



Брюксел, 16.11.2016 г.
COM(2016) 730 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Проекти на бюджетни планове за 2017 г.: цялостна оценка

Резюме

В настоящото съобщение е обобщена оценката на Комисията на проектите на бюджетни планове (ПБП) за 2017 г., подадени от осемнадесетте държави членки от еврозоната, в които не се изпълнява програма за макроикономически корекции (ЕЗ-18), включително плановите с допускане, че няма да има промени в провежданата политика, които Литва и Испания представиха, тъй като към момента на подаване на плановите в тези страни управляваха служебни правителства. Съгласно Регламент (ЕС) № 473/2013 Комисията извърши оценка на тези планове и на цялостната бюджетна ситуация и фискална позиция в еврозоната като цяло.

Цялостната оценка на ПБП за 2017 г. и на общата фискална позиция на еврозоната може да бъде обобщена по следния начин:

1. Според плановите на държавите членки продължава тенденцията за намаляване на общия номинален бюджетен дефицит в еврозоната в контекста на все още крехко възстановяване, с множество рискове от неблагоприятно развитие. След като съвкупният дефицит спадна от 2,0 % от БВП през 2015 г. на 1,8 % от БВП тази година, през 2017 г. се предвижда той да намалее допълнително на 1,5 % от БВП. След като общото съотношение на дълга към БВП достигна върхова стойност през 2014 г., в ПБП се предвижда през 2017 г. то също слабо да намалее от малко над 90 % за настоящата година на 89 % от БВП. Това съответства на влошаване на структурното салдо през 2016 г. в размер на 0,2 % от БВП, като в такъв случай през 2017 г. структурното салдо се запазва до голяма степен непроменено.
2. В сравнение със средносрочните планове, формулирани в програмите за стабилност от пролетта на 2016 г., планираното намаляване на дефицита през 2017 г. беше преразгледано и се очаква да е по-слабо, като за еврозоната занижаването е с 0,2 процентни пункта, макар и да започва от дефицит за 2016 г., който е малко по-нисък от предвиденото през пролетта на 2016 г.
3. Очерталите се въз основа на ПБП макробюджетни перспективи до голяма степен се потвърждават от прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. Растежът на реалния БВП се очаква леко да намалее от 1,7 % тази година на 1,5 % през 2017 г., макар че отрицателната разлика между фактическия и потенциалния БВП се очаква да продължи да намалява до 0,5 % от потенциалния БВП. Комисията прогнозира също така за 2017 г. спад на номиналния дефицит в същия размер като предвидения в ПБП (с 0,3 процентни пункта), като се достига до същото номинално салдо от -1,5 % от БВП. Комисията предвижда, че съвкупното съотношение на дълга към БВП ще намалее за втора поредна година до 90 % през 2016 г., а след това до 89 % през 2017 г., което съответства на плановите, заложи в ПБП.
4. Както и през 2015 г., състоянието на бюджета на държавите членки се подпомага от значително намаление на разходите по заемите. Временните спестявания, произтичащи от ниските лихвени плащания, могат да се използват в съответствие с фискалната позиция на държавата членка, което води до по-нисък дефицит в държавите с голям бюджетен дисбаланс, като същевременно позволява по-голямо увеличение на бъдещите разходи, ако държавата разполага с фискално пространство.
5. На съвкупно равнище ПБП и прогнозата на Комисията сочат, че фискалната позиция на еврозоната през периода 2014—2017 г. е до голяма степен неутрална, което означава, че паузата при фискалната консолидация, започнала от 2013 г., продължава. По-конкретно фискалната позиция стана до голяма степен неутрална в периода 2014—2015 г., след което на фона на икономическото възстановяване се превърна в леко експанзионистична през 2016 г. Както съвкупността от ПБП на държавите членки, така и прогнозата на Комисията предвиждат, че през 2017 г. отново ще е налице фискална позиция, която е до голяма степен неутрална. Тя трябва да се оценява спрямо двойната цел за краткосрочно

макроикономическо стабилизиране и дългосрочна устойчивост на публичните финанси.

6. Както е изложено в Съобщението на Комисията, озаглавено „Към положителна фискална позиция за еврозоната“, на настоящия етап бавното възстановяване и рисковете на макроикономическата обстановка обосновават умерено експанзионистична фискална позиция за еврозоната като цяло¹.

Разработването на такава адекватна фискална позиция за еврозоната обаче е индивидуално и колективно задължение на държавите членки. Този подход е възприет и в предложената Препоръка за икономическата политика на еврозоната за периода 2017—2018 г.²

7. Анализът на целесъобразността на фискалната позиция в еврозоната зависи не само от вида и размера на бюджетното салдо, а до голяма степен и от качеството и състава на публичните финанси, водещи до тази позиция. Като цяло не се предвиждат значителни промени в структурите на данъчните приходи, а структурата на разходите също показва ограничен напредък в посока стимулиране на растежа, като капиталовите разходи все още не успяват да възстановят нивото си като дял от БВП. Освен това подобренията в националното фискално управление, включително въвеждането на ефикасни прегледи на разходите, биха могли да допринесат за това публичните разходи да стимулират повече растежа.

8. Оценката на Комисията на отделните планове на държавите членки може да се обобщи, както следва:

В ПБП за 2017 г. не са установени сериозни несъответствия с изискванията на Пакта за стабилност и растеж (ПСР). По отношение на няколко от тях обаче Комисията смята, че планираните фискални корекции изостават или има риск да изостанат от изискванията, заложиени в ПСР.

По-конкретно:

По отношение на петнадесетте държави, за които се прилагат предпазните мерки на ПСР:

— при пет държави (**Германия, Естония, Люксембург, Нидерландия и Словакия**) ПБП спазват изискванията за 2017 г., предвидени от ПСР;

— при четири държави (**Австрия, Ирландия, Латвия и Малта**) ПБП спазват до голяма степен изискванията за 2017 г., предвидени от ПСР. В тези държави планове могат да доведат до известно отклонение от планираната корекция за постигане на средносрочната бюджетна цел на всяка от тях;

— при шест държави (**Белгия, Италия, Кипър, Литва, Словения и Финландия**) ПБП създават **риск от неспазване** на изискванията за 2017 г., предвидени от ПСР. ПБП на тези държави членки могат да доведат до значително отклонение от планираните корекции за постигане на съответната средносрочна цел. **Финландия** е поискала обаче прилагане на клаузата за структурни реформи и клаузата за инвестиции. При разглеждането на това дали Финландия отговаря на условията за прилагане на клаузата Комисията ще вземе под внимание несигурността във връзка с прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП, което на свой ред може да повлияе на оценката за спазването на изискванията по ПСР. Що се отнася до **Литва**, ПБП с допускане, че няма да има промяна в провежданата политика, съдържа искане за прилагане на клаузата за структурни реформи. Цялостната оценка на това дали Финландия и Литва отговарят на критериите за гъвкавост ще се извърши в рамките на нормалния цикъл на европейския семестър в контекста на

¹ Вж. COM(2016) 727 final, 16.11.2016 г.

² Вж. COM(2016) 726 final, 16.11.2016 г.

оценката на програмата за стабилност за 2017 г.

По отношение на трите държави, за които понастоящем се прилагат корективните мерки на ПСР (т.е. които са в процедура при прекомерен дефицит):

— при **Франция** ПБП спазва до голяма степен изискванията за 2017 г., предвидени от ПСР, като според прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. номиналният дефицит през 2017 г. ще бъде малко под определената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП, въпреки че е налице значително отслабване на фискалната корекция в сравнение с препоръчаното равнище, и корекцията през 2018 г. няма да бъде трайна при непроменени политики;

— при **Испания** ПБП създава **риск от неспазване** на изискванията за 2017 г., предвидени от ПСР. Макар да приема, че тези прогнози се базират на допускането, че няма да има промяна в провежданата политика, според прогнозата на Комисията за 2017 г. няма да бъдат изпълнени нито междинната цел за номиналния дефицит, нито препоръчаната фискална корекция;

— при **Португалия** ПБП създава риск от неспазване на изискванията за 2017 г., предвидени от ПСР, макар че очакваното отклонение надвишава съвсем слабо прага за значително отклонение. Поради това рисковете изглеждат ограничени, при условие че необходимите бюджетни мерки бъдат взети. Очаква се, че Португалия, спрямо която се прилагат корективните мерки на Пакта, ще спазва тази година предвидената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП, съгласно отправените към нея препоръки. Тя би могла да премине от 2017 г. към изпълнение на предпазните мерки, ако постигне своевременна и устойчива корекция на прекомерния дефицит.

