията на Белгия по ПСР с оглед на финализирането на закона за бюджета и на очакваните уточнения в програмата за структурни реформи, обявени от властите в писмото от 21 ноември, подписано от министър-председателя Michel, министър Van Overtveldt и министър Jamar.

Комисията е на мнение, че актуализирания проект на бюджетен план на **Италия**, която понастоящем е обхваната от превантивните мерки и правилото за дълга, съществува риск от несъответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Ето защо Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2015 г. е в съответствие с ПСР. Комисията е също така на мнение, че Италия е отбелязала известен напредък по отношение на структурната част от фискалните препоръки, издадени от Съвета в контекста на европейския семестър за 2014 г., и приканва органите да постигнат допълнителен напредък. В този контекст политиките за насърчаване на перспективите за растеж, упражняването на строг контрол за текущите първични разходи при същевременно подобрене на цялостната ефективност на публичните разходи, както и планираната приватизация, биха допринесли за постигането през следващите години на низходяща тенденция в съотношението между дълга и брутният вътрешен продукт в съответствие с правилото за дълга. Комисията ще разгледа в началото на март 2015 г. позицията си спрямо Италия по отношение на задълженията съгласно ПСР с оглед на финализирането на закона за бюджета и на очакваните уточнения в програмата за структурни реформи, обявени от властите в писмото от 21 ноември, подписано от министър Padoa-Schioppa.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Малта** е изложен на риск от неспазване на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Понастоящем Малта прилага корективни мерки, но би могла да премине към превантивни мерки от 2015 г., ако своевременно бъде постигната устойчива корекция. Съгласно прогнозата на Комисията структурната корекция през 2014 г. е далеч от това, което беше препоръчано от Съвета в рамките на ППД, което отново извежда на дневен ред въпроса за риска от непостигане на корекции на прекомерния дефицит поради очевидната липса на достатъчно усилия в тази

насока. Освен това, въз основа на прогнозата на Комисията става ясно, че спазването на правилото за дълга малко изостава през 2014 г. И накрая — през 2015 г. се очаква значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната цел въз основа на прогнозата на Комисията — както по отношение на структурното салдо, така и на целевия показател, за разлика от проекта на бюджетен план. Ето защо Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2015 г. е в съответствие с ПСР. Комисията признава, че Малта е отбелязала известен напредък по изпълнението на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър за 2014 г. Въпреки това тя приканва органите да ускорят напредъка по планираните усилия за подобряване на финансовата устойчивост на системата на здравеопазването, по-нататъшното реформиране на пенсионната система. Необходимо е да се гарантира въвеждането на мерки, които подsigуряват, че усилията за подобряване на спазването на данъчното законодателство и борбата с укриването на данъци водят до желан резултат.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетния план на **Австрия**, която понастоящем е обхваната от превантивните мерки и преходното правило за дълга, е изложен на риск от неспазване на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По-специално, Комисията е на мнение, че проектът на бюджетния план за 2015 г., след като се вземат предвид мерките, обявени през октомври, предполага значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел за периода 2014-2015 г. въз основа както на структурното салдо, така и на целевия показател за разходите. Ето защо Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури с цел гарантиране на съответствието на бюджета за 2015 г. с Пакта за стабилност и растеж. Комисията смята също така, че Австрия е отбелязала ограничен напредък по отношение на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър за 2014 г., и поради това приканва властите да ускорят усилията за прилагането на мерките.

Държави членки, обхванати от корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж (ПСР)

Планове, съобразени с изискванията към държавата

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Ирландия**, която понастоящем е обхваната от корективните мерки, е в съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. При все това Комисията приканва Ирландия да се възползва от по-доброто от очакваното икономическо възстановяване, за да ускори намаляването на съотношението на дълга спрямо БВП. Въпреки че настоящите прогнози са в съответствие с навременното коригиране на прекомерния дефицит, по-амбициозните цели за дефицита за 2015 и 2016 г. ще спомогнат за решителното намаляване на много високото съотношение на държавния дълг към БВП. И накрая, Комисията приканва Ирландия да бъде готова при необходимост да предприеме необходимите мерки, за да осигури своевременното коригиране на прекомерния дефицит през 2015 г. Комисията е също така на мнение, че Ирландия е отбелязала известен напредък по отношение на структурната част от фискалните препоръки, издадени от Съвета в

контекста на европейския семестър за 2014 г., и приканва органите да постигнат допълнителен напредък.

Планове, съобразени в най-общи линии с изискванията по ПСР

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетния план на **Словения**, която понастоящем е обхваната от корективните мерки на ПСР и от преходното правило за дълга, е в съответствие в най-общи линии с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Въпреки че в проекта на бюджетен план се предвижда своевременна корекция на прекомерния дефицит, тъй като номиналното салдо е прогнозирано да падне под 3 % от БВП през 2015 г., препоръчаното подобрене на структурното салдо най-вероятно няма да бъде изпълнено. Комисията приканва властите да имат готовност да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да гарантират, че бюджетът за 2015 г. ще бъде в съответствие с Пакта за стабилност и растеж. Комисията смята също така, че Словения е отбелязала ограничен напредък по отношение на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър от 2014 г., и поради това приканва властите да ускорят напредъка.

Планове, изложени на риск от неспазване на изискванията по ПСР

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Испания**, която понастоящем е обхваната от корективните мерки, е изложен на риск от неспазване на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По-специално, проектът за бюджетен план не се очаква да гарантира спазването на бюджетните цели, определени в препоръката по ППД. Ето защо Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури с цел гарантиране на съответствието на бюджета за 2015 г. с Пакта за стабилност и растеж. Комисията е също така на мнение, че Испания е отбелязала известен напредък във връзка със сближаването по отношение на структурната част от фискалните препоръки, издадени от Съвета в контекста на европейския семестър за 2014 г., и приканва органите да постигнат допълнителен напредък.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетен план на **Франция**, която понастоящем е обхваната от корективните мерки, е изложен на риск от неспазване на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Като се вземе под внимание допълнителният пакет, представен на 27 октомври, корекцията на структурното салдо се очаква да бъде 0,3 % от БВП спрямо 0,8 % от БВП в сравнение с препоръчаното от Съвета през 2013 г. Ето защо Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2015 г. е в пълно съответствие с ПСР. Комисията смята също така, че Франция е отбелязала ограничен напредък по отношение на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър от 2014 г., и поради това приканва властите да ускорят тяхното прилагане. Като цяло наличната до момента информация не показва, че Франция е предприела ефективни действия за 2014 г. на този етап. Комисията ще разгледа в началото на март 2015 г. позицията си по отношение на Франция във връзка със задълженията по ПСР с оглед на финализирането на закона за бюджета и на очакваните уточнения в програмата за структурни реформи, обявени от властите в писмото от 21 ноември, подписано от министър-председателя Valls.

Комисията е на мнение, че проектът на бюджетния план на **Португалия**, която понастоящем е обхваната от корективните мерки, е изложен на риск от неспазване на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По-специално, съществува риск проектът на бюджетен план да не отговаря на препоръките на Съвета за коригиране на прекомерния дефицит до 2015 г. Този риск произтича предимно от оптимистичните допускания за отражението върху бюджета на макроикономическите промени и от липсата на структурни мерки в подкрепа на плана. Фискалната корекция определено е под равнището в препоръката, което подчертава необходимостта от значителни допълнителни структурни мерки за консолидация за 2015 г. с цел да се подsigури надеждна и устойчива корекция на прекомерния дефицит. Ето защо Комисията приканва властите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури с цел гарантиране на съответствието на бюджета за 2015 г. с Пакта за стабилност и растеж. Комисията смята също така, че Португалия е отбелязала ограничен напредък по отношение на структурните фискални мерки, препоръчани от Съвета в контекста на европейския семестър от 2014 г., и поради това приканва властите да ускорят тяхното прилагане.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Методика и допускания, използвани в икономическата прогноза на Комисията от есента на 2014 г.

Съгласно член 7, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 473/2013 „методиката (включително моделите) и допусканията според най-актуалните икономически прогнози на службите на Комисията за всяка държава членка, включително оценката на въздействието на съвкупните бюджетни мерки върху икономическия ръст, се прилагат към общата оценка“. Допусканията, заложи в прогнозата на Комисията от есента на 2014 г., които служителите на Комисията разработват независимо, са обяснение в самия документ с прогнозите¹⁴.

