



Брюксел, 22.11.2017г.
COM(2017) 800 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Проекти на бюджетни планове за 2018 г.: обща оценка

Резюме

В настоящото съобщение се обобщава оценката на Комисията на проектите на бюджетни планове (ПБП) за 2018 г., представени от осемнадесет държави членки от еврозоната (ЕЗ-18, без Гърция, за която се прилага програмата по ЕМС за подкрепа на стабилността). Австрия и Германия представиха планове на основата на *запазване на провежданата политика*, тъй като правителствата им не разполагаха с пълни бюджетни правомощия към момента на подаването им. Испания представи план на основата на *запазване на провежданата политика* поради закъснение в бюджетния процес. В съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013 Комисията извърши оценка на проектите на бюджетни планове на държавите членки и на цялостната бюджетна ситуация и фискална позиция в еврозоната като цяло.

Цялостната оценка на ПБП за 2018 г. и на агрегираната фискална позиция на еврозоната може да бъде обобщена по следния начин:

1. От пролетта насам държавите членки и Комисията съществено повишиха своите прогнозите за растежа. Икономиката нараства с темпове, надхвърлящи нейния потенциал, и агрегираната разлика между фактическия и потенциалния БВП се очаква допълнително да намалее през 2017 г. и да стане положителна през 2018 г. Въпреки това възстановяването в еврозоната се характеризира с някои нетипични особености: слаба същинска инфлация и слабо увеличение на заплатите, които не отразяват подобренията на пазара на труда, за които свидетелстват стандартните показатели на пазара на труда, голям излишък по текущата сметка и продължаващ, макар и намаляващ, недостиг на инвестиции.
2. Според плановите на държавите членки агрегираният номинален дефицит продължава да намалява благодарение на цикличните подобрения. Според прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. дефицитът в еврозоната намалява от 1,6 % от БВП през 2016 г. до 1,1 % през 2017 г. През 2018 г. изпълнението на плановите на държавите членки ще доведе до номинален дефицит от 0,9 % от БВП за еврозоната, което се потвърждава и от прогнозата на Комисията.
3. Изпълнението на проектите на бюджетни планове ще намали съотношението на дълг към БВП в еврозоната от 88 % от БВП през 2017 г. до малко над 86 % през 2018 г. благодарение на цикличния подъем и запазването на ниските лихвени проценти. *Prima facie*, съгласно прогнозата на Комисията Белгия и Италия не се очаква да спазят целевия показател за намаляване на дълга през 2017 г. и 2018 г. Това се отнася и за Франция, за която, ако постигне навременно и устойчиво коригиране на прекомерния дефицит, от началото на 2018 г. ще се прилага преходното правило за дълга.
4. След малко структурно подобрение през 2017 г., ПБП сочат леко влошаване на структурния дефицит в еврозоната през 2018 г. с 0,1 % от БВП, докато в последните програми за стабилност все още се планираше агрегирано подобрение от 0,2 % от БВП. Комисията предвижда също повишение от 0,1 процентни пункта от БВП за еврозоната през 2018 г. Това обаче крие значителни разлики между прогнозата на Комисията и ПБП за отделни държави членки.

5. По отношение на състава на фискалната корекция държавите членки предвиждат леко намаление на коригираното спрямо икономическия цикъл съотношение на разходите. Това развитие се дължи на намалението на лихвените разходи (-0,1 % от БВП), както и на нарастването на първичните разходи с малко по-нисък темп, отколкото потенциалния растеж. Извънредните приходи от по-ниските лихвени разходи следва да се използват, за да се ускори намаляването на дълга. Публичните инвестиции се очаква да се увеличат леко през 2018 г., след като постоянно намаляваха в периода между 2010 г. и 2016 г. Очаква се съотношението на приходите да намалее вследствие на намаляващите приходите мерки (-0,1 % от БВП), както и на намалението на приходите от -0.2 % от БВП.
6. През 2018 г. фискалната позиция на еврозоната, измерена чрез промяната в агрегираното структурно салдо, е като цяло неутрална. В сравнение със структурното салдо, структурното *първично* салдо сочи малко по-експанзивна позиция през 2018 г., тъй като то не включва продължаващото намаляване на лихвените разходи. Дискреционната фискална корекция — показател, който е близо до целевия показател за разходите на Пакта за стабилност и растеж, също сочи към малко по-експанзионистична политика през 2017 г. и 2018 г., както според ПБП, така и според прогнозата на Комисията.
7. Като цяло неутралната фискална позиция на агрегирано равнище в еврозоната изглежда подходяща предвид на продължаващото икономическо възстановяване в еврозоната, което тя се характеризира с някои нетипични особености, с наследения от периода на кризата дълг и с очакваната промяна в закупуването на активи от страна на ЕЦБ.
8. Агрегираната ситуация крие значителни различия между държавите членки, като в някои от тях е необходима консолидация, докато други разполагат с известно фискално пространство. Следователно е нужен диференциран подход по отношение на националните фискални политики, за да се балансира целите за стабилизиране на икономиката и за да се осигури дългосрочната устойчивост на публичните финанси.
9. Като цяло продължават да съществуват големи различия в позициите на държавите членки по отношение на техните средносрочни бюджетни цели (СБЦ). Съгласно прогнозата на Комисията през 2017 г. шест държави членки от еврозоната са постигнали (Литва) или надхвърлили средносрочната си бюджетна цел (Германия, Кипър, Люксембург, Малта и Нидерландия). Предвижда се това положение да се запази през 2018 г., като се очаква някои от тези държави да използват част от фискалното си пространство. Съгласно ПБП при *запазване на провежданата политика* на Германия се очаква и тази страна да използва част от фискалното си пространство. Предвижда се Ирландия да постигне своята СБЦ през 2018 г., а Словакия да постигне значителен напредък в тази насока. В същото време за някои държави членки, които са все още далеч от своята СБЦ, Комисията не предвижда значителни подобрения (Испания, Италия, Португалия и Словения) или дори очаква влошаване на структурното салдо (Белгия и Франция). С изключение на Словения, това са също държавите членки с най-високите съотношения на дълга към БВП.

10. За да може да балансира нуждите от стабилизиране с възможните заплахи за устойчивостта, Комисията може да упражни своето право на преценка, когато оценява дадено отклонение от изискваната фискална корекция. По-специално, Комисията стигна до заключението, че фискална корекция, която се отклонява от изискването, може да се счита за допустима в случаите на Италия и Словения, при условие че те ефективно гарантират такава фискална корекция през 2018 г. Въпреки това според прогнозата на Комисията не изглежда, че тази корекция ще бъде постигната.

Оценката на Комисията на планове на отделните държави членки може да се обобщи, както следва:

Нито един от ПБП за 2018 г. не е в сериозно неспазване на изискванията на Пакта за стабилност и растеж (ПСР). В няколко случая обаче Комисията смята, че планираните фискални корекции са по-малки от заложеното в ПСР, или е налице риск от това.