Португалия и Испания представиха преди средата на октомври своите ПБП, както и доклади за действията, предприети в отговор на решенията на Съвета за даване на предизвестие, приети на 8 август 2016 г. съгласно член 126, параграф 9 от Договора. Междувременно Комисията извърши оценка на тези документи и започна структуриран диалог с Европейския парламент. Комисията стигна до заключението, че процедурите при прекомерен дефицит на двете държави членки следва да бъдат временно прекратени. Следователно обстоятелството, изискващо Комисията да представи предложение за спиране на части от европейските структурни и инвестиционни фондове, вече не е налице и такова предложение няма да се изготвя.

Съдържание

I. Въведение	6
II. Основни констатации за еврозоната.....	8
III. Преглед на проектите на бюджетни планове	21
ПРИЛОЖЕНИЕ I: Оценка на проектите на бюджетни планове на отделните държави	
ПРИЛОЖЕНИЕ II: Методика и допускания, използвани в икономическата прогноза на Комисията от есента на 2016 г.....	
ПРИЛОЖЕНИЕ III: Анализ на влиянието на променливите.....	
ПРИЛОЖЕНИЕ IV: Графики и таблици	

I. Въведение

Законодателството на ЕС предвижда, че до 15 октомври държавите членки от еврозоната предават на Комисията проекти на бюджетни планове (ПБП) за следващата година с цел да се подобри координацията на националните фискални политики в Икономическия и паричен съюз³.

В плановите се обобщават проектобюджетите, които правителствата внасят в националните парламенти. Комисията изготвя становище по всеки план, в което оценява дали той е съобразен със задълженията на държавата членка съгласно Пакта за стабилност и растеж (ПСР).

От Комисията се изисква също така да представи и цялостна оценка на бюджетното състояние и на перспективите за еврозоната като цяло. Въпросната оценка е представена в настоящото съобщение, заедно със съобщението на Комисията *„Към положителна фискална позиция за еврозоната“*⁴.

До 17 октомври осемнадесет държави членки от еврозоната трябваше да изпратят на Комисията своите ПБП за 2017 г. в съответствие с изискванията на пакета от два законодателни акта⁵. Гърция е единствената държава от еврозоната, която все още следва програма за макроикономически корекции, и не е задължена да представя план, тъй като в програмата вече е предвидено внимателно наблюдение на фискалната област.

Съгласно указаното в Кодекса на поведение към пакета от два законодателни акта⁶ две държави — Литва и Испания, представиха ПБП с допускане, че няма да има промяна в провежданата политика, тъй като тези страни се управляват от служебни правителства. Очаква се новите правителства да представят пълни ПБП, след като поемат мандата си.

Като зачита компетентността на държавите членки в бюджетната област, в становищата си Комисията предоставя обективни съвети в сферата на политиката, 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 който икономическите и бюджетните политики се разглеждат като въпрос от общ интерес в еврозоната, както е предвидено в Договора.

Освен това през юли 2015 г. Съветът отправи призив към Еврогрупата за извършване на мониторинг и координация на фискалните политики на държавите членки от еврозоната и на съвкупната фискална позиция за еврозоната с цел постигане на

³ Съгласно 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.

⁴ Вж. COM(2016) 727 final, 16.11.2016 г. и http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

⁵ Тъй като през 2016 г. крайният срок за представяне на плановите, 15 октомври, се падаше в събота, съгласно приложимите правни разпоредби срокът беше удължен до понеделник, 17 октомври.

⁶ Предстои издаването на актуализирана версия на Кодекса на поведение към пакета от два законодателни акта, а настоящата версия е на разположение на следния адрес: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.

диференцирана и благоприятстваща растежа фискална политика⁷. Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да „координират фискалните политики, за да гарантират, че съвкупната фискална позиция на еврозоната е в съответствие с рисковете по отношение на устойчивостта и с цикличните условия“, без при това да се засяга спазването на изискванията по ПСР.

През ноември 2015 г. Комисията предложи актуализирана Препоръка относно икономическата политика на еврозоната, която беше обсъдена в Съвета и беше подкрепена от лидерите на ЕС на срещата на Европейския съвет, проведена на 18 и 19 февруари 2016 г.⁸

Тази препоръка е в основата на оценката, извършвана от Комисията. В рамките на годишния цикъл на европейския семестър, заедно с настоящия пакет Комисията предлага и нова Препоръка относно икономическата политика на еврозоната за периода 2017—2018 г.⁹

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, по-специално по отношение на спазването на изискванията на ПСР. Оценката е различна в зависимост от това дали спрямо съответната държава членка се прилагат предпазните или корективните мерки на ПСР и в нея се вземат под внимание и изискванията във връзка с равнището и динамиката на държавния дълг.

⁷ Препоръка на Съвета от 14 юли 2015 г. относно прилагането на общите насоки за икономическите политики на държавите членки, чиято парична единица е еврото (ОВ С 272, 18.8.2015 г., стр. 100).

⁸ Вж. Препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/en/pdf>

⁹ Вж. COM(2016) 726 final, 16.11.2016 г.

II. Основни констатации за еврозоната

Икономически перспективи, съдържащи се в ПБП и в прогнозата на Комисията от есента на 2016 г.

Според националните правителства възстановяването от икономическата и финансовата криза напредва с постоянен темп в еврозоната, но не се ускорява. Въз основа на макроикономическите допускания в ПБП БВП ще нарасне с 1,7 % през 2016 г. в осемнадесетте засегнати държави членки (ЕЗ-18), като това равнище е малко под равнището на растеж от 1,8 %, прогнозирано при изготвянето на програмите за стабилност през април 2016 г. (таблица 1). Перспективите за растежа за 2017 г. следват същата тенденция, като според прогнозите се очаква растеж на БВП в размер на 1,6 % в ЕЗ-18 спрямо 1,7 %, прогнозирани в програмите за стабилност. Тъй като се очаква възстановяването да продължи, без да се ускорява, разликата между фактическия и потенциалния БВП продължава да намалява. Според плановете разликата между фактическия и потенциалния БВП в ЕЗ-18 се очаква да бъде -0,8 % от потенциалния БВП през 2016 г. и да намалее допълнително до -0,5 % през 2017 г., след като още през 2014 г. е възлизала на по-малко от -2 %. Тази тенденция се наблюдава ясно в повечето държави членки, макар и не без разлики между отделните страни. Очакваната инфлация се запазва ниска, като прогнозираното равнище на измерената чрез ХИПЦ инфлация за 2016 г. би трябвало да е значително по-ниско, отколкото заложеното в програмите за стабилност, представени през пролетта. Според ПБП инфлацията ще възлиза на 0,4 % през 2016 г., но се очаква да нарасне на 1,2 % през 2017 г. (малко под прогнозата за 1,4 % за 2017 г., предвидена в програмите за стабилност). Седемнадесет държави членки спазват изискването на Регламент (ЕС) № 473/2013, че проектобюджетът трябва да се основава на макроикономически прогнози, одобрени или изготвени от независим орган¹⁰.

Очерталата се въз основа на осемнадесетте ПБП икономическа картина до голяма степен се потвърждава от прогнозата на Комисията. Тя също така показва, че икономиката продължава да се възстановява, макар и бавно, в контекста на по-големи предизвикателства, свързани с условията в световен план. Съгласно прогнозата на Комисията се очаква растежът на реалния БВП да отбележи лек спад (от 1,7 % през 2016 г. на 1,5 % през 2017 г.). Вътрешното търсене в момента се стимулира от ниските цени на петрола, от ефектите от все още относително ниския обменен курс на еврото и от експанзионистичната парична политика. Същевременно процесите, свързани с вътрешното търсене, продължават да са бавни. Световната икономическа обстановка се характеризира с нарастваща несигурност, особено след референдума за членството на Обединеното кралство в ЕС и други геополитически събития, а в развитието на световната търговия се наблюдава забавяне. Всичко това подчертава необходимостта от укрепване на вътрешните източници на растеж. Освен това редица тенденции могат да доведат до по-нисък от очаквания от Комисията растеж, като например допълнително влошаване на световната търговия. Нестабилното, но продължаващо възстановяване води до продължаване на намаляването на разликата между фактическия и потенциалния БВП в прогнозата на Комисията. Очаква се

¹⁰ В Германия няма независим орган, отговарящ за изготвянето или одобряването на макроикономическите прогнози.