Бюджетните данни до 2013 г. са съставени въз основа на данните, представени от държавите членки на Комисията до 1 октомври 2014 г. и потвърдени от Евростат на 21 октомври. Евростат оттегли резервите си относно качеството на отчетените данни за дефицита на консолидирания държавен бюджет на Нидерландия, които бяха изразени в информационния бюлетин на Евростат от 23 април 2014 г., поради неясното статистическото въздействие на правителствените интервенции, свързани с национализацията и реструктурирането на „SNS Reaal“ през 2013 г., тъй като размерът на въздействието бе изяснен с помощта нидерландските статистически органи. Евростат не е направила изменения в данните, докладвани от държавите членки през есента на 2014 г.

Мерките, насочени към постигането на финансова стабилност, са отразени в прогнозата в съответствие с решението на Евростат от 15 юли 2009 г.¹⁵ Освен ако съответните държави членки не са представили друга информация, вливанията на капитал, за които е налична достатъчно подробна информация, са включени в прогнозата като финансови трансакции, т.е. увеличаване на дълга, но не и на дефицита. Държавните гаранции за банкови задължения и депозити не са включени като разходи на държавното управление, освен ако не са налице доказателства, че те са били изисквани към момента на приключване на изготвянето на прогнозата. Следва да се отбележи обаче, че заемите, предоставени на банки от страна на правителството или на други субекти, класифицирани в сектор „Държавно управление“, обикновено са част от държавния дълг.

За 2015 г. бюджетите, които са били приети или са били представени пред националните парламенти, както и всички други мерки, за които има достатъчно данни, са взети предвид. По-специално, цялата информация, включена в проектите на бюджетни планове (ПБП), подадени до средата на октомври, е отразена в прогнозата. По отношение на 2016 г. използваното в прогнозата допускане, че няма да има промяна в провежданата политика, предполага

¹⁴ Методологичните допускания, залегнали в основата на прогнозата на Комисията от есента на 2014 г., са на разположение на адрес:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/forecasts/index_en.htm).

¹⁵ На разположение на адрес: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-15072009-BP/EN/2-15072009-BP-EN.PDF.

екстраполиране на тенденциите за приходите и разходите и включване на мерките, за които има достатъчно подробна информация.

В прогнозите през периода 2014 — 2016 г. европейските агрегати за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ са публикувани на неконсолидирана основа (т.е. не са коригирани за междуправителствени заеми). За да се осигури съгласуваност в динамичните редове, данните за предходните периоди също са публикувани на тази основа. За 2013 г. това означава, че съотношението на дълга спрямо БВП в еврозоната е с 2,2 процентни пункта (1,7 процентни пункта за ЕС) по-голямо, отколкото съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП, публикувано от Евростат в бюлетин № 158/2014 от 21 октомври 2014¹⁶ През периода 2014-2016 г. прогнозите за консолидирания държавен дълг за отделните държави членки отразяват въздействието на гаранциите за Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС)¹⁷, двустранните заеми към други държави членки, както и участието в капитала на ЕМС, както бе предвидено към крайната дата за изготвянето на прогнозата.

Според прогнозата на Комисията от есента на 2014 г. общият размер на бюджетните мерки в ПБП през 2015 г. възлиза на около 0,2% от БВП. Икономите на разходи се оценяват на 0,25 % от БВП, а мерките за приходите като цяло водят до леко увеличение на дефицита. Като цяло механично въздействие върху растежа в краткосрочен план би било около 0,15 процентни пункта.

Важно е тези прогнози да се тълкуват с известна предпазливост:

- липсата на действия за преодоляване на фискалните неравновесия би могла да утежни нестабилността на финансовите активи и да доведе до по-високи спредове и лихвени проценти, които влияят отрицателно върху растежа.
- Целта на регламента е да се направи оценка на въздействието на мерките, предприети в рамките на ПБП. Ето защо мерките, приети и влезли в сила преди ПБД, не са включени в оценката (дори да имат отражение върху прогнозата).
- Предприетите мерки, които влизат в сила през 2015 г., също компенсират съществуващите мерки с еднократен ефект през 2014 г., както и тенденцията за нарастване на разходите. На агрегирано равнище за разглежданите 16 държави членки от еврозоната според оценки на Комисията мерките с еднократен ефект през 2014 са представлявали 0,0 % от БВП, а тенденцията за увеличение на разходите (измерено чрез промяната в коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл съотношение на разходите) при липсата на политически мерки, се изразява в 0,25 % от БВП.

¹⁶ На разположение на адрес: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-21102014-AP/EN/2-21102014-AP-EN.PDF.

¹⁷ В съответствие с решението на Евростат от 27 януари 2011 г. относно статистическото отчитане на операциите, извършвани от Европейския инструмент за финансова стабилност, което е на разположение на адрес: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-27012011-AP/EN/2-27012011-AP-EN.PDF.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Анализ на влиянието на променливите

Според член 7 от Регламент (ЕС) № 473/2013, „докладът с общата оценка включва анализи на влиянието на променливите, които посочват рисковете за устойчивостта на публичните финанси в случай на неблагоприятно икономическо, финансово или бюджетно развитие“. В настоящото приложение се прави анализ на влиянието на променливите, определящи изменението на държавния дълг при евентуални макроикономически сътресения (по отношение на растежа и лихвените проценти), който се опира на резултатите от стохастичните прогнози за дълга¹⁸. Анализът позволява да се направи оценка на евентуалното въздействие както от влошаване, така и от положително изменение на прогнозните стойности за растежа на номиналния БВП върху динамиката на държавния дълг (като се отчита влиянието им и върху цикличния компонент на бюджетното салдо чрез действието на автоматичните стабилизатори), а също и въздействието на положителното/отрицателното развитие на финансовите пазари, което се изразява в по-ниски/по-високи разходи по заеми за правителствата.

Когато за анализа на динамиката на държавния дълг се използват стохастични прогнози, неяснотата относно бъдещите макроикономически условия е свързана с един основен прогнозен сценарий за дълга, който съответства респективно на сценария, включен в прогнозата на Комисията от есента на 2014 г., и на прогнозния сценарий съгласно проектите на бюджетните планове (ПБП), показани в двете части на графиката по-долу, която отразява резултатите за разглежданите 16 държави членки от еврозоната(и в двата случая обичайното допускане за запазване на политическия курс важи и за времето извън прогнозния период)¹⁹. Приложени са сътресения за макроикономическите условия (краткосрочни и дългосрочни лихвени проценти по държавните облигации; темп на растеж), възприети в основния сценарий, за да се получи „разпределяне“ (конус) на възможните посоки на изменение на дълга, представени на графиките по-долу. Разпределението отразява множество макроикономически условия и включва симулация на 2000 различни сътресения по отношение на растежа и лихвените проценти. Размерът и корелацията на сътресенията отразяват поведението на променливите през минали периоди²⁰. Това означава, че методологията не включва несигурността в реално време, която в настоящия момент може да бъде по-висока, по-специално що се отнася до разликата между фактическия и потенциалния БВП. При симулацията на изменението на дълга се отчита фактът, че сътресенията в растежа впоследствие водят до „бюджетни сътресения“ поради въздействието, което се оказва върху цикличния компонент на бюджетното салдо в резултат на действието на автоматичните стабилизатори. Така диаграмите на графиката по-долу представят вероятностна информация за

¹⁸ Използваната методология за стохастични прогнози на държавния дълг е представена в доклада на Европейската комисия за фискалната устойчивост за 2012 г., раздел 3.3.3 и в Berti K. (2013), „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries“, *European Economy Economic paper* № 480.