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

- за шест държави (**Германия, Литва, Латвия, Люксембург, Финландия и Нидерландия**) се прави изводът, че техните ПБП са **съобразени** с изискванията на ПСР за 2018 г.;

- за пет държави (**Естония, Ирландия, Кипър, Малта и Словакия**) Комисията заключи, че ПБП са **съобразени до голяма степен** с изискванията на ПСР за 2018 г. Възможно е планове на тези държави да доведат до известно отклонение от съответното СБЦ или от плана за корекции за постигането ѝ.

- за пет държави (**Белгия, Италия, Австрия, Португалия и Словения**) ПБП са свързани с **риск от неспазване** на изискванията на ПСР за 2018 г. ПБП на тези държави членки могат да доведат до значително отклонение от планове за корекции за постигане на съответната МБЦ. По отношение на **Белгия и Италия** се прогнозира също и неспазване на целевия показател за намаляване на дълга.

Що се отнася до двете държави, за които понастоящем се прилагат корективните мерки на ПСР (т.е. които са в процедура при прекомерен дефицит — ППД):

- за **Франция**, за която от 2018 г. биха могли да се прилагат предпазните мерки, ако бъде постигната своевременна и устойчива корекция на прекомерния дефицит, Комисията заключава, че ПБП е свързан с **риск от неспазване** на изискванията на ПСР през 2018 г., тъй като според прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. се предвижда значително отклонение от изисквания план за корекции за постигане на СБЦ и неспазване на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г.

- за **Испания** Комисията заключава, че ПБП съответства до голяма степен на изискванията на ПСР за 2018 г., тъй като според прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. номиналният дефицит ще бъде под референтната стойност от 3 % от БВП през 2018 г., въпреки че целта за номиналния дефицит не се очаква да бъде постигната и фискалната корекция ще бъде значително по-малка от препоръчаното равнище.

1. Въведение

Законодателството на ЕС предвижда, че държавите членки от еврозоната предават на Комисията ежегодно проекти на бюджетни планове (ПБП) за следващата година в срок до 15 октомври с цел да се подобри координацията на националните фискални политики в Икономическия и паричен съюз.¹

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.

Осемнадесет държави членки от еврозоната (по-нататък „ЕЗ-18“ и „еврозоната“)² трябваше да изпратят на Комисията своите ПБП за 2018 г. до 16 октомври в съответствие с изискванията на така наречения пакет от два законодателни акта³. Гърция, за която се прилага програмата по ЕМС за подкрепа на стабилността, не е задължена да представя план, тъй като в програмата вече е предвидено внимателно наблюдение на фискалната област.

В съответствие с насоките на Кодекса за поведение към пакета от два законодателни акта, Австрия и Германия представиха ПБП при запазване на провежданата политика, тъй като тези държави членки имат само служебни правителства без пълни бюджетни правомощия вследствие на неотдавнашните избори⁴. Очаква се новите правителства да представят пълни ПБП, след като поемат мандата си. Испания също представи ПБП при запазване на провежданата политика, тъй като процедурата за одобряване на бюджета на централното правителство и на бюджета за социална сигурност изостава от обичайния си график. Очаква се тя да представи пълен ПБП във възможно най-кратък срок.

Като зачита компетентността на държавите членки в бюджетната област, в становищата си Комисията предоставя съвети в сферата на политиката на основата на данни и доказателства, по-специално за правителствата и националните парламенти, с цел 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 в еврозоната, както е предвидено в Договора.

¹ 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.

² Ето защо в останалата част от настоящото съобщение понятието „еврозона“ се отнася до съвкупността от държави членки от еврозоната с изключение на Гърция.

³ Тъй като през 2017 г. крайният срок за представяне на плановите, 15 октомври, се падаше в неделя, съгласно приложимите правни разпоредби срокът беше удължен до понеделник, 16 октомври 2017 г.

⁴ „Спецификации във връзка с изпълнението на пакета от два акта и насоки относно формата и съдържанието на проектите на бюджетни планове, програмите за икономическо партньорство и докладите относно емитирането на дългови инструменти“, одобрени от Съвета по икономически и финансови въпроси ECOFIN на 9 юли 2013 г., и изменени на 7 ноември 2014 г., достъпни на адрес: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.

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 агрегираната фискална позиция за еврозоната с цел постигане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална политика.⁵ 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 2016 г. Комисията предложи актуализирана препоръка относно икономическата политика на еврозоната, която беше подкрепена от лидерите на ЕС на заседанието на Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. и приета от Съвета на 21 март 2017 г.⁶ 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 2018—2019 г.⁷

През юли 2017 г. Съветът прие специфични за всяка държава препоръки, в които се подчертава предвиденият от Комисията подход по отношение на държавите членки, за които матрицата предполага фискална корекция от 0,5 % или повече от БВП⁸. В съображенията се посочва, че при оценката на проекта на бюджетен план за 2018 г. и последващата оценка на бюджета за 2018 г. ще трябва надлежно да бъде взета предвид целта за постигане на фискална позиция, която допринася както за укрепването на продължаващото възстановяване, така и за осигуряването на устойчивост на публичните финанси на държавите членки. В този контекст Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да извърши цялостна оценка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, по-специално в светлината на фазата на икономическия цикъл на държавите членки.

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 на Комисията в оценката на това дали са спазени изискванията на ПСР. Оценката се различава в зависимост от това дали спрямо съответната държава членка се прилагат предпазните или корективните мерки на ПСР и в нея се вземат предвид също и изискванията във връзка с равнището и динамиката на държавния дълг.

⁵ 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).

⁶ Препоръка на Съвета от 21 март 2017 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ С 92, 21.3.2017 г., стр. 1): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0324\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0324(01)&from=EN).

⁷ Вж. COM(2017) 770 final.

⁸ Матрица за определяне на годишната фискална корекция за постигането на средносрочната бюджетна цел в рамките на предпазните мерки на ПСР, както е посочено в съобщението на Комисията от 13 януари 2015 г., озаглавено „Пълноценно използване на гъвкавостта, заложена в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“, вж.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=EN>.

2. Основни констатации за еврозоната

Икономическите перспективи според плановете на държавите членки и прогнозата на Комисията

От пролетта насам държавите членки и Комисията съществено повишиха своите прогнози за растежа. Въз основа на макроикономическите допускания в ПБП, агрегираният реален БВП в еврозоната (с изключение на Гърция) се очаква да нарасне с 2,2 % през 2017 г. и 2,0 % през 2018 г. Това е значително повече от перспективите за растеж за тези години, залегнали в последните програми за стабилност (вж. таблица 1), където той е в размер на 1,7 % и за двете години. В прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. се предвиждат подобни високи темпове на растеж за еврозоната — 2,2 % през 2017 г. и 2,1 % през 2018 г. В обобщение, икономическите допускания в ПБП са много близки до прогнозата на Комисията (вж. приложение IV, таблица 1). Това може да е свързано и с факта, че всички държави членки, с изключение на Германия и Белгия, спазват изискванията на Регламент (ЕС) № 473/2013 да основават проектобюджетите си, и имплицитно ПБП, на независимо изготвени или одобрени макроикономически прогнози.