отрицателната разлика между фактическия и потенциалния БВП в размер на 2,2 % от потенциалния БВП през 2014 г. да намалее на 0,8 % тази година и 0,5 % през 2017 г. Предвид на продължаващата несигурност по отношение на измерването на разликата между фактическия и потенциалния БВП в някои държави членки, Комисията проучи начините, по които биха могли да се подобрят методиката и нейното прилагане, като същевременно се спазят установените принципи за определяне на фискалните изисквания за държавите членки (вж. каре 1 по-долу).

Продължаващият, макар и бавен, растеж не се отразява върху развитието на цените, тъй като на съвкупно равнище се очаква инфлацията да остане ниска. Според прогнозата на Комисията инфлацията, измерена чрез ХИПЦ, през тази година ще е едва 0,3 % и ще нарасне на 1,4 % през 2017 г., което отразява намаляването на разликата между фактическия и потенциалния БВП и силно експанзионистичната парична политика. Независимо от различията между отделните държави членки се предполага, че през 2017 г. лихвените проценти ще останат на исторически ниски нива. Същевременно се очаква значителният превес на спестяванията спрямо инвестициите да се запази през 2017 г., като прогнозата е по външното салдо на еврозоната да има излишък от 3,5 % от БВП, което е само малко под стойността му през 2016 г. (3,7 % от БВП).

Фискални перспективи, съдържащи се в ПБП и в прогнозата на Комисията от есента на 2016 г.

Съгласно ПБП се очаква съвкупният номинален бюджетен дефицит да продължи да намалява през тази и следващата година. Според прогнозите дефицитът в ЕЗ-18 през 2016 г. ще е 1,8 % от БВП, докато миналата година той е бил 2,0 %¹¹. Предвижда се през 2017 г. съвкупното съотношение на дефицита към БВП да намалее на 1,5 %. Тази корекция е по-малка от предвиденото в програмите за стабилност намаление от 0,5 процентни пункта през 2017 г., макар че тя започва от малко по-нисък дефицит през 2016 г. в сравнение с прогнозата от пролетта. Като същевременно се отчитат леко влошените макроикономически перспективи, по-малкото намаление на дефицита може все пак да е резултат от по-слаба фискална корекция (вж. по-долу). Очаква се увеличението на разходите, свързани с бежанската криза и с мерките в областта на сигурността, да окаже влияние върху движението на разходите в няколко държави членки.

Таблица 1: Преглед на икономическите и бюджетните агрегати (ЕЗ-18) за 2016—2017 г.

	2016 г.			2017 г.		
	Програми за стабилност от 2016 г. (април)	Проекти на бюджетни планове (октомври)	Прогноза на Комисията от есента на 2016 г. (ноември)	Програми за стабилност от 2016 г. (април)	Проекти на бюджетни планове (октомври)	Прогноза на Комисията от есента на 2016 г. (ноември)

¹¹ Що се отнася до плановете на държавите членки, данните за 2015 г. се основават на стойностите в ПБП и поради това е възможно да не включват промените, направени от Евростат като част от уведомлението по ППД от есента на 2016 г.

Растеж на реалния БВП (изменение в %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Инфлация според ХИПЦ (изменение в %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Номинален дефицит (% от БВП)	– 1,9	– 1,8	– 1,8	– 1,4	– 1,5	– 1,5
Изменение на структурното салдо (пр. п. от БВП)	– 0,3	– 0,2	– 0,2	0,2	0,1	0,0
Дълг (% от БВП)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
Съотношение на разходите, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл (% от потенциалния БВП)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Съотношение на приходите, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл (% от потенциалния БВП)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

Съгласно ПБП бюджетната позиция, измерена чрез промяната в съвкупното структурно салдо, остава до голяма степен стабилна през 2016—2017 г. Предвижда се структурното салдо да намалее леко през 2016 г. (0,2 % от БВП), а през 2017 г. да се увеличи с 0,1 % от БВП. Тенденцията по отношение на структурната бюджетна позиция на съвкупно равнище се потвърждава до голяма степен от алтернативното измерване на дискреционната фискална корекция (ДФК), което сочи отрицателна корекция от 0,4 % през 2016 г. и 0,2 % през 2017 г. съгласно ПБП. (графика А4.1 от приложение 4)¹². При все това, предвид на несигурността по отношение на оценките на разликата между фактическия и потенциалния БВП, развитието през 2016 г. не трябва да се надценява. В общи линии то съответства на прогнозите за периода 2016—2017 г., включени в програмите за стабилност от пролетта. Прекъсването на фискалната

¹² Дискреционната фискална корекция е алтернативен показател за фискалната корекция, който е разработен за аналитични цели и е различен от показателите, използвани за оценяване на спазването на изискванията по ПСР. При този показател се съчетават подход „отдолу нагоре“ по отношение на приходите и подход, който основно е „отгоре надолу“, по отношение на разходите. За повече информация вж. част III от Доклада относно публичните финанси в ИПС от 2013 г., *European Economy*, 4/2013.

консолидация става на фона на постепенно подобряващи се, но все още нестабилни икономически перспективи и на намаляваща разлика между фактическия и потенциалния БВП. Като се има предвид, че само пет държави членки (и само една от най-големите икономики) планират да постигнат или да надхвърлят своите средносрочни бюджетни цели в края на 2017 г.¹³, предвижданата липса на структурна корекция през 2017 г. определено не отговаря на изискванията на ПСР. Корекцията на съвкупно равнище обаче следва да се разглежда единствено като илюстративна в това отношение, тъй като тя не отразява съществените различия между отделните държави членки, що се отнася до изискванията от ПСР, които са предмет на оценките на Комисията за отделните държави.

Съгласно прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. се очаква съвкупният номинален дефицит да намалее от 1,8 % от БВП през 2016 г. на 1,5 % от БВП през 2017 г., а структурното салдо да остане до голяма степен стабилно през този двегодишен период. Очакваната от Комисията стабилност на структурното салдо през 2016 и 2017 г. включва прогнозно намаляване на разходите за лихви в размер на 0,2 % от БВП през 2016 г. и 0,1 % от БВП през 2017 г. С оглед на това прогнозата на Комисията е на съвкупно равнище първичното структурно салдо да намалее с 0,4 % от БВП през 2016 г. и с 0,2 % от БВП през 2017 г. Тази прогноза се потвърждава от ДФК, която сочи отрицателна корекция от 0,5 % от БВП през 2016 г. и 0,3 % от БВП през 2017 г. Следователно на съвкупно равнище икономите, произтичащи от исторически ниските лихвени проценти по държавния дълг, в повечето случаи не се използват за намаляване на дефицитите. Еврогрупата препоръча тези спестени средства да се използват за подобряване на публичните финанси и в зависимост от ситуацията в конкретната държава — да се инвестират в инфраструктура или в структурни реформи¹⁴.

Що се отнася до общата картина на дефицита в еврозоната, ПБП и прогнозата на Комисията до голяма степен съвпадат. Поради причини, които са различни за отделните държави, разликите между очакванията за дефицита в отделните ПБП и в прогнозите на Комисията могат да бъдат относително големи. Комисията предвижда, че в повечето държави дефицитът ще бъде по-висок в сравнение със съответните ПБП, като най-големите разлики се наблюдават по отношение на Словения, Португалия, Белгия и Литва (таблица А4.1 и графика А4.4 от приложение 4). Всички останали положителни разлики в прогнозите са в диапазон от 0,3 процентни пункта, докато за Германия, Кипър, Естония, Латвия, Нидерландия и Финландия Комисията прогнозира по-малък дефицит.