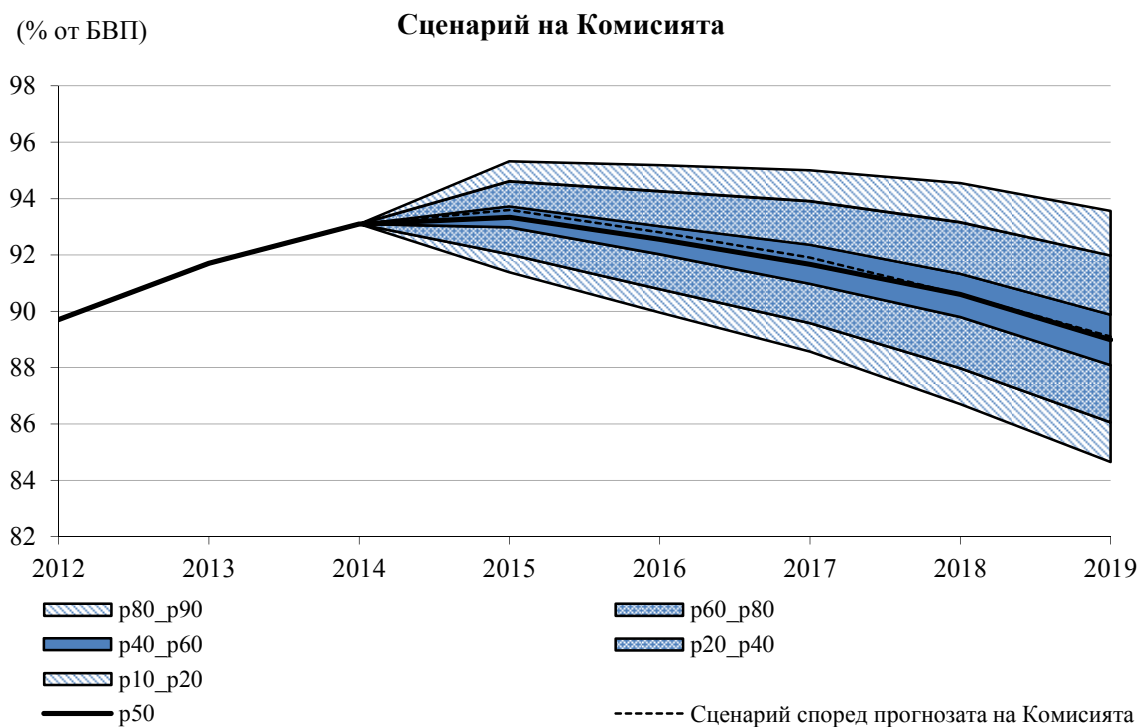
¹⁹ Допуска се, че структурното първично салдо за разглежданите 16 държави членки от еврозоната ще се запази на последното прогнозно равнище - излишък в размер на 1,4 % за 2015 г. съгласно включения в ПБП сценарий, спрямо излишък в размер на 1,2 % за 2016 г. в сценария на ЕК през останалата част от прогнозния период. — —

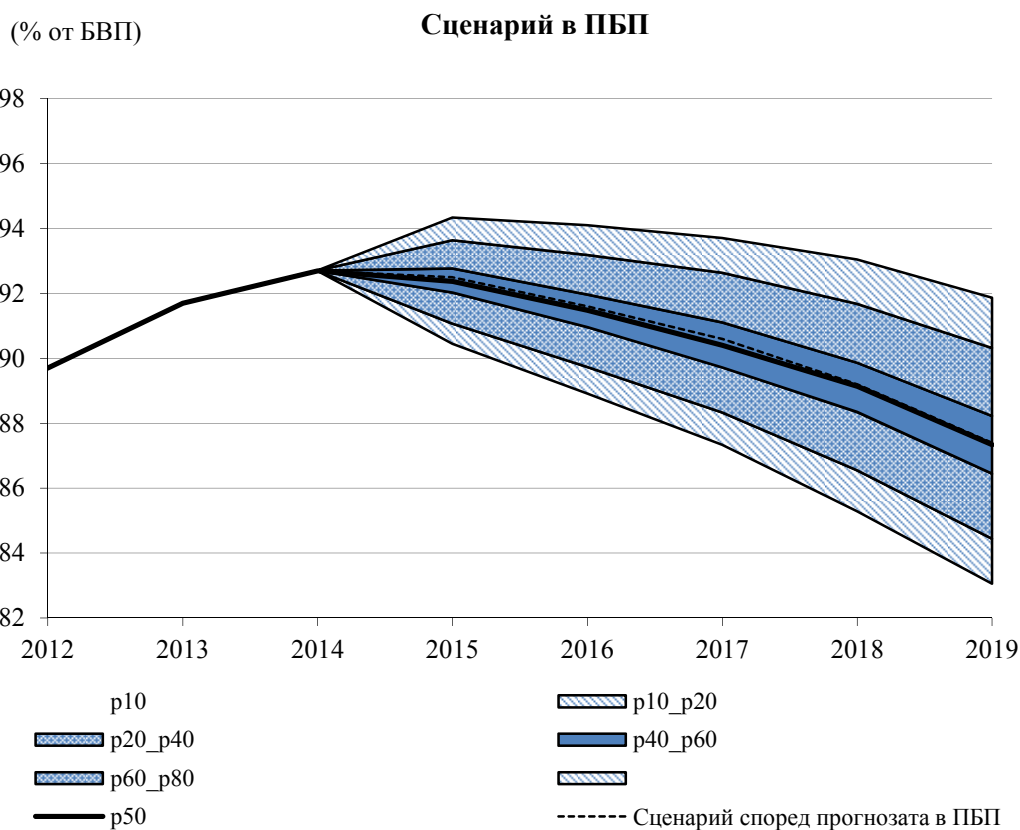
²⁰ Допуска се, че сътресенията следват нормално разпределение.

динамиката на дълга за разглежданите 16 държави членки от еврозоната при евентуално настъпване на сътресения в растежа и лихвените проценти, чиито мащаб и корелация са точно отражение на наблюдаваните в минали периоди сътресения.

На диаграмите прогнозното развитие на дълга по основния сценарий (за който са симулирани макроикономическите сътресения) е представено като прекъсната линия, а прогнозната крива на дълга, която разделя на две целия набор от възможни траектории, получен при симулацията на сътресенията (медианата), е изобразена като плътна черна линия в центъра на разпределението. То покрива 80 % от възможните посоки на развитие на дълга, получени чрез симулация на 2000 сътресения в растежа и лихвените проценти (като долната и горната линия, очертаващи разпределението, представляват съответно 10-тия и 90-тия процентил на разпределението); по този начин от заштрихованата област на диаграмата е изключена промяната на дълга (20 % от всички възможности), произтичаща от по-крайни (по-слабо вероятни) сътресения, т.е случаи от крайните участъци на разпределението. Различните заштриховани части на диаграмата представляват различни части от общото разпределение на възможните посоки на развитие на дълга. Оцветената в тъмносиньо част (очертана от 40-тия и 60-тия процентил) включва 20 от всички възможности за промяна на дълга, които се доближават до основния сценарий.

Графика А3.1: Диаграми, построени чрез стохастични прогнози на държавния дълг съгласно сценария, включен в прогнозата на Комисията, и прогнозния сценарий, предвиден в проектите на бюджетни планове (ПБП)





Що се отнася до прогнозния сценарий на ЕК и за сценария, включен в ПБП, диаграмите показват съответно 40 % и 50 % вероятност съотношението на дълга спрямо БВП за разглежданите 16 държави членки от еврозоната за 2015 г. да е по-лошо от прогнозната стойност вследствие настъпването на неблагоприятни макроикономически сътресения²¹. Като се вземат под внимание както положителните, така и неблагоприятните фактори за рисковете по отношение на растежа и условията на финансовите пазари, двата сценария предполагат задължнялостта на 16-те държави от еврозоната през 2015 г. да бъде между 90-91 % и 94-95 % от БВП с 80 % вероятност (тъй като разпределението представлява 80 % от всички възможни симулирани посоки на развитие на дълга). Долната и горната граница на интервала за съотношението на дълга през 2015 г. са разположени по-високо на графиката при прогнозния сценарий на Комисията в сравнение със сценария, включен в ПБП, поради разликата от 1 процентен пункт между съответните основни прогнозни сценарии, за които е направена симулацията на макроикономическите сътресения (съотношение на дълга към БВП в размер на около 93,5 % при сценария на Комисията и в размер на 92,5 % при сценария в ПБП).

²¹ За 2015 г. прекъснатата линия, която представлява прогнозите за основния сценарий в двете диаграми, съвпада в сценариите на ПБП и ЕК съответно с линията на 50-ия и 60-ия перцентил на разпределението (което означава съответно 50% и 40% от всички възможни стойности на съотношението на дълга към БВП през 2015 г. ще бъдат над прогнозната стойност.