Икономиката нараства над своя потенциал и разликата между фактическия и потенциалния БВП се очаква допълнително да намалее през 2017 г. и да стане положителна през 2018 г. Агрегираната разлика между фактическия и потенциалния БВП както според прогнозата на Комисията, така и въз основа на плановете, става положителна през 2018 г. Всички ПБП предвиждат положителна (преизчислена) разлика между фактическия и потенциалния БВП през 2018 г. или, в случая на Франция и Финландия, само лека отрицателна такава⁹.

Както държавите членки, така и Комисията очакват общата инфлация да остане стабилна под референтния процент от 2 %. Според плановете общата инфлация в еврозоната се очаква да достигне 1,5 % през 2017 г. и 1,4 % през 2018 г. Тази стойност е до голяма степен непроменена в сравнение с допусканията в програмите за стабилност, докато в прогнозата на Комисията също се предвижда еднакъв процент на инфлация за еврозоната. Само в Естония, Латвия и Литва инфлацията се очаква да надхвърли 2 %.

Икономическият разцвет в еврозоната продължава, но се характеризира с някои нетипични особености. Възстановяването в еврозоната се засили и вече обхваща всички държави на фона на постоянно нарастваща заетост и подобряващи се бизнес нагласи. Независимо от това то се характеризира с някои нетипични особености. По-специално, основната инфлация и ръстът на заплатите се запазват на ниско равнище и не отразяват подобренията на пазара на труда, за които свидетелстват стандартните показатели за пазара на труда. По-специално, слабото увеличение на заплатите изглежда се дължи на стагнацията на пазара на труда в някои икономики, като очакванията за ниска инфлация влияят върху договарянето на работните заплати и ниския ръст на производителността. Накрая, изглежда, че възстановяването все още се

⁹ Разликата между фактическия и потенциалния БВП въз основа на проектите на бюджетни планове е преизчислена от Комисията въз основа на информацията в плановете с помощта на общоприетата методика. Разликата между фактическия и потенциалния БВП от бюджетните планове в номинално изражение продължава да бъде отрицателна в Белгия, Франция и Италия.

подкрепя от изключителни обстоятелства, като например експанзионистичната парична политика на ЕЦБ. В този контекст има основания подкрепата на политиката за растежа да бъде прекратена постепенно. Действително, Комисията обяви, че възнамерява да се възползва от своето право на преценка с оглед на фазата на икономическия цикъл в държавите членки (вж. каре 1).

Таблица 1: Преглед на икономическите и бюджетните агрегати (ЕЗ-18) за 2017—2018 г.

	2017 г.			2018 г.		
	Програми за стабилност от 2017 г. (април)	Проекти на бюджетни планове (октомври)	Прогноза на Комисията от есента на 2017 г. (ноември)	Програми за стабилност от 2017 г.	Проекти на бюджетни планове (октомври)	Прогноза на Комисията от есента на 2017 г. (ноември)
Растеж на реалния БВП (изменение в %)	1,7	2,2	2,2	1,7	2,0	2,1
Инфлация според ХИПЦ (изменение в %)	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Номинално салдо (% от БВП)	-1,3	-1,2	-1,1	-0,9	-0,9	-0,9
Изменение в структурното салдо (% от БВП)	0,1	0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,1
Държавен дълг (% от БВП)	88,7	87,9	87,8	87,1	86,3	85,8
Отношение на разходите, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл (% от потенциалния БВП)	47,3	47,2	47,0	47,0	46,9	47,0
Отношение на приходите, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл (% от потенциалния БВП)	46,2	46,1	46,1	46,1	45,8	45,8

Източник: Програмите за стабилност за 2017 г., бюджетните планове за 2018 г., прогнозата на Европейската комисия от есента на 2017 г.

Фискални перспективи според плановете на държавите членки и прогнозата на Комисията

Агрегираният номинален дефицит се очаква да продължи да намалява благодарение на цикличните подобрения. Според прогнозата на Комисията дефицитът в еврозоната ще намалее от 1,6 % от БВП през 2016 г. до 1,1 % през 2017 г. В ПБП се очаква малко по-висок дефицит от 1,2 % през 2017 г., което е подобрение с 0,15 процентни пункта в сравнение с целта, заложена в програмите за стабилност, представени от държавите членки през пролетта на 2017 г., когато допусканията за растеж бяха обаче значително по-малко динамични. Голяма корекция във възходяща посока в целевото равнище на дефицита за 2017 г. в сравнение с програмата за стабилност се наблюдава само за Словакия. През 2018 г. изпълнението на плановете на държавите членки ще доведе до номинален дефицит от 0,9 % от БВП за еврозоната. Това потвърждава агрегирания номинален дефицит, заложен в програмите за стабилност от пролетта на 2017 г., въпреки по-добрия от очакваното резултат за 2017 г. и значителната корекция във възходяща посока на перспективите за растеж за 2018 г.

Това означава по подразбиране, че структурната корекция е била слабо намалена в сравнение с последните програми за стабилност (вж. по-долу). Въпреки че между плановите и прогнозата на Комисията се наблюдават различия за отделни държави членки (вж. приложение IV, таблица 2), през 2018 г. агрегираният дефицит в прогнозата на Комисията е в пълно съответствие с плановите.

Седем от 18-те държави членки планират излишък по номиналното салдо за 2018 г. От държавите членки с дефицит само Латвия и Финландия планират увеличаване в номиналния си дефицит. Някоя държава членка не планира дефицит над референтната стойност от 3 % от БВП през 2018 г. Франция планира да коригира прекомерния си дефицит през 2017 г., както бе препоръчано от Съвета, а Испания планира да го коригира в рамките на поставения краен срок през 2018 г. Словакия, Италия, Белгия и Франция планират значително по-големи дефицити, отколкото в техните програми за стабилност.

Агрегираното първично салдо на еврозоната, получено чрез изваждане на разходите за лихви от номиналното салдо, е в излишък. Прогнозира се то допълнително да се подобри от 0,8 % от БВП през 2017 г. до 0,9 % от БВП през 2018 г. Франция, Латвия и Финландия са единствените държави — членки на еврозоната, които планират първичен дефицит през 2018 г.

В бюджетните планове или в прогнозата няма почти никаква фискална корекция за периода 2017—2018 г., измерена чрез промяната в общото структурно салдо¹⁰. Като цяло според прогнозата на Комисията структурното салдо на еврозоната ще остане стабилно през 2017 г. (Преизчислените) бюджетни планове предвиждат незначително структурно подобрене през 2017 г. в съответствие с програмите за стабилност. Проектите на бюджетни планове за 2018 г. водят до леко влошаване на структурното салдо на еврозоната в размер на 0,1 % от БВП, докато в последните програми за стабилност все още бе планирано съвкупно подобрене с 0,2 % от БВП (вж. приложение IV, таблица 3). Подобно на плановите Комисията също така предвижда за еврозоната през 2018 г. влошаване, равно на 0,1 процентни пункта от БВП. Това обаче прикрива значителните различия при ПБП на отделните държави членки. По-специално Комисията предвижда значително по-ниска структурна корекция в Белгия, Испания, Франция, Литва, Португалия и Словения (вж. по-долу). В еврозоната като цяло това се компенсира от стабилно структурно салдо в Германия в сравнение с експанзията от 0,5 % на БВП в ПБП на Германия.