Разпределението на промяната в съвкупното структурно салдо между държавите членки, изглежда, не отразява ситуацията на държавите членки по отношение на изискванията от ПСР и наличието на фискално пространство. По-специално очаква се някои държави членки, които остават сравнително далеч от своите средносрочни бюджетни цели (СБЦ), да провеждат експанзионистична политика или да извършат много малка фискална корекция. Такива държави са Испания, Франция и

¹³ Германия, Естония, Литва, Люксембург и Нидерландия. Освен това през следващата година се очаква процедурата при прекомерен дефицит да продължи за две държави членки — Испания и Франция.

¹⁴ Тези принципи бяха потвърдени от Еврогрупата на 5 октомври 2015 г.: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

Италия. И обратно, очаква се някои държави членки, които преизпълват своите СБЦ, като Германия, да използват в малка степен фискалното си пространство.

Що се отнася до държавния дълг, след като през 2014 г. съвкупното съотношение на дълга към БВП достигна върхова стойност от 93 %, съгласно ПБП се очаква то да продължи да намалява през 2016 и 2017 г., което съответства на предвижданията, на които се основават програмите за стабилност. Това се дължи на положителни първични салда и на благоприятни корекции наличности-потоци¹⁵. Зад прогнозното съвкупно съотношение, което за 2017 г. е 89 % от БВП, се крият големи разлики на национално равнище — стойностите в отделните държави членки варират от 133 % от БВП в Италия до 10 % от БВП в Естония. Данните за Гърция, в която се наблюдава изключително висока задлъжнялост, не са взети предвид.

Прогнозите на Комисията за съвкупния дълг съвпадат с прогнозите на държавите членки. Макар че съвкупното съотношение на дълга към БВП продължава да е много високо, Комисията очаква то да се понижи през тази и следващата година, като достигне 89,1 % през 2017 г., поради същите причини като посочените в държавните планове (намаляването на тежестта на лихвите по дълга и това, че т. нар. лавинообразен ефект вече не допринася за нарастването на съвкупния дълг). Следва обаче да се отбележи, че Германия е факторът за голяма част от намаляването на дълга в еврозоната. Ако Германия се изключи от изчисленията, съвкупното съотношение на дълга към БВП според прогнозите на Комисията намалява само с 0,2 процентни пункта през 2016 г. и през 2017 г., докато в противен случай понижаването е с 1 процентен пункт през двете години. Освен това, когато се изключи Германия, равнището на съвкупния дълг е значително по-високо — 99 % от БВП. И в този случай разликите между ПБП и прогнозата на Комисията могат да бъдат по-големи на равнището на държавите членки поради различни за всяка държава причини. По-значителните положителни разлики се отнасят до Португалия и Франция. Наблюдават се и отрицателни разлики за редица страни, за които Комисията предвижда по-малък дълг в сравнение с техните прогнози (таблица А4.3 и графика А4.5 от приложение 4). На съвкупно равнище промяната на дълга, прогнозирана от държавите членки за 2017 г., е по-голяма от прогнозираната от Комисията, предимно поради корекции наличности-потоци.

Съвкупното съотношение на дълга към БВП за еврозоната не може да бъде оценено от гледна точка на спазването на изискванията за дълга от ПСР, тъй като държавите членки, които са взети предвид при изчислението му, имат различен статут по отношение на ПСР¹⁶. Референтната стойност за намаляването на дълга обаче се прилага спрямо десет държави от еврозоната, които представиха ПБП. Съгласно прогнозата на Комисията се очаква седем от тях да спазват тази стойност (или преходното правило за дълга, ако е приложимо).

Прилагане на Пакта за стабилност и растеж

¹⁵ Планираното намаляване на съвкупното съотношение на дълга към БВП е много по-малко, ако се изключи Германия (– 1,6 спрямо – 3,9 процентни пункта за 2015—2017 г.).

¹⁶ Изискванията за дълга, които държавите членки трябва да спазват съгласно ПСР, се различават в зависимост от това дали спрямо тях се прилага корективната или предпазната част на Пакта и дали в тези държави съотношението на дълга към БВП е над или под 60 %.

Гъвкавостта, заложена в ПСР, позволява да се вземат предвид извънредни разходи, които са свързани с необичайни събития извън контрола на правителството и имат голямо отражение върху публичните финанси, както в рамките на предпазната, така и в рамките на корективната част на Пакта. Както през 2015 г., редица държави членки посочиха в ПБП въздействието върху бюджета на извънредния приток на бежанци (Австрия, Белгия, Италия, Словения и Финландия). Белгия, Италия и Австрия посочиха в своите ПБП и допълнителни разходи, свързани с терористичната заплаха. Освен това Италия поиска специално третиране по отношение на разходи, произтичащи от неотдавнашните земетресения. Финландия подаде заявление за прилагане през 2017 г. на клаузата за структурни реформи и на клаузата за инвестиции, а Литва посочи намерението си да поиска да се приложи клаузата за структурни реформи, въпреки че поради националните избори представи ПБП, в който не се предвижда промяна на политиката.

Изискванията за корекции съгласно предпазната и корективната част на ПСР са формулирани по отношение на изменението на структурното салдо. Комисията ще оцени (последваща оценка на всеки отделен случай) временното отклонение от изискванията за 2016 и 2017 г., дължащо се на допълнителните разходи през всяка от тези две години, които произтичат от извънредните разходи в сравнение с предходната година. Когато е уместно, становищата на Комисията относно ПБП съдържат фактическо изложение на влиянието, което евентуалните корекции за необичайни събития, като например бежанския приток и разходите, свързани с терористичната заплаха, могат да окажат върху оценката на спазването на изискванията.

Каре 1: Прилагане на подхода на преценка съгласно ясно определени принципи (constrained judgement) в процеса на фискален надзор от есента на 2016 г.

Договореност да се проверява достоверността на оценките на разликата между фактическия и потенциалния БВП

На неофициалното заседание на Съвета по икономически и финансови въпроси, проведено през април 2016 г. в Амстердам, бе поискано да се подобри общоприетата методика за оценяване на потенциалния растеж и на разликата между фактическия и потенциалния БВП. За да се изпълни това искане на Съвета, през октомври 2016 г. с държавите членки бяха договорени две конкретни мерки.

На първо място, бе договорено в общоприетата методика да се включи преразгледана методика за оценяване на неускоряващото ръста на работните заплати равнище на безработицата. Тази промяна вече бе приложена в прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. На второ място, бе постигнато съгласие, че може да се използва нов „инструмент за проверка на достоверността“, за да се сигнализира за случаи, в които резултатите от договорената методика биха могли да се тълкуват като икономически нелогични.

Инструментът за проверка на достоверността предоставя алтернативна оценка, специфична за всяка държава, на разликата между фактическия и потенциалния БВП за дадена година (в настоящия случай — 2016 г.) въз основа на статистическа методика за оценяване, обсъдена в Работната група за разликата между фактическия и потенциалния БВП (OGWG). Когато разликата между алтернативната оценка и оценката въз основа на общия метод надхвърля определен праг, това показва, че разликата между фактическия и потенциалния БВП, измерена чрез общия метод, може да е „нелогична“.

Резултати от инструмента за проверка на достоверността

Когато разликата между фактическия и потенциалния БВП за дадена държава членка е определена като нелогична, диапазонът между стойността, получена по общия метод, и алтернативната оценка представлява „диапазон на достоверност“, в рамките на който Комисията може да определи достоверно ниво на тази разлика, което да бъде използвано за целите на фискалния надзор (вж. по-долу).

Анализът на достоверността не може да се извършва за бъдещи години. За да може инструментът за проверка на достоверността да функционира за фискалния надзор, обхващащ 2017 г., е необходимо да се екстраполира диапазонът на достоверност от 2016 г., така че да се получи алтернативна оценка на разликата между фактическия и потенциалния БВП за 2017 г. Екстраполирането на диапазон на достоверност от 2016 г. към 2017 г. означава, че интервалът между стойността на разликата между фактическия и потенциалния БВП, получена по общия метод, и алтернативната оценка за 2016 г. се пренася и прилага директно по отношение на разликата, измерена по общия метод, за 2017 г. Следователно не се оказва влияние върху промяната спрямо предходната година на разликата между фактическия и потенциалния БВП.

Важно е да се отбележи, че резултатите от инструмента за проверка на достоверността не се отразяват на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г., понеже оценките на разликата между фактическия и потенциалния БВП и на структурното салдо в прогнозата продължават да се основават на общия метод. Резултатите от инструмента за проверка на достоверността служат като допълнителен качествен фактор, който следва да се разглежда в контекста на извършените от Комисията фискални оценки.