За периода след 2015 г. (годината, която обхващат настоящите ПБП) резултатите от симулацията показват, че при настъпването на сътресения разликата между двата сценария по отношение на прогнозираните съотношения на дълга се увеличава. В края на обхванатия от графиката прогнозен период (2019 г.) при сценария на Комисията има 50 % вероятност съотношението на дълга да бъде над 89 % от БВП, а при сценария в ПБП има 50 % вероятност съотношението на дълга да бъде над 87 % от БВП. Разликата се дължи главно на първичното структурно салдо, което се запазва на по-високото последно прогнозно ниво на излишъка, предвиден в ПБП, спрямо очакванията в сценария на Комисията. Това от своя страна води до по-голямо намаление на съотношенията на дълга при симулираните стойности по сценария на ПБП за периода след 2015 г.

Следва да се отбележи, че тъй като размерът и корелацията на сътресенията отразяват динамиката на променливите през минали периоди, методологията не отразява несигурността в реално време, която например може да съществува по-специално при оценката на разликата между фактическия и потенциалния БВП. Като се има предвид предишният опит на сериозни преразглеждания на прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП — често в посока понижаване на потенциалния БВП спрямо оценките в реално време, основателно е да се смята, че има допълнителен източник на рискове за тенденциите на развитие на дълга в бъдеще, който не е отразен в предходния анализ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Изпълнение на структурните реформи — мерки за преодоляване на макроикономическите дисбаланси и намаляване на данъчната тежест

Структурните реформи са от решаващо значение за стимулиране на растежа и създаването на работни места в Европа чрез насърчаване на ефикасно преразпределяне на ресурсите, като по този начин се подобрява производителността и възможностите за засилена конкурентоспособност²². Освен в уязвимите държави членки на еврозоната, които прилагат програми за макроикономически корекции, подкрепени от финансова помощ, необходимостта от реформи е най-голяма в държави, които имат прекомерни дисбаланси по смисъла на ПМД (Италия и Словения²³), или дисбаланси, изискващи решителни политически действия (Франция, Ирландия и Испания²⁴). В отговор на препоръките на Съвета към еврозоната, Комисията приведе в действие специфичен мониторинг на прилагането на политиките в тези държави членки.

За подробна оценка на въздействието на конкретни структурни политики в икономическата дейност, вж. „Market Reforms at Work“, *European Economy*, 2014(5). Статията показва, че потенциалните последици от избора на такива пазарни реформи в четири на най-уязвимите европейски икономики: Италия, Гърция, Португалия и Испания, могат да бъдат значителни, както и че усилията за реформи в тези страни изглеждат започват да оказват положително въздействие. Усилията за реформи и тяхната ефективност както изглежда варират в четирите държави, като Испания показва силни признаци, че реформите започват да дават резултат, следвана от Португалия, докато Италия и Гърция изглежда изостават²⁵.

Намаляване на данъчната тежест

Данъчната тежест върху труда в еврозоната е относително висока, което оказва влияние върху икономическата дейност и заетостта. През 2014 г. Съветът отправи специфични за държавата препоръки (СДП) за няколко държави членки от еврозоната вземат мерки по този проблем. В

²² За синтетичните показатели за съответствие с политическите препоръки, вж. Deroose, S. and J. Griesse, "Implementing Economic Reforms – Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations?", *ECFIN Economic Brief*, 2014(37).

²³ Извън еврозоната, Комисията също така посочва, че Хърватия е засегната от прекомерни неравновесия.

²⁴ Извън еврозоната, Комисията също така посочва, че Унгария е засегната от прекомерни неравновесия, които изискват решителни политически действия.

²⁵ За оценки на потенциалното въздействие на набор от пазарни реформи в избрани икономики, вж. „Market Reforms at Work“, *European Economy*, 2014(5). За по-подробна оценка на секторните реформи, вж. Turrini A. и др. „A Decade of Labour Market Reforms in the EU“, *European Economy-Economic Papers*, 522; Lorenzani, D. и J. Varga, "The Economic Impact of Digital Structural Reforms", *European Economy-Economic Papers*, 529; Lorenzani, D. и F. Lucidi, "The Economic Impact of Civil Justice Reforms", *European Economy-Economic Papers*, 530; Connell, W. "Economic Impact of Late Payments", *European Economy-Economic Papers*, 531; Ciriaci, D. "Business Dynamics and Red Tape Barriers", *European Economy-Economic Papers*, 532, и Canton E. и др. "The Economic Impact of Professional Services Liberalisation", *European Economy-Economic Papers*, 533.

допълнение към това към еврозоната като цяло бе отправена препоръка ... „редовно да се провеждат тематични дискусии по структурните реформи на пазара на труда и стоковия пазар с потенциално значителен ефект на разпространение, като вниманието се съсредоточи върху намаляването на голямата данъчна тежест върху труда и реформирането на пазарите за услуги.“

Като последващи действия по препоръката през юли и септември на настоящата година Еврогрупата обсъди високата данъчна тежест за труда в еврозоната. Съветът се ангажира с ефективното намаляване на данъчното бреме върху труда в еврозоната и прие редица общи принципи за реформи в тази област, свързани по-специално с тяхното разработване и финансиране, по-широкия политически контекст и политическата и обществената подкрепа. Той подчерта значението на по-нататъшната работа в тази област, включително чрез обмен на най-добри практики.

Високата данъчна тежест върху труда сама по себе си или във взаимодействие със системата за обезщетения, може да създаде „капани“ на безработицата или бездействието²⁶. С увеличаването на разликата между разходите за труд и нетното възнаграждение, високото данъчно облагане за труда намалява търсенето на работна ръка и затруднява предлагането на работна ръка. Тези ефекти могат да бъдат особено осезателни при лицата с ниска квалификация и лицата с ниски доходи, като могат да си взаимодействат с други характеристики на пазара на труда, като например минималната заплата. Изместването на данъчната тежест от труда може да стимулира предлагането на пазара на труда, като намали демотивиращите фактори за започването на работа и повиши търсенето на работна ръка чрез намаляване на разходите за труд на предприятията. По-ниското облагане на труда също допринася за рентабилността на предприятията, което на свой ред подобрява капиталовата възвръщаемост и стимулира инвестициите. За няколко държави членки от еврозоната необходимостта от намаляване на несвързаните със заплати разходи за труд също е свързана с необходимостта от подобряване на конкурентоспособността по отношение на разходите, като същевременно се избягва намаляването на нетното възнаграждение.

В годините, предшестващи кризата, няколко държави членки приложиха структурните реформи за преодоляване на високата данъчна тежест върху труда. В контекста на кризата обаче тези усилия намаляха и много държави членки повдигнаха личните подоходни данъци или социалните вноски, за да се постигне по-добра консолидация. Тази тенденция е представена на графика А 4.1. В рамките на еврозоната, все още съществуват големи различия между държавите членки по отношение на размера на данъчната тежест и нейната структура, както се вижда в графика А 3.2 за един работник на средна работна заплата.

ПБП показват ясно разбирането в държавите членки от еврозоната за ползите от вземането на мерки спрямо високите данъци за труд. В еврозоната в момента текат реформи. Ето три примера:

²⁶ „Капаните“ на безработицата и бездействието са свързани и с финансовите възпиращи фактори за започване на работа, произтичащи от комбинираното въздействие на данъчните и осигурителните системи.