Като цяло остават големи разлики в позициите на държавите членки по отношение на техните средносрочни бюджетни цели (СБЦ) (вж. приложение IV, графика 5). Съгласно прогнозата на Комисията шест държави членки от еврозоната са на равнището на своята СБЦ (Литва) или над нея (Германия, Кипър, Люксембург, Малта, Нидерландия) през 2017 г.¹¹ Предвижда се всички те да останат в това положение през 2018 г., като се очаква някои от „преизпълнителите плана“ да използват част от фискалното си пространство¹² Съгласно нейния ПБП, чиято характеристика е *без промяна на политиката*, Германия също се очаква да използва част от фискалното

¹⁰ Структурното салдо е салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и другите временни мерки. Структурните салда в ПБП са преизчислени от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методика.

¹¹ На основата на плановите Естония също спазва своята СБЦ през 2017 г. Страната възнамерява да няма промяна в това отношение, но това не се потвърждава от преизчислената стойност.

¹² По-специално Кипър, Люксембург, Малта и Нидерландия.

си пространство¹³. От държавите членки, които все още не са постигнали своята СБЦ, се предвижда Ирландия да я достигне през 2018 г., а в Словакия има предпоставки да се осъществи значителен напредък в тази насока. От друга страна, за някои държави членки, които все още са далеч от своята СБЦ, Комисията понастоящем почти не предвижда подобрения (Испания, Италия, Португалия и Словения) или даже очаква влошаване (Белгия и Франция). Освен Словения това са също държавите членки с най-високите съотношения на дълга към БВП (вж. по-долу). В (преизчислените) ПБП се планира по-голяма корекция в сравнение с прогнозата за тези държави членки, като тя варира от 0,0 % процентни пункта от БВП в случая на Франция до 0,5 % от БВП при Словения. И накрая, също и за Естония, Австрия, Финландия и Латвия се предвижда да се отдалечат донякъде от постигането на СЦ, като в същото време „разстоянието“ продължава да е по-малко от 1 процентен пункт от БВП.

В сравнение със структурното салдо дискреционната фискална корекция (ДФК), изчислена въз основа на прогнозата на Комисията, е до известна степен по-експанзионистична през 2017 г. и 2018 г.¹⁴ ДФК е концептуално близка до целевия показател за разходите на фискалната рамка на ЕС и представлява сбора на планираните мерки за приходите и развитието на първичните разходи спрямо (средносрочния) потенциален темп на растеж. Изчислена на базата на прогнозата, ДФК сочи експанзия от почти 0,4 % от БВП през 2017 г. Това е по-специално резултат от растежа на първичните разходи, надвишаващ средносрочния потенциален растеж, като същевременно дискреционните мерки по отношение на приходите са неутрални през 2017 г. Разликата с промяната в структурното салдо се обяснява отчасти с факта, че начислените лихви не се отчитат в ДФК¹⁵. През 2018 г. изчислената въз основа на плановите ДФК потвърждава размера на структурното салдо, което говори за почти неутрална съвкупна позиция на плановите за политиките. Очаква се растежът на първичните разходи в еврозоната да надвиши леко средносрочния потенциален растеж, като дискреционните мерки по отношение на приходите са експанзионистични само в незначителна степен (вж. по-долу). Изчислената въз основа на прогнозата на Комисията ДФК възлиза на 0,25 % от БВП, което сочи малко по-експанзионистична фискална позиция през 2018 г. (вж. приложение IV, графика 4)¹⁶.

¹³ Тази фискална експанзия обаче не е отразена в прогнозата на Комисията, в която се предвижда стабилно структурно салдо. Съвкупно за еврозоната по-слабо експанзионистичната позиция на Германия в прогнозата на Комисията се компенсира от значително по-експанзивната или по-слабо рестриктивната позиция в прогнозата в сравнение с плановите на някои други държави членки (по-конкретно Белгия, Испания, Франция, Литва, Нидерландия, Португалия, Словения).

¹⁴ Дискреционната фискална корекция (ДФК) е показател за фискалната консолидация. Тя съчетава подход „отгоре надолу“ по отношение на разходите с подход „отдолу нагоре“, или описателен подход, по отношение на приходите. Накратко, ДФК е съставена от увеличаването на първичните разходи без отчитане на цикличните компоненти, свързани с икономическия потенциал, от една страна, и на дискреционните мерки по отношение на приходите (с изключение на еднократните мерки), от друга страна. Вж. Европейска комисия (2013 г.): *Measuring the fiscal effort*, Report on Public Finances in EMU, част 3 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.

¹⁵ Също така играе роля различният референтен темп на растеж в основата на изчисляването на ДФК.

¹⁶ Разликата с плановите се обяснява с по-високата динамика на модела на първичните разходи, докато дискреционните мерки по отношение на приходите (без еднократните мерки) са до голяма степен неутрални, както и при плановите. По-експанзионистична фискална позиция на ДФК в сравнение с размера на структурното салдо се обяснява с факта, че тя не включва извънредни лихвени приходи и има в основата си по-нисък референтен темп на растеж, което само отчасти компенсира въздействието на спада на приходите, засягащо промяната на структурното салдо.

Очаква се да продължи тенденцията на спад на публичния дълг, което се дължи на цикличния подем и запазващите се ниски лихвени проценти. Въз основа както на прогнозата на Комисията, така и на плановете на държавите членки се очаква консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ в еврозоната, който през 2014 г. достигна върха си от 93 % от БВП, да спадне от 89,6 % от БВП през 2016 г. на малко под 88 % от БВП през 2017 г. Съвкупно плановете би трябвало да имат за резултат допълнително намаление на дълга до малко над 86 % от БВП през 2018 г. Спадът през 2018 г. се дължи на прогресивно нарастващото намаляване на дълга и на първичен излишък, докато планираната корекция на съотношението „наличности—потоци“ действа в обратна посока. Съгласно прогнозата на Комисията спадът на съотношението на дълга ще бъде малко по-голям.

С изключение на Франция, всички държави членки планират спад на съотношението на дълга спрямо БВП през 2017—2018 г. (вж. приложение IV, таблица 6). В случая на Франция очакванията са дългът да се стабилизира малко под 97 % от БВП. Всички държави членки се възползват от прогресивно нарастващото намаляване на дълга, като планираните първични излишъци в повечето държави членки също оказват въздействие в низходяща посока (вж. приложение IV, таблица 6). Като цяло разминаванията в развитието на дълга през 2018 г. съгласно прогнозата на Комисията и ПБП са относително ограничени, освен в случая на Кипър и Словения, където плановете са по-оптимистични, както и при Германия, където прогнозата на Комисията е по-оптимистична. Италия и Португалия остават държавите членки с най-високо равнище на публичния дълг, над 120 % от БВП, докато при Белгия, Испания, Кипър и Франция дългът се движи около 100 % от БВП. По отношение на десет държави членки от еврозоната, които представиха ПБП, понастоящем се прилага целевият показател за намаляване на дълга¹⁷. На пръв поглед, съгласно прогнозата на Комисията, през 2018 г. не се предвижда спазването от страна на Белгия и Италия на целевия показател за намаляване на дълга. Това се отнася също и до Франция, по отношение на която, в случай на навременна и устойчива корекция на нейния прекомерен дефицит, от 2018 г. ще се прилага преходното правило за дълга.