Използване на резултатите от инструмента за проверка на достоверността за целите на фискалния надзор: „принципи на замразяване“ за определяне на изискванията за фискална корекция към държавите членки

В своите становища относно проектите на бюджетни планове Комисията оценява спазването на фискалните изисквания за 2016 и 2017 г., определени в специфичните за всяка държава препоръки на Съвета за 2016 г. В рамките на предпазните мерки на ПСР фискалните изисквания произтичат от така наречената матрица на изискванията, включена в Съвместно договорената позиция относно гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж, с която изискването за равнището на фискалната корекция се диференцира в зависимост от икономическия цикъл¹⁷.

Изискването за 2017 г. беше определено през пролетта на 2016 г. въз основа на прогнозата за разликата между фактическия и потенциалния БВП за 2017 г. След като изискванията бъдат определени, те се считат за „замразени“. Наличието на нов набор от информация относно цикличната позиция на държавата членка води до „размразяване“ на изискванията само в много ограничен брой случаи:

- i) когато при повторна оценка се заключи, че икономическата конюнктура в държавата членка е много или изключително неблагоприятна, което се измерва като разлика между фактическия и потенциалния БВП под -3 % от потенциалния БВП;

¹⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

- ii) когато равнището на структурното салдо на дадена държава членка е било променено така, че изпълнение на първоначалното изискване би предполагало преизпълнение на нейната средносрочна цел.

Съгласуваните принципи за замразяване ще се прилагат и по отношение на последиците от резултатите от инструмента за проверка на достоверността за изискванията към държавите членки, по-специално с оглед на изискванията, произтичащи от матрицата. Поради това на практика не се разглеждат случаите, при които при прилагането на общия метод разликата между фактическия и потенциалния БВП е отрицателна в прекалено голяма степен, тъй като те не биха могли да доведат до по-нисък размер на изискването.

Следва отново да се изтъкне, че този процес няма да доведе до действително преразглеждане на официалното изискване, определено в специфичните за всяка държава препоръки. Резултатът от анализа ще се вземе предвид като качествен фактор при извършването на цялостна оценка на съответствието.

В допълнение, промененото равнище вследствие на алтернативните разлики между фактическия и потенциалния БВП също може да окаже въздействие върху допустимостта на някои държави членки за използване на клаузите за структурни реформи и инвестиции.

Тъй като инструментът не предоставя информация относно промяната в разликата между фактическия и потенциалния БВП, която влияе върху измерването на фискалната корекция посредством структурното салдо, измерването на фискалната корекция през 2017 г. няма да бъде засегнато.

Отражение върху оценките на ПБП на държавите членки

Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. инструментът за проверка на достоверността откроява шест държави от еврозоната, при които разликата между фактическия и потенциалния БВП може да е отрицателна в значително по-голяма степен в сравнение с изчислената чрез общата методика: Австрия, Финландия, Италия, Люксембург, Латвия и Словения. В тези страни, с изключение на Финландия, подробният анализ показва, че резултатите от инструмента за проверка на достоверността не оказват въздействие върху оценката на Комисията на съответствието на страната с Пакта за стабилност и растеж. По отношение на Финландия в анализа се посочва, че разликата между фактическия и потенциалния БВП вероятно ще бъде по-висока от прогнозата въз основа на общата методика, в резултат на което страната се очаква да спазва предпазния марж спрямо референтната стойност от 3 % от БВП от Договора, която представлява прага на допустимост за използване на клаузите за структурни реформи и инвестиции.

В следващите месеци Комисията ще продължи да работи с държавите членки за проучване на допълнителни начини за подобряване на методиката за изчисляване на разликата между фактическия и потенциалния БВП и нейното прилагане.

Структура на фискалната корекция

В ПБП се предвиждат само много ограничени промени в структурата на публичните финанси за периода 2016—2017 г. в еврозоната като цяло (таблица А4.5 и графики А4.2а—б от приложение 4). Отношението на разходите на сектор „Държавно управление“ към БВП се очаква да намалее с 0,4 процентни пункта през

2017 г. 0,1 процентни пункта от това намаление обаче се дължат на икономии на разходи за лихви. Останалото намаление, което изглежда съществено, се дължи главно на условията на икономическия цикъл. В действителност, съотношението на първичните разходи, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, показва намаление от едва 0,1 процентни пункта. Това намаление отчасти се компенсира с планираните данъчни намаления, както е видно от лекия спад на коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл съотношение на приходите (0,1 процентни пункта през 2017 г.). В това отношение като цяло плановете на държавите членки за намаляване на разходите като дял от потенциалния БВП през последните няколко години в голямата си част не се конкретизираха. Прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. потвърждава това тълкуване. Като цяло единичната данъчна еластичност, посочена както в ПБП, така и в прогнозата на Комисията, показва, че намаленията в приходите са вследствие на държавни мерки (таблица А 4.6 от приложение 4).

Не се очаква планираната корекция да влоши средносрочните перспективи за растеж, въпреки че може да съществуват алтернативи за намаляване на разходите, които благоприятстват растежа в по-голяма степен. Прогнозира се повечето категории разходи да намалееят като процент от БВП, въпреки че, както вече беше отбелязано, цялостното леко намаляване на разходите се дължи на циклични фактори. Най-големите намаления се наблюдават в разходите за възнаграждение на заетите лица и разходите за лихви, като особено по отношение на последните държавите членки се възползват от значителни икономии (както е описано по-подробно в следващия раздел). Тъй като повечето производствени разходи не са сред най-силно засегнатите, планираната корекция не се очаква да навреди на средносрочните перспективи за растеж, въпреки че може да са възможни алтернативи, благоприятстват растежа в по-голяма степен. По-специално, не се предвижда нарастване на капиталовите разходи, макар настоящите равнища да са ниски в исторически план. Освен това, подобренията в националното фискално управление, в това число въвеждането на ефективни прегледи на разходите, биха могли да допринесат за това публичните разходи да стимулират растежа в по-голяма степен. Вж. каре 2 по-долу относно ръководните принципи за ефективно преразглеждане на разходите, договорени от Еврогрупата. В общи линии прогнозата на Комисията е в съответствие с ПБП и в нея се потвърждава наличието на най-големи намаления в лихвените плащания и заплатите в публичния сектор, въпреки че се предвижда малко по-малък спад в заплатите в публичния сектор в сравнение с предвиденото в ПБП.

Разходите за лихви се очаква да намалееят допълнително през 2017 г., като по този начин ще се освободят ресурси за подпомагане на консолидирането и увеличаването на разходите за бъдещи периоди, при условие че е налице фискално пространство. Доходността по държавните ценни книжа в еврозоната обаче все още е на исторически ниски нива, като понастоящем десетгодишната доходност варира от 0 % до 1¼ % за четирите най-големи държави членки от еврозоната. В резултат на това общият размер на лихвените плащания от сектор „Държавно управление“ продължи да намалява като дял от БВП. Съгласно информацията, включена в ПБП, разходите за лихви за еврозоната като цяло се очаква да намалееят от 2,4 % от БВП през 2015 г. на 2,1 % през 2016 г. и се прогнозира, че те ще намалееят допълнително през следващата година — до 2,0 % от БВП, което е доста под равнището от 3,0 %, отбелязано през 2012 г. в разгара на кризата с държавния дълг в еврозоната. Картината, обрисувана в плановете на държавите членки, до голяма степен се потвърждава от прогнозата на Комисията. Докато разходите по обслужване на дълга

в рамките на еврозоната вероятно ще се запазят на исторически ниски равнища през следващите години, използването на икономии от ниските лихвени плащания за финансиране на постоянното увеличаване на държавните разходи или за намаляване на данъците би могло да представлява риск поради временния характер на тези икономии.

Мерките, представени в ПБП, ще имат само много ограничено въздействие върху данъчната структура за разглежданите 18 държави членки от еврозоната през 2017 г. След като бъде коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, съотношението на приходите намалява с около 0,1 % от БВП. От трите основни категории приходи, социалноосигурителните вноски и косвените данъци се очаква да намалят като дял от БВП, а преките данъци да се увеличат. В същото време промените са незначителни и не водят до съществена промяна в относителните тегла на тези категории. По отношение на приходите прогнозите на Комисията съвпадат с тези в ПБП (графика А4.3б от приложение 4).