- Франция, която получи препоръка „да предприеме действия за допълнително намаляване на плащаните от работодателя социално-осигурителни вноски“ и „да намали данъчната тежест за труда“, припомня в своя ПБП, че в рамките на пакта за отговорност и солидарност са оповестени редица мерки, насочени главно към хората с ниски доходи. От 2014 г. данъчният кредит за конкурентоспособността и заетостта ще доведе до намаляване на разходите за труд при заплата в размер до 2,5 пъти минималната работна заплата. Бюджетните разходи, свързани с тази мярка, ще възлизат на 20 милиарда евро, когато тя започне да се прилага в пълна степен. Освен това правителството обяви намаление с 10 милиарда евро до 2016 г. на социалноосигурителните вноски, плащани от работодателите. И накрая, в ПБП е включена мярка за намаление на стойност 2,7 милиарда евро на данъка върху доходите на физическите лица за домакинствата с ниски доходи.
- Естония, на която бе препоръчано „подобряване на стимулите за работа чрез мерки, насочени към хората с ниски доходи“, включи в своя ПБП няколко повсеместни мерки за намаляване на данъчната тежест върху труда: Ставката за данъка върху доходите на физическите лица ще бъде понижена с 1 процентен пункта до 20 %, вноските за осигуряване при безработица се намалява на 2,4 % от сегашните 3 %, а освободените от данъци доходи или необлагаемата сума ще се увеличи със 7 %.
- Нидерландия, на която бе препоръчано да „намали демотивиращите фактори от данъчно естество върху труда“, включи в ПБП мерки за по-нататъшно увеличаване на данъчния кредит за заетите лица. В допълнение към това данъчният кредит за заетите лица ще бъде насочен към подобряване на стимулите за труд за хората с ниски и средни доходи. Този подход ограничава бюджетните разходи за мярката (500 млн. EUR), като същевременно запазва сериозното положително влияние на данъчния кредит върху предлагането на работна ръка за домакинствата с ниски и средни доходи. Освен това увеличаването на ставката на данъка върху доходите на първа данъчна категория (след временно намаление през 2014 г.) ще бъде по-слабо от предвиденото в коалиционното споразумение — бюджетните разходи възлизат на 475 млн. EUR.

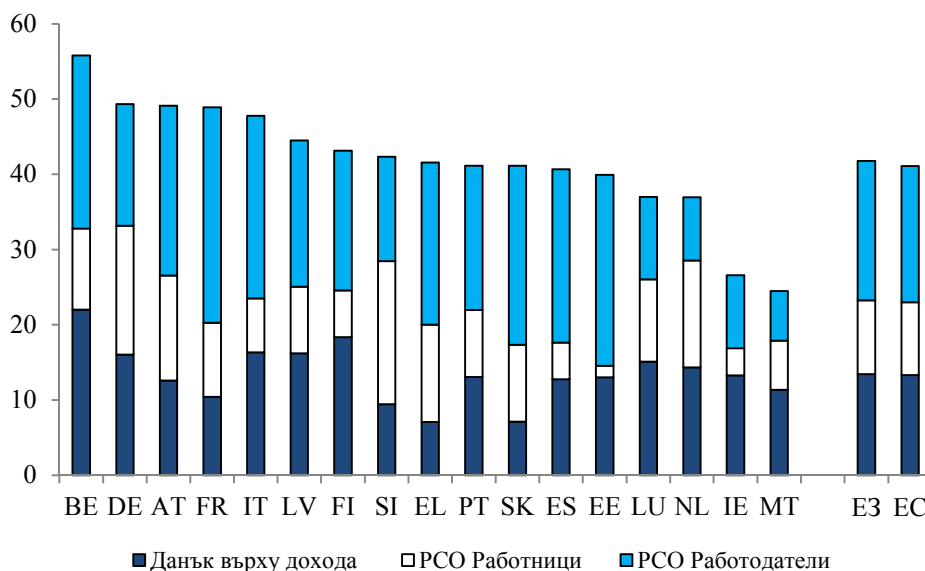
Графика А4.1: Данъчна тежест за един работник в еврозоната, средна заплата



Източник: ОИСР и службите на Комисията.

Забележка: Представеното средно равнище за еврозоната е проста средноаритметична стойност; последните данни за Кипър не са на разположение; За Латвия и Малта бяха използвани данните от 2012 г.

Графика А4.2: Данъчна тежест за един работник, средна работна заплата (2013 г.)



Източник: ОИСР и службите на Комисията. PCO = разходи за социално осигуряване.

Забележка: Представените средни стойности за ЕС и еврозоната са прости аритметични средни стойности; не са налични последните данни за Кипър и Хърватия; за България, Латвия, Литва, Малта и Румъния бяха използвани данни от 2012 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5: Графики и таблици

Таблица А5.1: Цели за номиналния дефицит (като % от БВП) за разглежданите 16 държави членки от еврозоната съгласно програмите за стабилност (ПС), проектите за бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК)

	2014 г.			2015 г.		
Държава	ПС	ПБП	Комисия	ПС	ПБП	Комисия
BE	-2.1	-2,9	-3,0	-1,4	-2.1	-2,8
DE	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0
EE	-0,7	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
ES	-5.5	-5.5	-5,6	-4,2	-4,2	-4,6
FR	-3,8	-4,4	-4,4	-3,0	-4,3	-4,5
IE	-4,8	-3,7	-3,7	-3,0	-2,7	-2,9
IT	-2,6	-3,0	-3,0	-1,8	-2,6	-2,7
LV	-1,0	-1,5	-1,1	-0,8	-1,0	-1,2
LU	0,1	0,2	0,2	-0,5	-0,2	-0,4
MT	-2.1	-2.1	-2,5	-1,6	-1,6	-2,6
NL	-2,9	-2,9	-2,5	-2.1	-2,2	-2.1
AT	-2,7	-2,8	-2,9	-1,4	-1,9	-1,8
PT	-4,0	-4,8	-4,9	-2,5	-2,7	-3,3
SI	-4,1	-4,4	-4,4	-2,4	-2,8	-2,9
SK	-2,8	-2,9	-3,0	-2,8	-2,0	-2,6
FI	-2,0	-2,7	-2,9	-1,1	-2,4	-2,6
Еврозона-16	-2,4	-2,6	-2,6	-1,8	-2,2	-2,4

Таблица А5.2: Изменение на структурното салдо (като % от БВП) за разглежданите 16 държави членки от еврозоната, заложено в програмите за стабилност (ПС), проектите на бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Европейската комисия от есента на 2014 г. (ЕК)

	2014 г.			2015 г.		
Държава	ПС	ПБП	Комисия	ПС	ПБП	Комисия
BE	0,4	0,3	0,1	0,6	0,7	0,4
DE	0,0	-0,1	0,1	-0,2	-0,2	-0,1
EE	0,0	0,9	0,4	0,3	0,1	0,1
ES	0,6	0,4	0,2	0,1	-0,1	-0,2
FR	0,7	0,2	0,3	0,6	0,1	0,1
IE	1,5	0,3	1,0	2,0	1,0	0,4
IT	0,2	-0,3	-0,1	0,4	0,3	0,1
LV	-0,5	-0,5	-0,4	0,0	0,1	-0,2
LU	-0,5	-0,8	-0,9	-1,2	-0,7	-0,7
MT	0,4	0,4	0,0	0,5	0,1	-0,2
NL	-0,1	-0,3	0,1	0,3	0,1	-0,3
AT	0,0	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,1
PT	0,5	0,8	0,6	0,8	0,1	-0,3
SI	0,8	-0,4	-0,7	0,6	0,2	0,3
SK	-0,4	-0,6	-0,7	0,3	1,3	0,8
FI	-0,3	-0,4	-0,4	0,4	-0,2	0,0
Еврозона-16	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0

Таблица А5.3: Съотношение на дълга към БВП (като % от БВП) за разглежданите 16 държави членки от еврозоната съгласно програмите за стабилност (ПС), проектите за бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК)

	2014 г.			2015 г.		
Държава	ПС	ПБП	Комисия	ПС	ПБП	Комисия
BE	101,2	105,6	105,8	99,4	105,1	107,3
DE	75,8	73,8	74,5	72,6	70,7	72,4
EE	9,8	9,8	9,9	9,3	9,3	9,6
ES	99,5	97,6	98,1	101,7	100,3	101,2
FR	95,6	95,3	95,5	95,6	97,2	98,1
IE	121,4	110,5	110,5	120,0	108,5	109,4
IT	134,9	131,6	132,2	133,3	133,1	133,8
LV	38,8	39,7	40,3	32,9	34,6	36,3
LU	23,3	23,0	23,0	24,0	24,1	24,3
MT	69,4	70,1	71,0	68,5	69,0	71,0
NL	74,6	69,8	69,7	74,7	70,0	70,3
AT	79,2	86,5	87,0	77,6	85,6	86,1
PT	130,2	127,2	127,7	128,7	123,7	125,1
SI	80,9	82,2	82,2	81,1	83,2	82,9
SK	55,2	54,1	54,1	56,2	54,4	54,9
FI	59,8	59,6	59,8	61,0	61,2	61,7
Еврозона-16	94,3	92,7	93,1	93,1	92,5	93,6