Структура на фискалната корекция

Държавите членки предвиждат умерено намаление на коригираното спрямо икономическия цикъл съотношение на разходите, което е напълно компенсирано от сходен спад в съотношението на приходите. Съгласно плановете коригираното спрямо икономическия цикъл съотношение на разходите се очаква да спадне с 0,25 процентни пункта вследствие на намаляващи разходи за лихви, както и на нарастване на първичните разходи с малко по-нисък темп, отколкото потенциалния растеж. За сравнение — в прогнозата на Комисията се предвижда малко по-динамично развитие на първичните разходи, което да има за резултат стабилно коригирано спрямо икономическия цикъл съотношение на разходите. Държавите членки планират разходите за социални плащания и възнаграждения на служителите да нарастват по-малко от номиналния БВП, като това допринесе за спада в съотношението на разходите (вж. приложение IV, графика 8). От друга страна, очаква се след постоянен

¹⁷ Или преходното правило за дълга през трите години след корекция на прекомерен дефицит.

спад между 2010 г. и 2016 г. публичните инвестиции да се увеличат леко през 2018 г. Прогнозата на Комисията потвърждава това незначително ребалансиране на публичните разходи. Разходите за лихви намаляват и в плановете, и в прогнозата на Комисията с 0,1 процентни пункта и ще достигнат 1,9 % от БВП през 2018 г. През 2012 г., в разгара на кризата с държавния дълг, разходите за лихви възлизаха на 3,0 % от БВП. Всички държави членки, с изключение на Кипър, допускат допълнително намаляване на имплицитния лихвен процент върху неизплатените задължения. Имплицитният лихвен процент, заложен в основата наДФК, спада средно от 2,25 % през 2017 г. на 2,15 % през 2018 г., подобно на допусканията на Комисията.

Очаква се съотношението на приходите да намалее вследствие на мерките, намаляващи приходите, както и на спада на самите приходи. Според плановете докладваните мерки по отношение на приходите имат въздействие върху общото увеличение на дефицита в размер на 0,1 % от БВП, като държавите членки очакват също спад на приходите от почти 0,2 % от БВП в сравнение с това, което би могло да се очаква въз основа на прогнозата за номиналния растеж (вж. приложение IV, таблица 8)¹⁸. Намалението в съотношението на приходите се дължи основно на понижението на социалноосигурителните вноски и на понижението на неданъчните приходи. Съгласно плановете както преките, така и непреките данъци остават непроменени като процент от БВП. В прогнозата на Комисията се предвижда подобно въздействие на мерките по отношение на приходите и спада на приходите.

Оценка на ориентацията на фискалната политика в еврозоната

Като цяло се очаква фискалната позиция на еврозоната да остане в общи линии неутрална през 2017—2018 г. Вследствие на значителна фискална консолидация между 2011 г. и 2013 г. общата фискална позиция се оказва в голяма степен неутрална през следващите години. Очаква се това да продължи и през 2017 г. Измерени посредством промяната в структурното салдо, както агрегираните ПБП на държавите членки, така и прогнозата на Комисията сочат запазване на неутралната в общи линии позиция през 2018 г., като структурното салдо се влошава само в незначителна степен. Развитието на първичното структурно салдо сочи малко по-експанзивна позиция през 2018 г. (вж. приложение IV, таблица 4), тъй като тя не включва текущия спад в лихвените разходи. Това бе потвърдено също така от дискреционната фискална корекция (вж. по-горе), изчислена въз основа на прогнозата на Комисията (вж. приложение IV, графика 4).

За еврозоната неутралната в общи линии фискална позиция на съвкупно равнище изглежда все още подходяща с оглед на текущото икономическо възстановяване, което набира сила, но остава непълно. Това е още по-уместно в контекста на нерешените проблеми с дълга, наследен от кризата. От основно значение е постигането на правилния баланс между гарантирането на дългосрочната устойчивост на публичните финанси, в зависимост от конкретните условия, и подкрепата на икономическото възстановяване. И наистина е необходимо ориентацията на фискалната позиция за периода 2017—2018 г. да бъде оценявана

¹⁸ Съвкупната еластичност на съотношението приходи/БВП както в плановете, така и в прогнозата на Комисията е около 0,9 в сравнение със стандартната еластичност от 1 на съотношението приходи/разлика между фактическия и потенциалния БВП.

спрямо двете цели — дългосрочна устойчивост и краткосрочна макроикономическа стабилизация. Дългосрочната устойчивост изисква публичният дълг да бъде сведен и поддържан на устойчиво ниво, като се отчитат настоящото равнище на дълга и прогнозираните бъдещи разходи, свързани със застаряването на населението. При все че макроикономическата стабилизация може да бъде формулирана като преодоляване на разликата между фактическия и потенциалния БВП с адекватни темпове в краткосрочен и средносрочен план, при нея трябва да се вземат под внимание и други икономически фактори, като например равнището на инфлация, застоят на пазара на труда и необходимостта да се редуват външни и вътрешни източници на растеж.

Графика 1: Реален дългосрочен лихвен процент (%) и дискреционна фискална консолидация (% от потенциалния БВП) в еврозоната



Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2017 г.

Забележка: Смята се, че реален дългосрочен лихвен процент от +1,0 е до голяма степен в съответствие с потенциалния растеж през прогнозния период

Фискалната позиция трябва да отчита надлежно много гъвкавата парична политика в контекста на ниска инфлация. През последните години паричната политика в еврозоната бе подчертано нерестриктивна. ЕЦБ предприе редица мерки за облекчаване на паричната политика, включително намаляване на основните лихвени проценти до отрицателни стойности, целеви операции по дългосрочно рефинансиране, програми и бъдещи насоки за закупуване на активи. Като цяло тези мерки предоставиха значителен паричен стимул. Неотдавна ЕЦБ реши да преформулира своята програма за закупуване на активи от януари 2018 г. нататък в контекста на все по-сOLIDна и широкообхватна икономическа експанзия в еврозоната. В същото време бе счетено, че продължава да е налице значителна необходимост от паричен стимул, тъй като вътрешният ценови натиск е все още като цяло слабо изразен, а икономическата перспектива и движението на инфлацията остават зависими от непрекъснатата подкрепа на паричната политика. Въпреки предположението, че благоприятните условия за финансиране ще се запазят, в макроикономическите прогнози на експертите на ЕЦБ за еврозоната се очаква общата инфлация да се засили само постепенно, като остане

значително под 2 % през периода 2017—2019 г. Това до голяма степен е в съответствие с последната прогноза за инфлацията на Европейската комисия.