Каре 2: Ръководни принципи за ефективни прегледи на разходите

В условията на висок публичен дълг и нисък икономически растеж повече от всякога е необходимо да се гарантира, че парите на данъкоплатците се използват ефективно. Твърде често обаче „наследени“ от миналото разходи имат тенденция да нарастват почти автоматично през годините. Прегледи на разходите с различен обхват и срокове са в ход или са били обявени в повече от половината от държавите членки от еврозоната. Еврогрупата разглежда националния опит, натрупан от тях, и на заседанието си през септември 2016 г. одобри редица принципи, които трябва да се спазват при прегледите на разходите, за да се осигури тяхното оптимално въздействие върху качеството на публичните разходи¹⁸.

Целта на прегледите на разходите е да се възобнови връзката, от една страна, между решенията за изразходване на средства и приоритетите на политиката (*трябва ли съответната политика да се финансира с публични средства?*) и, от друга страна, между нивата на разходите и произтичащите ползи за съответните граждани или предприятия (*каква е стойността, постигната с публичните средства?*). Инструментът включва анализ на съществуващите отделни базови разходи с цел да бъдат установени:

- възможности за спиране на финансирането на политики с понижен приоритет или на финансиране без видимо въздействие върху целта на политиката,
- подобряване на ефективността — предоставяне на обществено благо или обществена услуга с по-малко разходи или предоставяне на обществено благо или обществена услуга с по-добро качество при почти равни разходи.

Обикновено то включва реформи в обхвата на публично финансираните намеси, организацията на обществените услуги, свързаните с тях процеси и човешките ресурси в публичната администрация.

Това трябва да доведе до по-добро разпределение на разходите между политиките, които генерират икономии (включително маржове за финансиране на политики, които благоприятстват растежа) и/или подобряване на качеството на публичната администрация.

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

Оценка на ориентацията на фискалната политика в еврозоната

След съществена фискална консолидация, състояла се в периода 2011—2013 г., като цяло се очаква за периода 2014—2017 г. фискалната позиция на еврозоната да бъде в общи линии неутрална. На фона на отчетеното икономическо възстановяване, фискалната позиция в периода 2014—2015 г. премина в общи линии в неутрална, а през 2016 г. — в леко експанзионистична. Както в обобщените ПБП на държавите членки, така и в прогнозата на Комисията се предвижда, че през 2017 г. фискалната позиция ще се запази в общи линии неутрална.

Каре 3: Анализ на фискалната позиция

Диалогът относно фискалната политика е ключов аспект от усилията на Комисията да укрепи колективното обсъждане на общите интереси на еврозоната¹⁹. В ЕС и еврозоната националните фискални политики се определят най-вече въз основа на основаната на правила рамка, залегнала в Договора и в Пакта за стабилност и растеж (ПСР). В допълнение аналитичният преглед на фискалните политики позволява да се оцени дали провежданите фискални политики наистина създават условия за висок и устойчив растеж, ценова стабилност и, по-специално, дали възможностите за свобода на действие, предвидени в рамката, се използват по най-добрия начин. Той помага да се изтъкнат ефектът на националните политики и тяхното отражение в останалите държавите членки.

Фискалната позиция на еврозоната трябва да намери правилния баланс между устойчивост и стабилизиране. Прекомерно високите равнища на дълга трябва да бъдат намалени и трябва да се изградят наново фискалните буфери. Предпазлив подход към намаляването на дълга е особено необходим, за да могат да бъдат посрещнати евентуални нови шокове. В същото време възстановяването протича бавно, като безработицата намалява едва постепенно, а прогнозите за инфлацията продължават да изостават от целта за ценова стабилност.

Измерването и анализът на фискалната позиция представляват методологично предизвикателство. Фискалната позиция е понятие без общоприето определение, но за което в рамките на икономическа общност е налице широко общо разбиране. Обикновено под това понятие се разбира ориентацията, която се придава на фискалната политика чрез дискреционните решения на правителствата, свързани с данъчното облагане и разходите. Традиционно фискалната позиция се измерва с промяната в структурното първично салдо, въпреки че за нейната оценка може да се използват и други показатели. В настоящото каре нуждата от консолидиране се измерва чрез показателя S1, който отразява фискалната корекция, която е необходима, за да се гарантира, че публичният дълг на държава членка ще достигне 60 % от БВП през 2031 г. Подробна оценка на различните показатели и тяхната устойчивост може да бъде открита в *Програмите за стабилност или конвергенция (ПСК): Хоризонтален преглед и последици за фискалната позиция на еврозоната* (Европейска комисия, Institutional Papers № 34, 2016 г.).

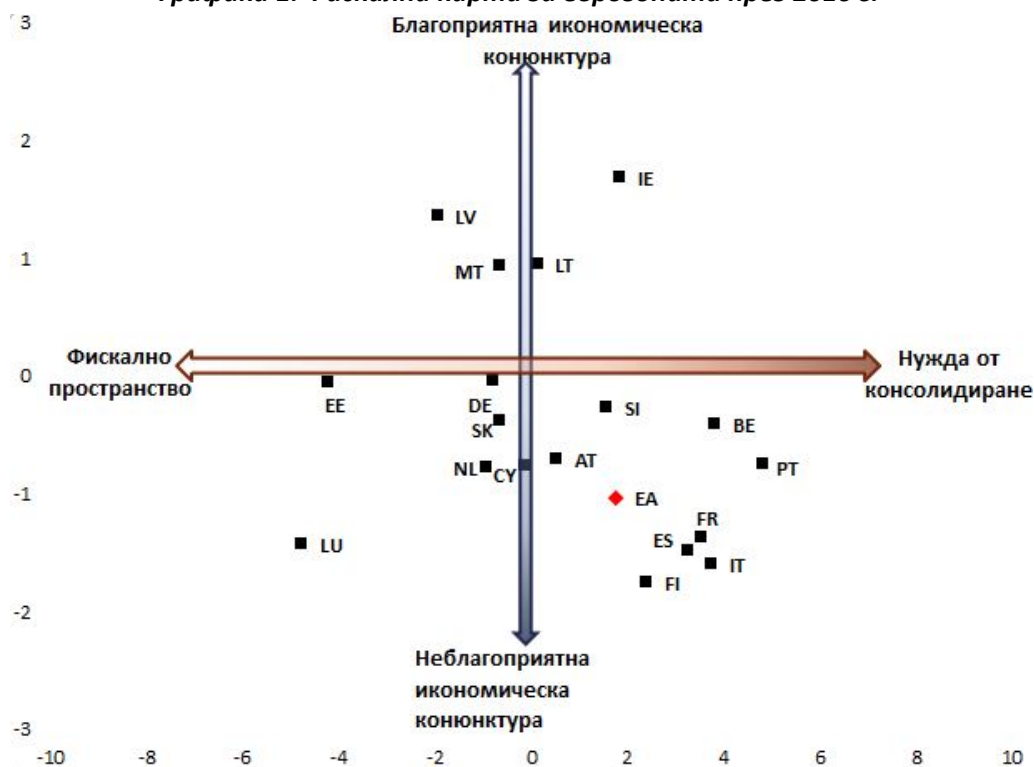
В настоящия момент за еврозоната като цяло се наблюдава допълнителен конфликт между целите, свързани с нуждата от устойчивост и нуждата от стабилизиране. Еврозоната се намира в югоизточния квадрант на фискалната карта,

¹⁹ Вж. COM(2016) 727 final, 16.11.2016 г.

в който се наблюдава този конфликт, вж. графика 1. Той отразява наличието на отклонение на фискалната корекцията от курса, при който се предвижда устойчиво намаление на дълга в бъдеще, съпроводено от значителен икономически застой, който обаче постепенно отслабва. Това заключение се доказва като издържано в качествено отношение и при сравняване с алтернативни показатели, въпреки че отделните стойности може да се различават.