Таблица А5.4: Растеж на реалния БВП (%) за разглежданите 16 държави членки от еврозоната съгласно програмите за стабилност (ПС), проектите за бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК)

	2014 г.			2015 г.		
Държава	ПС	ПБП	Комисия	ПС	ПБП	Комисия
BE	1,4	1,1	0,9	1,8	1,5	0,9
DE	1,8	1,8	1,3	2,0	2,0	1,1
EE	2,0	1,5	1,9	3,5	2,5	2,0
ES	1,2	1,3	1,2	1,8	2,0	1,7
FR	1,0	0,4	0,3	1,7	1,0	0,7
IE	2,1	4,7	4,6	2,7	3,9	3,6
IT	0,8	-0,3	-0,4	1,3	0,6	0,6
LV	4,0	2,9	2,6	4,0	2,8	2,9
LU	3,2	2,8	3,0	3,2	2,7	2,4
MT	2,3	3,0	3,0	2,1	3,5	2,9
NL	0,8	0,7	0,9	1,3	1,3	1,4
AT	1,7	0,8	0,7	1,7	1,2	1,2
PT	1,2	1,0	0,9	1,5	1,5	1,3
SI	0,5	2,0	2,4	0,7	1,6	1,7
SK	2,3	2,4	2,4	3,0	2,6	2,5
FI	0,5	0,0	-0,4	1,4	1,2	0,6
Еврозона-16	1,3	1,0	0,8	1,7	1,5	1,1

Таблица А5.5: Структура на фискалната консолидация през 2014 г. и 2015 г. за разглежданите 16 държави членки от еврозоната, заложена в програмите за стабилност (ПС), проектите на бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Европейската комисия от есента на 2014 г. (ЕК)

% от потенциалния БВП, освен ако не е посочено друго	2014 г.			2015 г.		
	ПС	ПБП	Комисия	ПС	ПБП	Комисия
Съотношение на приходите, коригирано с фазата на икономическия цикъл						
изменение спрямо предходната година в процентни пунктове	46,9	46,7	46,8	46,7	46,5	46,8
	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,0
Съотношение на разходите, коригирано с фазата на икономическия цикъл						
изменение спрямо предходната година в процентни пунктове	47,8	47,9	48,0	47,5	47,7	48,0
	-0,3	0,1	0,2	-0,3	-0,2	0,0
Изменение на структурното салдо	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0

Таблица А5.6: Краткосрочна еластичност, заложена за прогнозите за приходите за 2015 г. в еврозона-16: Проекти за бюджетни планове (ПБП) спрямо прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК) и на ОИСП

Държава	ПБП	Комисия	ОИСП
BE	0,7	1,0	1,0
DE	0,8	1,0	1,0
EE	1,2	1,4	1,1
ES	0,1	1,1	1,0
FR	1,0	1,1	1,0
IE	0,7	0,4	1,1

IT	1,5	1,5	1,1
LV	0,1	1,0	0,9
LU	0,2	1,0	1,0
MT	0,7	1,2	1,0
NL	0,7	1,3	1,1
AT	0,9	1,1	1,0
PT	1,5	0,6	1,0
SI	-1,5	0,1	1,0
SK	-0,1	1,0	1,0
FI	0,7	0,8	0,9
Еврозона-16	0,8	1,0	1,0

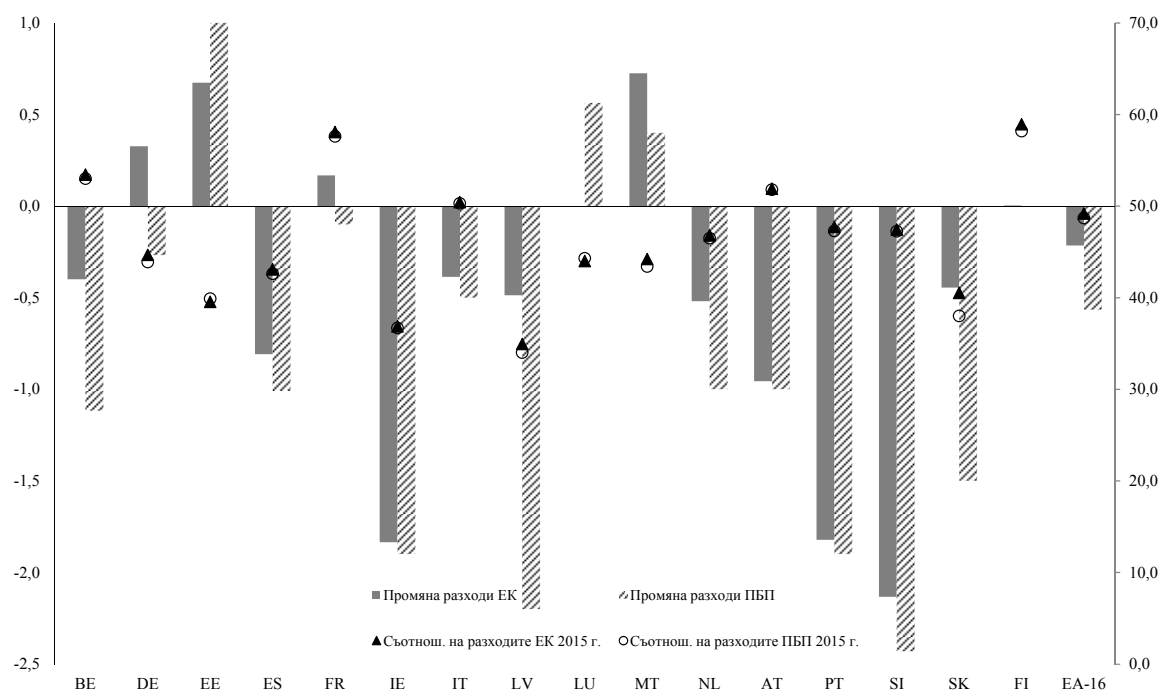
Забележка: сравнението между еластичността съобразно ПБП и еластичността съобразно прогнозата на Комисията, от една страна, и еластичността на ОИСП — от друга, следва да се прави внимателно. Докато първите две са нетни еластичности спрямо растежа на БВП, то тази на ОИСП, строго погледнато, е изчислена по отношение на разликата между фактическия и потенциалния БВП. Като цяло разликите са малки.

Таблица А5.7: Фискалната консолидация, измерена като сума от дискреционните мерки по отношение на приходите без промяната в коригираното спрямо икономическия цикъл съотношение на разходите: Проекти за бюджетни планове (ПБП) спрямо прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК) и програми за стабилност (ПС)

	2014 г.			2015 г.		
Държава	ПС	ПБП	Комисия	ПС	ПБП	Комисия
BE	1,5	0,8	0,5	0,5	0,8	0,2
DE	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,1
EE	0,3	0,3	0,0	-0,2	-0,7	-0,5
ES	1,1	0,6	0,1	0,2	0,1	-0,1
FR	0,8	-0,1	0,1	0,4	-0,1	0,0
IE	2,3	1,1	1,3	2,0	1,1	1,2
IT	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,5
LV	0,8	-0,7	-0,1	1,7	2,0	-0,2
LU	0,6	-0,3	-0,6	0,4	-0,1	-0,7
MT	-0,3	-0,2	-0,8	0,3	-0,1	-0,6
NL	0,8	0,6	-0,1	0,4	0,5	-0,6
AT	-1,1	-1,4	-1,4	1,5	0,9	0,8
PT	0,7	0,2	-0,5	0,5	1,1	1,3
SI	10,4	10,0	9,8	2,9	2,2	1,7