Съвместното насочване на паричната и фискалната политика (комбинацията от политики) може да бъде съответно заместено от еволюцията на финансовите условия (напр. реалния дългосрочен лихвен процент) и фискалните усилия (напр. дискреционната фискална консолидация). Както е показано в графика 1, условията за финансиране бяха значително облекчени между 2011 г. и 2012 г. благодарение на намесата на ЕЦБ в отговор на кризата. Облекчаването на условията за финансиране продължи и след 2013 г., но в по-малка степен. Всъщност, макар че със своите допълнителни мерки ЕЦБ успя да окаже натиск за намаляване на номиналните дългосрочни лихвени проценти, намаляха също така и дългосрочните инфлационни очаквания, които започнаха да се увеличават едва към края на 2016 г. Очаква се условията за финансиране да станат по-рестриктивни през 2018 г., за когато се прогнозира, че разликата между фактическия и потенциалния БВП в еврозоната най-после ще изчезне. Предвижда се през 2018 г. средните реални дългосрочни лихвени проценти да нараснат, тъй като се предполага, че очакваното постепенно увеличение на номиналните лихвени проценти ще бъде придружено от сравнително по-ограничено нарастване на очакванията за инфлацията на един последващ етап¹⁹. Въпреки това, очаква се условията за финансиране да оказват силна подкрепа като цяло.

Независимо от това, общата ситуация в еврозоната крие значителни разлики на национално равнище, като някои държави са изправени пред необходимостта от консолидиране, докато други разполагат с известно фискално пространство (вж. графики 2 и 3). При все че в повечето държави членки се очаква разликата между фактическия и потенциалния БВП да бъде положителна през 2018 г., продължават да съществува значително забавяне на икономиката в няколко държави членки²⁰. От друга страна, някои държави членки са изправени пред големи рискове за устойчивостта. Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. бе направена оценка на риска за устойчивостта, като се отчитат, *inter alia*, текущите равнища на дълга и първичното салдо, както и очакваните разходи, свързани със застаряването на населението²¹. Някоя държава членка не изглежда да е изправена пред краткосрочни рискове за устойчивостта. Въз основа на анализ на устойчивостта на дълга, както и на изчисляването на показателя S1 Белгия, Испания, Франция, Италия, Португалия и Финландия изглеждат изправени пред големи средносрочни рискове, докато за Кипър, Литва, Австрия и Словения същите рисковете са оценени като средни²².

¹⁹ Дългосрочните лихвени проценти се получават от 10-годишните междубанкови суапове, дефлирани с инфлационните очаквания.

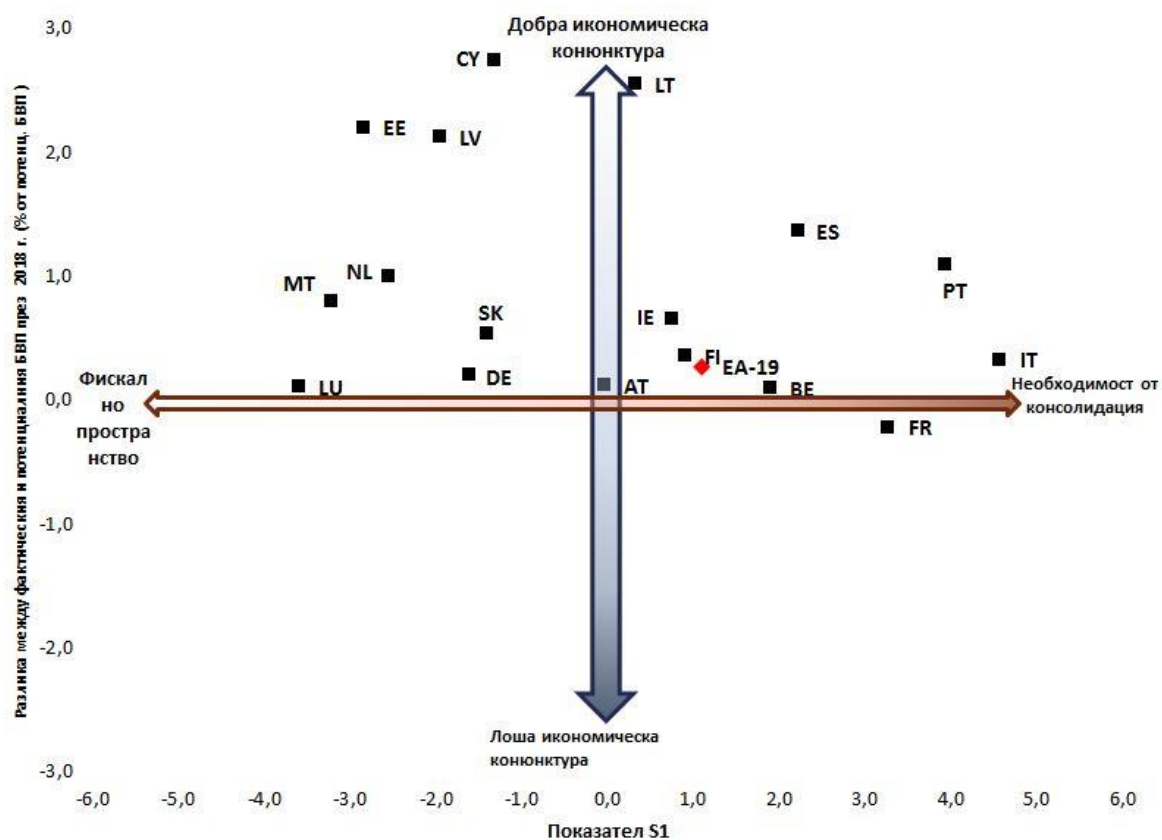
²⁰ Както бе споменато в раздел 3, разликата между фактическия и потенциалния БВП на някои държави членки изглежда се характеризира с особена несигурност.

²¹ Методиката, използвана за оценка на рисковете за фискалната устойчивост, е представена в доклада на Европейската комисия за фискалната устойчивост от 2015 г. (*European Economy Institutional Paper*, no. 018, януари 2016 г.) и в обзора на Европейска комисия за устойчивостта на дълга за 2016 г. (*European Economy Institutional Paper*, no. 047, януари 2017 г.). Тези актуализирани резултати въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. ще бъдат представени в предстоящия обзор на Европейска комисия за устойчивостта на дълга за 2017 г.

²² Показателят на Комисията за устойчивост (S1) показва общото усилие, което е необходимо през периода 2020—2024 г. (петте години след прогнозната период) с цел намаляване на дълга до 60 % от БВП през 2032 г., като се вземат предвид условните пасиви, свързани със застаряването на

Следователно е нужен диференциран подход по отношение на националните фискални политики, за да се балансират целите за стабилизиране на икономиката и гарантиране на дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Въпреки това, въз основа на прогнозата на Комисията, очакваната фискална корекция е относително ограничена, и дори отрицателна, за някои силно задлъжнели държави членки, като например Италия, Португалия, Белгия, Испания и Франция. Плановите на тези държави членки са относително по-оптимистични, но изискват допълнителни мерки за постигането на предвиденото усилие, определено от държавите членки в техните ПБП. Що се отнася до бъдещето, може да бъдат необходими допълнителни фискални усилия в държавите членки, които се характеризират с високо съотношение на дълга спрямо БВП, особено в случай на неизменно умерени перспективи за растеж и на повишаване на лихвените проценти с оглед на настоящите исторически ниски нива.