От икономическа гледна точка цялостната позиция на еврозоната следва да бъде диференцирана в зависимост от ситуацията в отделните държави по отношение на устойчивостта и стабилизирането. В редица държави членки в югоизточната част на фискалната карта все още има значителна нужда от консолидиране. Югозападният квадрант показва държавите членки, които разполагат с фискално пространство и чиито икономики биха се възползвали от ограничени стимули. В това отношение проектите на бюджетни планове могат да бъдат подобрени. По-конкретно в планове на някои големи държави, които са ориентирани към постигането на целта за стабилизиране, би могъл да се търси баланс в посока по-голямо консолидиране, докато оставащото фискално пространство може да се използва за подпомагане на краткосрочния и дългосрочния растеж, най-вече чрез стимулиране на инвестициите.

Графика 1: Фискална карта за еврозоната през 2016 г.



Забележка: Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2016г. Благоприятната (неблагоприятната) икономическа конюнктура се измерва с разликата между фактическия и потенциалния БВП през 2016 г., в % от БВП. Нуждата от консолидиране или фискално пространство се измерва с показателя S1 на Комисията за рисковете за устойчивостта, също в % от БВП, въз основа на предварителни изчисления в прогнозата от есента на 2016 г. и като 2016 г. се използва като референтна година.

Ориентацията на фискалната позиция за периода 2016—2017 г. може да бъде оценена спрямо двойната цел за дългосрочна устойчивост на публичните финанси и краткосрочно макроикономическо стабилизиране (вж. каре 3 по-горе). Дългосрочната устойчивост изисква публичният дълг да бъде сведен и поддържан на устойчиви нива, като се отчитат настоящото равнище на дълга и прогнозираните бъдещи разходи, свързани със застаряването²⁰. Макроикономическата стабилизация може да бъде изразена като преодоляване с адекватни темпове на разликата между фактическия и потенциалния БВП в краткосрочен до средносрочен план, като в същото време в настоящата ситуация се осигури по-ясно изразен преход от външни към вътрешни източници на растеж. Тъй като паричната политика вече се характеризира с висока гъвкавост, като се имат предвид почти нулевите номинални лихвени проценти и много ниската инфлация, вниманието се насочва към фискалната политика.

Както е посочено в придружаващото съобщение на Комисията „Към положителна фискална позиция за еврозоната“²¹, изработването на адекватна фискална позиция за еврозоната е индивидуална и колективна отговорност на държавите членки. В съобщението се предоставят допълнителен анализ на фискалната позиция и насоки относно последиците от нея за фискалната политика в еврозоната.

²⁰ Съгласно показателя на Комисията за устойчивост (S1), който показва общото усилие, което е необходимо през периода 2016—2021 г. с цел намаляване на дълга до 60 % от БВП през 2031 г., като се вземат предвид условните пасиви, свързани със застаряването на населението, корекцията е от около 1/3 % от БВП през 2016 г. и следващите години.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

III. Преглед на проектите на бюджетни планове

Становището на Комисията относно проектите на бюджетни планове се съсредоточава върху спазването на разпоредбите на ПСР и на отправените въз основа на това препоръки. За държавите членки, за които тече процедура при прекомерен дефицит (ППД), в становищата на Комисията се прави оценка на напредъка при коригирането на прекомерните дефицити по отношение на целите както за номиналния дефицит, така и за структурната корекция. За държавите членки, за които се прилагат предпазните мерки на ПСР, в становищата на Комисията се оценяват придържането към специфичните за отделните държави средносрочни бюджетни цели (СБЦ) или напредъкът към постигането им, както и спазването на правилото за дълга, за да се види дали плановите съответстват на ПСР и на специфичните за всяка държава препоръки (СДП) във фискалната област, отправени от Съвета до държавите членки на 12 юли 2016 г.

Всички държави членки от еврозоната, в които не се изпълняват програми, представиха своите ПБП в срок в съответствие с член 6 от Регламент (ЕС) № 473/2013.

За нито един ПБП не бе установено „особено сериозно несъответствие“ с ПСР съгласно член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 473/2013. Няколко от представените планове обаче пораждат безпокойство.

В таблици 2а и 2б са обобщени оценките на Комисията на ПБП на отделните държави, включени в нейните становища, приети на 16 ноември, заедно с оценката на напредъка по структурните реформи във фискалната област. Тези оценки се основават на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. За да се улесни съпоставянето на информацията, оценката на плановите е обобщена в три общи категории, чието значение е различно в зависимост от това дали за дадена държава членка тече процедура при прекомерен дефицит, или не:

- **Спазва изискванията:** Според прогнозата на Комисията **не е необходимо адаптиране на бюджетните планове** в рамките на националната бюджетна процедура, за да се гарантира, че бюджетът за 2017 г. спазва правилата на ПСР.
- **Спазва в най-общи линии:** Според прогнозите на Комисията за 2017 г. ПБП се очаква да осигури спазване в най-общи линии на правилата на ПСР.

За държавите членки, за които тече ППД: макар в прогнозата на Комисията за 2017 г. да се предвижда, че междинната цел за номиналния дефицит ще бъде постигната или че прекомерният дефицит ще бъде своевременно коригиран, е налице забележимо отслабване на фискалната корекция в сравнение с препоръчаното равнище, което излага на риск спазването на препоръката по ППД.

За държавите членки, за които се прилагат предпазните мерки на ПСР: според прогнозата на Комисията за 2017 г. се предвижда известно отклонение от СБЦ или от плана за корекции за постигането ѝ, но изоставането спрямо изискването няма да представлява значително отклонение от препоръчаната корекция. За тези държави членки се приема, че са спазили правилото за дълга, където е приложимо.

- **Риск от неспазване:** Според прогнозата на Комисията за 2017 г. ПБП не се очаква да подsigури спазване на правилата на ПСР.

За държавите членки, които се намират в ППД: прогнозата на Комисията за 2017 г. сочи, че няма да бъдат изпълнени нито препоръчаната фискална корекция,

нито междинната цел за номиналния дефицит, нито прекомерният дефицит ще бъде коригиран своевременно.

За държавите членки, за които се прилагат предпазните мерки на ПСР: според прогнозата на Комисията за 2017 г. се очаква значително отклонение от СБЦ или от изискваната корекция за нейното постигане и/или неспазване на целевия показател за намаляване на дълга, където е приложимо.

Съгласно Съвместно договорената позиция относно гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж, одобрена от Съвета по икономически и финансови въпроси на 12 февруари 2016 г., в своите ПБП Финландия и Литва поискаха гъвкавост въз основа на клаузата за структурни реформи и инвестиции. В своя ПБП Финландия поиска временно отклонение от препоръчаната корекция към средносрочната цел през 2017 г. предвид осъществяването на мащабни структурни реформи, които ще имат положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси (искане за гъвкавост в размер на 0,5 % от БВП), и извършването на национални разходи по проекти, съфинансирани от ЕС по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове (искане за гъвкавост в размер на 0,1 % от БВП). Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. Финландия не изпълнява минималния целеви показател, но по отношение на прогнозната разлика между фактическия и потенциалния ѝ БВП съществува несигурност. Подробна оценка на прогнозната разлика между фактическия и потенциалния БВП за 2016 г. сочи, че Финландия ще постигне минималния целеви показател през 2017 г.²² Като допълнителна гаранция правителството на Финландия пое публично ангажимент, ако е необходимо, да предприеме допълнителните мерки през 2017 г., за да осигури спазване на ПСР, включително по-специално съответствието с установената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. По отношение на Литва, в ПБП, в който не се предвижда промяна на политиката, е заложено такова искане за гъвкавост във връзка с планираното изпълнение на важни структурни реформи на пазара на труда и на пенсионната система с положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси (искане за гъвкавост в размер на 0,6 % от БВП). Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. изглежда, че Литва разполага с достатъчно фискално пространство, за да се възползва от временно отклонение от изискваната корекция за постигане на СБЦ. Цялостната оценка за това дали Финландия и Литва отговарят на критериите за гъвкавост ще се извърши в рамките на редовния цикъл на европейския семестър в контекста на оценката на програмите за стабилност за 2017 г.

Освен това няколко държави членки посочиха въздействието върху бюджета на увеличил се приток на бежанци и на предприетите допълнителни мерки за сигурност. Разпоредбите на член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 позволяват временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел с оглед на посрещането на такива допълнителни разходи, доколкото притокът на бежанци и сериозността на заплахата от тероризъм представляват извънредни събития, отражението им върху публичните финанси е

²² В консултация с държавите членки Комисията разработи скринингов инструмент, чрез който да се сигнализира за случаи, в които резултатите от договорената методика биха могли да се тълкуват като икономически нелогични. В тези случаи беше извършен задълбочен качествен анализ, включително относно възможните последици по отношение на изискванията за съответните държави членки съгласно ПСР (вж. каре 1).