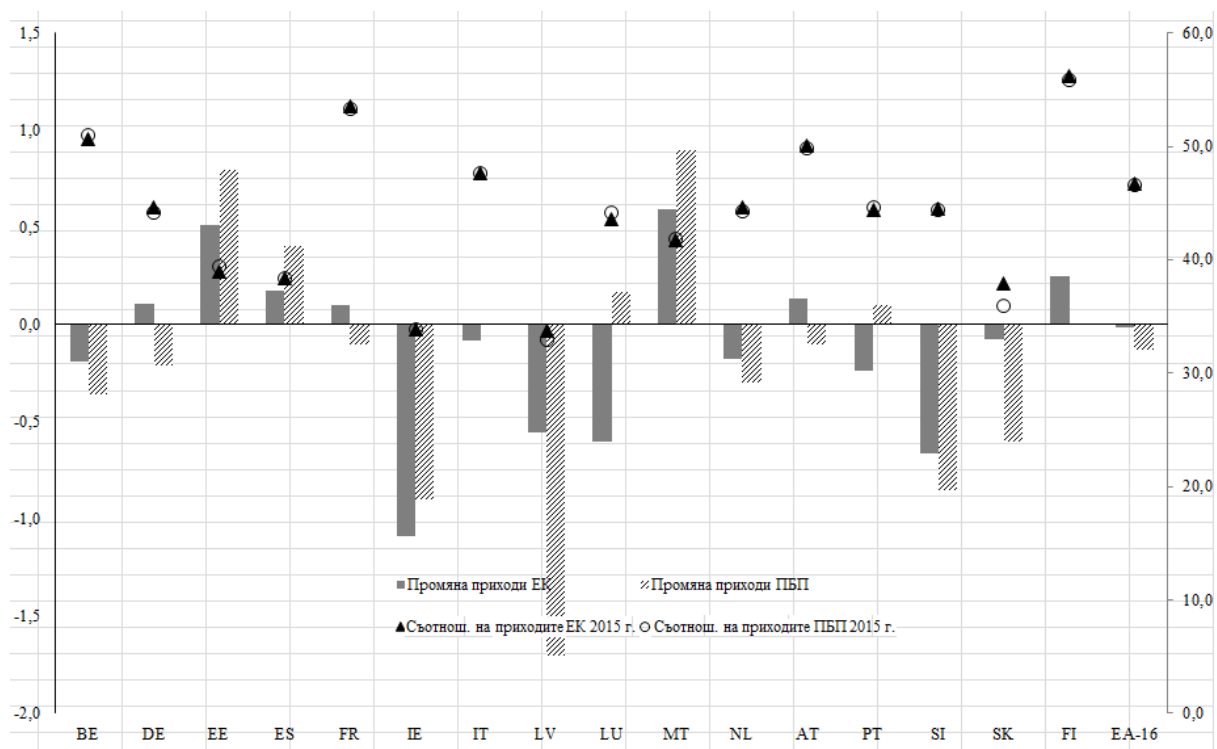
SK	1,1	1,7	0,5	1,1	1,9	0,4
FI	-0,2	-0,1	-0,5	0,6	-0,1	0,2
Еврозона- 16	0,6	0,2	0,1	0,4	0,2	-0,1

Графика A5.1a: Прогнозни промени в съотношението на разходите за 2015 г. в 16-те държави членки от еврозоната: проекти за бюджетни планове (ПБП) спрямо прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК)



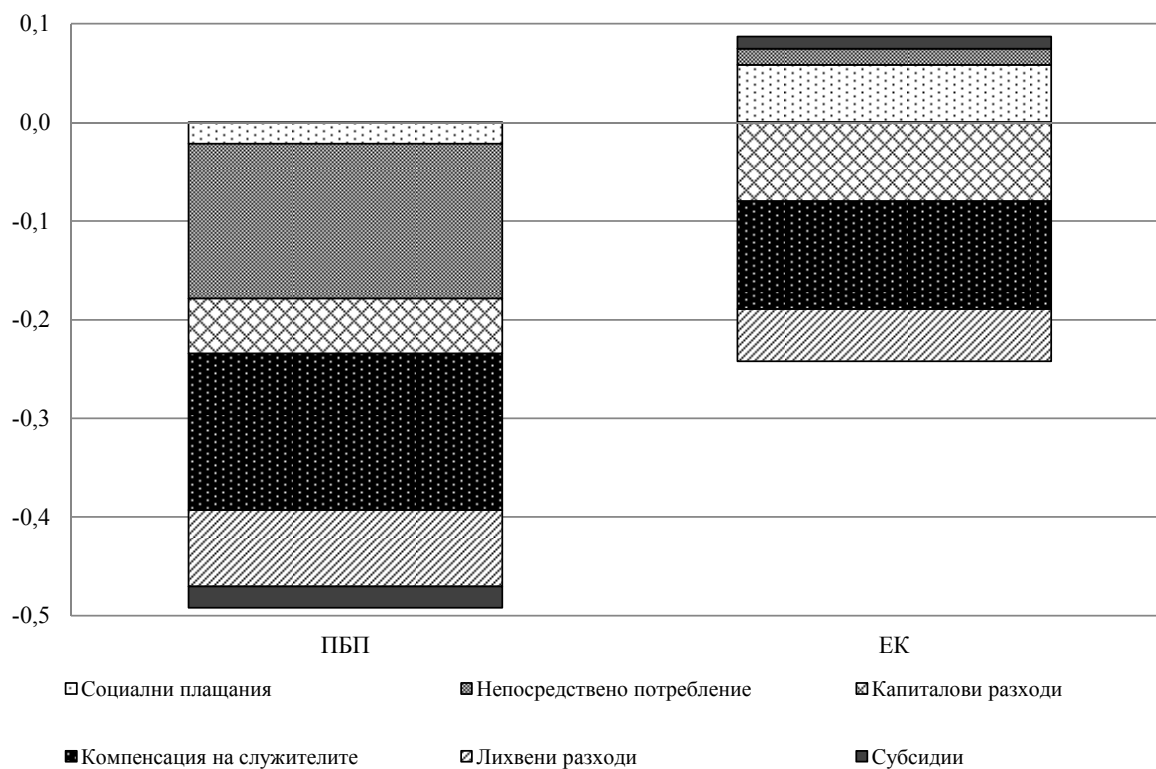
Графиката показва промените в съотношението на разходите (отляво) между 2014 г. и 2015 г. и съотношенията на дефицита през 2015 г. (отдясно).

Графика A5.1b: Прогнозни промени в съотношението на приходите за 2015 г. в 16-те държави членки от еврозоната: проекти за бюджетни планове (ПБП) спрямо прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК)



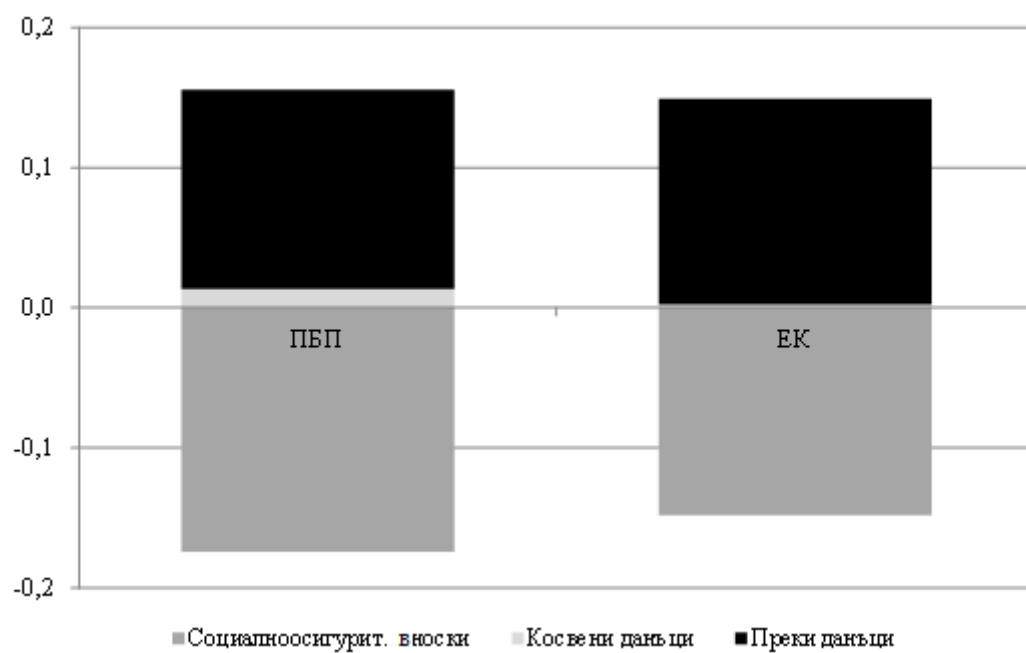
Графиката показва промените в съотношението на приходите (отляво) между 2014 г. и 2015 г. и съотношенията на дефицита през 2015 г. (отдясно).