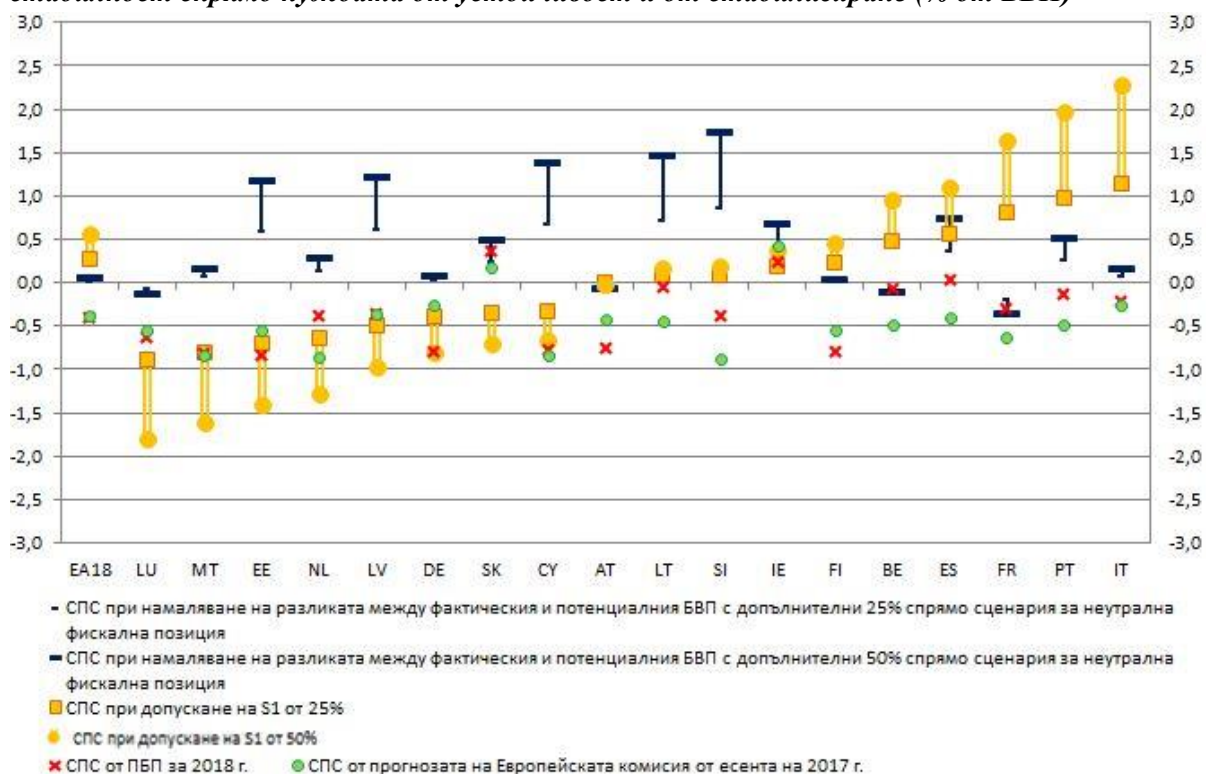
Графика 2: Фискална карта за еврозоната през 2018 г.



Забележка: Въз основа на прогнозата на Европейската комисия от есента на 2017 г. Благоприятната (неблагоприятната) икономическа конюнктура се измерва с разликата между фактическия и потенциалния БВП през 2018 г., в % от потенциалния БВП, изчислен съгласно общоприетата методика. Нуждата от консолидиране или фискалното пространство се измерват с показателя S1 на Комисията за рисковете за устойчивостта в % от БВП въз основа на предварителни изчисления в прогнозата от есента на 2017 г. и с използване на 2017 г. като базова година.

населението, Това сочи допълнителна корекция в размер на 1,8 % от БВП за еврозоната (с изключение на Гърция) през тези пет години. Годишно корекцията възлиза допълнително на приблизително 0,4 % от БВП между 2020 г. и 2024 г.

Графика 3: Промяна на структурното първично салдо (СПС) през 2018 г. в програмите за стабилност спрямо нуждата от устойчивост и от стабилизиране (% от БВП)



Източник: Европейската комисия въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. и проектите на бюджетните планове.

Как да се чете настоящата диаграма:

Критерият за устойчивост се основава на показателя S1 и приема, че указаната промяна в СПС е между 25 % и 50 % изпълнена през 2017 г., което съответства на повече или по-малко изтеглено напред изпълнение на усилията за консолидация, ако S1 е положителен. За страните с отрицателен S1 това показва известна възможност за експанзионистични политики в отговор на евентуалните нужди от стабилизиране.

Критерият за стабилизиране се измерва като промяната на СПС за фискална политика, която намалява с 25 % (къса синя колонка) или 50 % (дълга синя колонка) разликата между фактическия и потенциалния БВП, която би възникнала в резултат на неутрален сценарий за фискалната политика през 2018 г. С други думи, намаляването на тази разлика между реалния и потенциалния БВП с 25 % или 50 % е постигнато в допълнение към спонтанното премахване на разликата между фактическия и потенциалния БВП, предвидено в прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. (коригирана чрез приемането на неутрална фискална позиция). Това предполага, че фискалната политика винаги играе антициклична роля, като или поддържа разликата между фактическия и потенциалния БВП, или ограничава нейното разширяване. Ако допускането за неутрална фискална политика предполага, че разликата между фактическия и потенциалния БВП се обръща, тогава целта за стабилизиране ограничава намаляването на разликата между фактическия и потенциалния БВП до 100 %, като по този начин се избягва процикличност.

Червените кръстчета показват планираните промени в СПС, представени от държавите членки в техните бюджетни планове за 2017 г., преизчислени от службите на Комисията с помощта на общоприетата методика за потенциалните резултати. Зелените точки показват промяната на СПС съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г., получена при допускане за липса на промяна в провежданата политика.

3. Преглед на проектите на бюджетни планове

Становищата на Комисията относно ПБП се съсредоточават 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 във фискалната област, съдържащи се в препоръките на Съвета от 11 юли 2017 г.²³

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. Съгласно разпоредбите на Кодекса на поведение към пакета от два законодателни акта две държави — Австрия и Германия, 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. Испания представи ПБП с допускане, че няма да има промяна в провежданата политика, въпреки че правителството не се счита за служебно. В писмото си от 27 октомври 2017 г. Комисията прикани Испания да представи актуализиран ПБП във възможно най-кратък срок. Предишното правителство на Нидерландия представи ПБП в определения срок, а новото правителство представи допълнение към ПБП с допълнителна информация за нови мерки. Тъй като допълнението не включва таблици, които отговарят на изискванията в рамките на Кодекса за поведение, нидерландските органи са длъжни да представят тези актуализирани таблици без ненужно забавяне.