значително и устойчивостта не би била засегната. На този етап Комисията разглежда възможността за евентуално временно отклонение за свързаните с бежанците разходи през 2015 г. и 2016 г. (Белгия, Италия, Австрия, Словения и Финландия) и за свързаните със сигурността разходи през 2016 г. и 2017 г. (Белгия, Италия и Австрия). Комисията ще направи окончателна оценка, включително относно допустимите суми, въз основа на отчетените данни, представени от властите. Комисията изразява готовност своевременно да разгледа възможността за допълнителни отклонения, свързани с разходи във връзка с миграцията, направени през 2017 г. Също така съгласно клаузата за необичайни събития Италия отправи искане за специално третиране във връзка с въздействието върху бюджета на превантивен план за инвестиции за защита на националната територия срещу сеизмични рискове. Комисията отчита безпрецедентната сеизмична активност, наблюдавана в Италия през последните месеци, поради която връзката между превенцията и спешната намеса не позволява да се направи много ясно разграничение. По тази причина Комисията счита, че по отношение на средствата, заделени от правителството за тази цел през 2017 г., също би могло да се счита, че е позволено временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че италианските органи предоставят необходимите предварителни и последващи данни.

Португалия и Испания представиха преди средата на октомври своите ПБП, както и доклади за действията, предприети в отговор на решенията на Съвета за отправяне на предизвестие, приети на 8 август 2016 г. съгласно член 126, параграф 9 от Договора. Междувременно Комисията извърши оценка по тези документи и започна структуриран диалог с Европейския парламент. Комисията стигна до заключението, че процедурите при прекомерен дефицит и за двете държави членки следва да бъдат временно прекратени. Следователно, обстоятелството, изискващо Комисията да представи предложение за спиране на суми от европейските структурни и инвестиционни фондове, вече не е налице и такова предложение няма да се изготви.

И на последно място, Комисията направи предварителна оценка на степента на постигнатия напредък по изпълнението на структурните реформи във фискалната област, набелязани в специфичните за всяка държава препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г. Оценката на ПБП е обобщена в следните пет по-обща категории: без напредък, ограничен напредък, известен напредък, съществен напредък и цялостно изпълнение. Обстойна оценка на напредъка, постигнат в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, ще бъде направена в докладите по държави през 2017 г. и в контекста на специфичните за всяка държава препоръки, които ще бъдат приети от Съвета през 2017 г.

Таблица 2а: Преглед на отделните становища на Комисията относно проектите на бюджетни планове — държави членки, за които се прилагат предпазните мерки на ПСР

Държави членки	Цялостно съответствие на ПБП с ПСР		Напредък в изпълнението на структурните реформи във фискалната област, препоръчани в специфичните за всяка държава препоръки от 2016 г.
	Общо заключение въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г.	Съответствие с изискванията на предпазните мерки през 2016—2017 г.	
BE*	Риск от неспазване	2016 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; <i>prima facie</i> неспазване на преходното правило за дълга; 2017 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ през 2017 г., но наличие на риск от значително отклонение общо за периода 2016—2017 г.; <i>prima facie</i> неспазване на целевия показател за намаляване на дълга;	Без напредък
DE	Спазва изискванията	2016 г.: преизпълнена СБЦ; спазване на целевия показател за намаляване на дълга; 2017 г.: преизпълнена СБЦ; спазване на целевия показател за намаляване на дълга;	Ограничен напредък
EE	Спазва изискванията	2016 г.: преизпълнена СБЦ; 2017 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Не се прилага
IE	Спазва в най-общи линии	2016 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; спазване на преходното правило за дълга; 2017 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; спазване на преходното правило за дълга.	Известен напредък
IT*	Риск от неспазване	2016 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; без признаване на пълния размер за гъвкавост от 0,75 % от БВП, разрешаван съгласно клаузата за структурни реформи и клаузата за инвестиции, би бил налице риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; <i>prima facie</i> неспазване на целевия показател за намаляване на дълга; 2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; <i>prima facie</i> неспазване на целевия показател за намаляване на дълга;	Известен напредък
CY	Риск от неспазване	2016 г.: преизпълнена СБЦ; спазване на преходното правило за дълга; 2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; спазване на преходното правило за дълга.	Известен напредък

LT**	Риск от неспазване	2016 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; 2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ на базата на ПБП, в който не се предвижда промяна на политиката;	Не се прилага
LV	Спазва в най-общи линии	2016 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; 2017 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ през 2017 г., но има риск от малко отклонение общо за периода 2016—2017 г.;	Ограничен напредък
LU	Спазва изискванията	2016 г.: преизпълнена СБЦ; 2017 г.: преизпълнена СБЦ.	Ограничен напредък
MT	Спазва в най-общи линии	2016 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; спазване на целевия показател за намаляване на дълга; 2017 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Без напредък
NL	Спазва изискванията	2016 г.: изпълнена СБЦ; спазване на преходното правило за дълга; 2017 г.: преизпълнена СБЦ; спазване на целевия показател за намаляване на дълга.	Без напредък
AT***	Спазва в най-общи линии	2016 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; спазване на преходното правило за дълга; 2017 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Ограничен напредък
SK	Спазва изискванията	2016 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; 2017 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Известен напредък
SI	Риск от неспазване	2016 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; спазване на преходното правило за дълга; 2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; спазване на преходното правило за дълга.	Ограничен напредък
FI****	Риск от неспазване	2016 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; 2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Известен напредък

* На 18 май 2016 г. Комисията публикува доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС, тъй като държавата членка не постигна достатъчен напредък в спазването на правилото за дълга през 2015 г. В доклада се прави заключението, че след оценката на всички релевантни фактори, критерият за дълга следва да се счита за спазен. Скоро Комисията ще публикува нов доклад.

** ПБП, представен от служебно правителство въз основа на непроменена политика.

*** Това заключение е направено, след като настоящата прогноза за въздействието върху бюджета през 2016 г. на извънредния приток на бежанци и на мерките за сигурност (от което Австрия ще може да се ползва и през 2017 г., за да се гарантира равно третиране с държавите членки, които са по-далеч от постигането на средносрочната си бюджетна цел) е изключена от изискването.

**** На 18 май 2016 г. Комисията публикува доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС, тъй като консолидираният държавен дълг на Финландия надвиши 60 % от БВП през 2015 г. В доклада се прави заключението, че след оценката на всички релевантни фактори, критерият за дълга следва да се счита за спазен.

Таблица 26: Преглед на отделните становища на Комисията относно проектите на бюджетни планове — държави членки, за които се прилагат корективните мерки на ПСР

Държави членки	Цялостно съответствие на ПБП с ПСР		Напредък в изпълнението на структурните реформи във фискалната област, препоръчани в специфичните за всяка държава препоръки от 2016 г.
	Общо заключение въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г.	Общо заключение въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г.	
ES*	Риск от неспазване	2016 г.: междинната цел за номиналния дефицит е постигната, фискалната корекция не е изпълнена; 2017 г.: междинната цел за номиналния дефицит не е постигната: фискалната корекция не е изпълнена на базата на ПБП, в който не се предвижда промяна на политиката.	Ограничен напредък
FR	Спазва в най-общи линии	2016 г.: междинната цел за номиналния дефицит е постигната, фискалната корекция не е изпълнена; 2017 г.: предвижда се номиналният дефицит да е малко под 3 % от БВП; фискалната корекция не е изпълнена.	Ограничен напредък
PT**	Риск от неспазване	2016 г.: очаквано навременно и трайно коригиране на прекомерния дефицит, фискалната корекция е изпълнена. 2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; <i>prima facie</i> неспазване на преходното правило за дълга;	Ограничен напредък

* ПБП, представен от служебно правителство въз основа на непроменена политика.

** Понастоящем за Португалия се прилагат корективните мерки на ПСР, но за страната могат да започнат да се прилагат предпазните мерки, считано от 2017 г., ако бъде постигната своевременна и устойчива корекция.