Графика А5.2: Прогнозни промени на основните видове разходи (% от БВП) за 2015 г. за разглежданите 16 държави членки от еврозоната: проекти за бюджетни планове (ПБП) спрямо прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК)



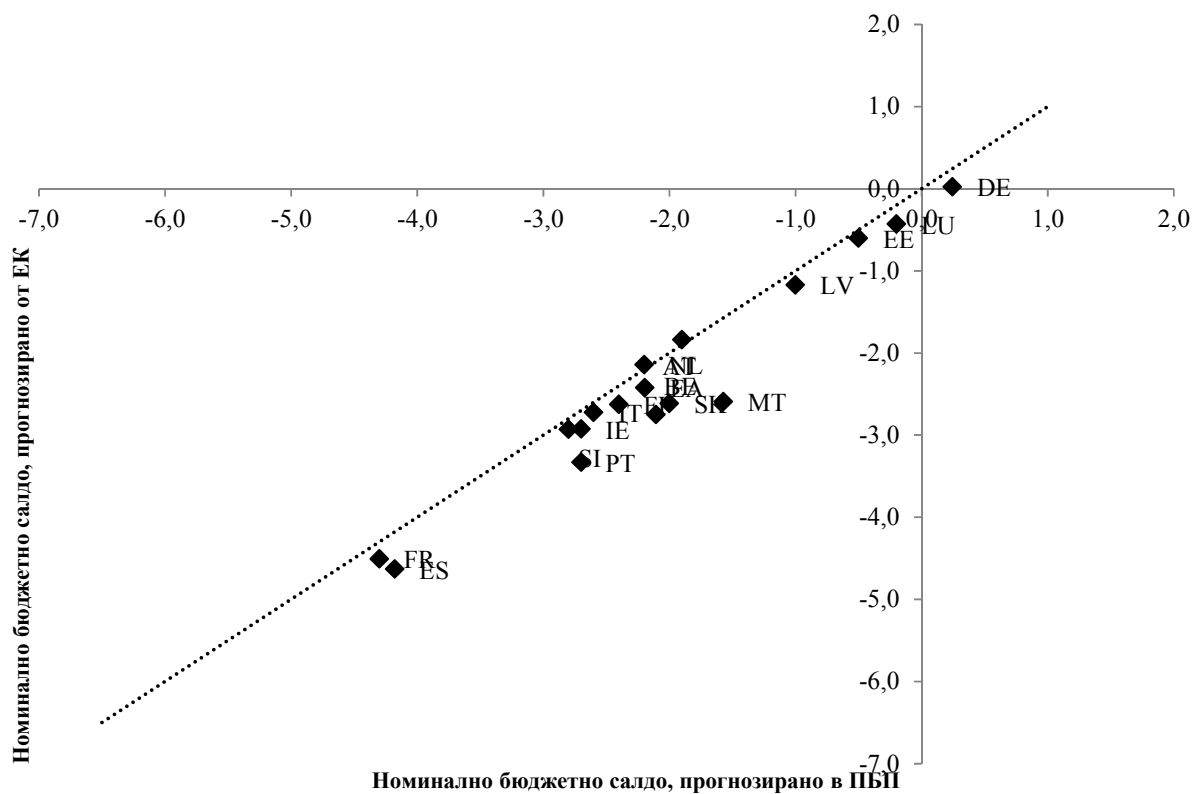
Графиката показва приноса на основните компоненти на разходите за прогнозните промени в съотношенията между разходите и БВП.

Графика А 5.3: Прогнозни промени в основните видове данъчни приходи (% от БВП) за 2015 г. за 16-те държави членки от еврозоната: проекти за бюджетни планове (ПБП) спрямо прогноза на Комисията от есента на 2014 г. (ЕК)



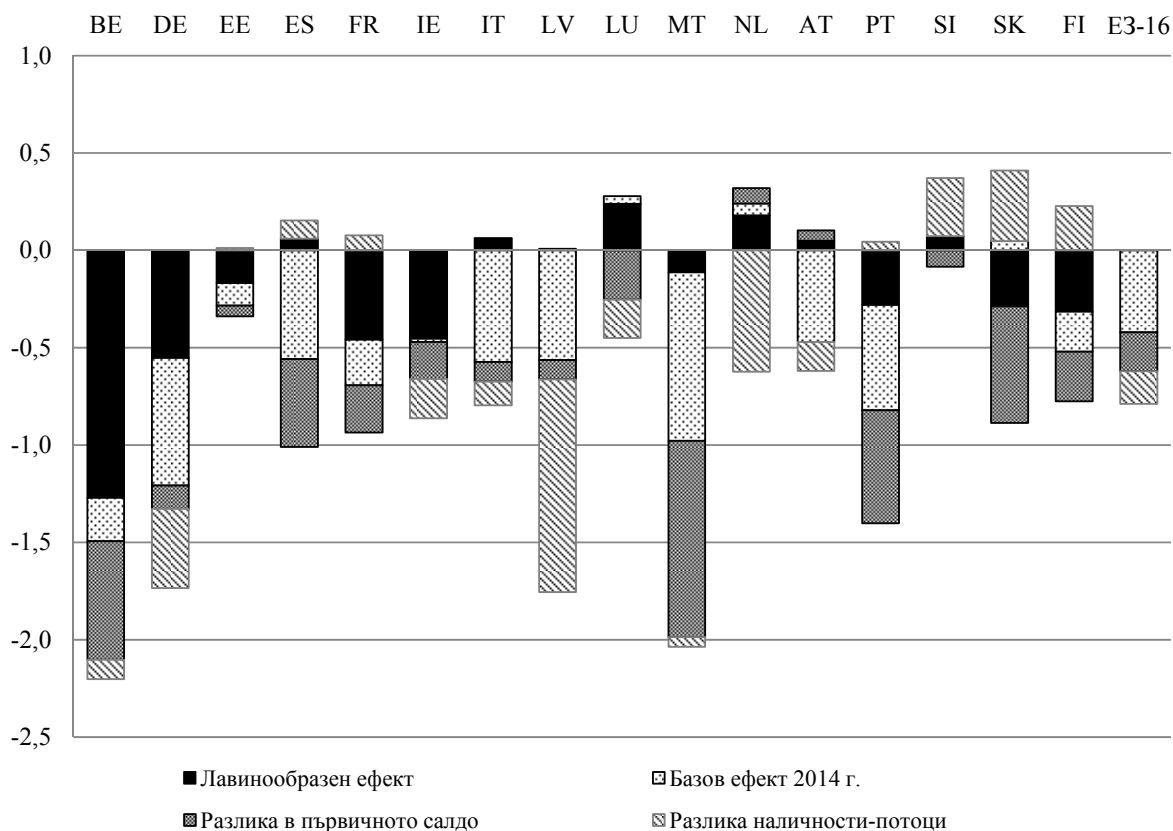
Графиката показва приноса на основните компоненти на приходите за прогнозните промени в съотношенията между приходите и БВП.

Графика А 5.4: Сравнение на номиналното салдо на сектор „Държавно управление“ (% от БВП), заложено за 2015 г. в прогнозата на Комисията от есента на 2013 г. (ЕК) и в проектите за бюджетни планове (ПБП)



Графиката показва номиналните бюджетни салда за 2015 г. от прогнозата на Комисията (хоризонтална ос) спрямо предвидените в ПБП (вертикална ос). Държавите членки над (под) бисектрисата са тези, при които Комисията прогнозира по-високо (по-ниско) номинално салдо, отколкото ПБП.

Графика A5.5: Компоненти на разликата в целевите равнища за дълга (% от БВП) за 2015 г. между прогнозата на Комисията от есента на 2014 г. и проектите на бюджетни планове



Графиката разпределя прогнозираните разлики в съотношенията дълг/БВП съобразно различията в базовите ефекти, първичните салда, корекциите наличности-потоци и лавинообразните ефекти. Лавинообразният ефект представлява разликата между прогнозираните темпове на растеж и лихвени проценти.