За нито един ПБП не бе установено „особено сериозно несъответствие“ с ПСР съгласно член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 473/2013. Въпреки това някои от представените планове пораждаат безпокойство. Поради това на 27 октомври 2017 г. Комисията изпрати писма до Белгия, Франция, Италия и Португалия, в които отправя искане за допълнителна информация и изтъква редица предварителни бележки, свързани с проекта на бюджетен план. Заинтересованите държави членки отговориха в края на октомври. Съдържащата се в писмата информация е взета предвид в оценката на Комисията на бюджетните резултати и рисковете. В случая на Италия съотношението на дълга към БВП от над 130 % от БВП е причина за безпокойство. Подобряващите се макроикономически и финансови условия създават възможност за ускоряване на процеса на намаляване на публичния дълг. Въпреки това е необходима повече информация относно цялостната стратегия на правителството и планираните конкретни стъпки за решително намаляване на съотношението на дълга към БВП, което да гарантира спазването на критерия за дълга. С оглед на продължаващата значителна несигурност относно фискалните перспективи през 2017 г. Комисията

²³ Препоръки на Съвета от 11 юли 2017 г. (ОВ L 2017/C261)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=OJ:C:2017:261:TOC>.

възнамерява да направи повторна оценка на спазването от Италия на критерия за дълга през пролетта на 2018 г. въз основа на данни за изпълнението за 2017 г. и окончателния бюджет, който следва да бъде приет от парламента през декември 2017 г.

В таблици 2а и 2б са обобщени оценките на Комисията на ПБП на отделните държави членки, включени в нейните становища, приети на 22 ноември, заедно с оценката на напредъка по структурните реформи във фискалната област. Тези оценки се основават на прогнозата на Комисията от есента на 2017 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 2018 г. спазва правилата на ПСР.
- **Спазва в най-общи линии:** Според прогнозите на Комисията за 2018 г. ПБП се очаква да осигури спазване в най-общи линии на правилата на ПСР.

За държавите членки, които се намират в ППД: макар в прогнозата на Комисията за 2018 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 2018 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 съответните целеви показатели за намаляване на дълга.

- **Риск от неспазване:** Според прогнозата на Комисията за 2018 г. ПБП не се очаква да подsigури спазване на правилата на ПСР.

За държавите членки, които се намират в ППД: прогнозата на Комисията за 2018 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 2018 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.

Нито една държава членка не е поискала допълнителна гъвкавост за 2018 г. съгласно „съвместно договорена позиция относно гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж“, одобрена от Съвета на 12 февруари 2016 г. Припомня се, че през 2017 г. Съветът предостави гъвкавост на Финландия, Латвия и Литва въз основа на клаузата за структурни реформи и на Финландия въз основа на клаузата за инвестиции. Финландия се възползва от гъвкавост с оглед на изпълнението на важни структурни реформи с положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси, както и на националните разходи по проекти, съфинансирани от ЕС по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове. По отношение на Латвия гъвкавостта беше

предоставена във връзка с реформата на здравеопазването. Литва се възползва от гъвкавост с оглед на важни структурни реформи на пазара на труда и на пенсионната система с положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

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 заплахите за сигурността представляват извънредни събития, отражението им върху публичните финанси е значително и устойчивостта не би била засегната. Комисията разгледа възможността за евентуално временно отклонение за свързаните с бежанците разходи през 2015 г. и 2016 г. (Белгия, Италия, Австрия, Словения и Финландия). За 2017 г. Австрия, Италия и Словения се ползват от допълнителна надбавка *ex ante* за разходите, свързани с бежанците. Въпреки че свързаните с бежанците разходи също са посочени в ПБП на Италия за 2018 г. и в отговора²⁴ на искането на Комисията за разяснения относно планираната от Италия структурна корекция, не е поискана допълнителна възможност за гъвкавост. Що се отнася до разходите, свързани със сигурността, през 2016 г. 2017 г. беше предоставена гъвкавост на Белгия, Италия и Австрия; за 2018 г. не е поискана допълнителна гъвкавост в ПБП за 2018 г. Комисията ще направи окончателна оценка, включително относно допустимите суми, въз основа на отчетените данни, които ще бъдат представени от органите през пролетта на 2018 г. През пролетта на 2017 г. Комисията прецени предварително, че Италия има право на надбавка съгласно клаузата за необичайни събития във връзка с въздействието върху бюджета на превантивен план за инвестиции за защита на националната територия срещу сеизмични рискове. Това въздействие върху бюджета се потвърждава в ПБП за 2018 г. Въпреки това надбавката ще бъде преразгледана *ex-post* през пролетта на 2018 г. въз основа на отчетените данни, предоставени от италианските органи, особено като се има предвид несигурността по отношение на изпълнението на инвестиционния план.

За някои държави членки (Кипър, Финландия, Италия и Словения) отклоненията от потенциалния БВП за 2017 г., изчислени съгласно общоприетата методология, изглеждат особено несигурни, както показва инструментът за проверка на достоверността, използван от Комисията. В тези случаи в своята оценка на ПБП Комисията анализира по-подробно прогнозите за отклонението от потенциалния БВП чрез подхода на преценка съгласно ясно определени принципи, предприемайки действия за подобряване на методологията на оценяване на отклонения от потенциалния БВП, поискани на неофициалното заседание на Съвета по икономически и финансови въпроси, проведено през април 2016 г. в Амстердам. Подходът, възприет от Комисията, е непроменен спрямо подхода, който беше възприет в оценката на проектите на бюджетни планове за 2017 г. и на програмите за стабилност и сближаване за 2017 г. По отношение на Кипър и Финландия, въпреки че инструментът за проверка на достоверността показва определена несигурност, след като взе предвид всички съответни фактори, Комисията не счете, че има достатъчно основания да се отклони от прогнозите, основани на общата методология. Що се отнася до Италия, подходът на

²⁴ Писмо от италианския министър на икономиката и финансите от 30 октомври 2017 г., изпратено в отговор на писмото на Комисията от 27 октомври 2017 г.

преценка съгласно ясно определени принципи би довел до заключението, че има отрицателно отклонение от потенциалния БВП в сравнение с положителното отклонение от потенциалния БВП, изчислено въз основа на общата методология. Що се отнася до Словения, бе установено, че една по-реалистична прогноза ще постави страната на границата между период на добра икономическа конюнктура и на нормален период през 2018 г. За нито една от тези страни това не би се отразило на изискванията съгласно предпазните мерки, а оттук и на оценката на техните ПБП.

И на последно място, Комисията направи предварителна оценка на степента на постигнатия напредък по изпълнението на структурните реформи във фискалната област, набелязани в препоръките на Съвета от 11 юли 2017 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 2018 г. и в контекста на специфичните за всяка държава препоръки през 2018 г., които ще бъдат приети от Съвета през 2018 г.

Карте 1 — Прилагане на свобода на преценка при упражняването на фискалния надзор през есента на 2017 г.

В съображенията на препоръките на Съвета от 11 юли 2017 г. беше подчертано, че спрямо държавите членки Комисията възнамерява да приложи матрица, която предполага фискална корекция от или над 0,5 % от БВП. Съображенията гласят: „[...], в оценката на проекта за бюджетен план за 2018 г. и последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да бъде взета предвид целта за постигане на фискална позиция, която да допринесе за засилване на текущото възстановяване и да осигурява устойчивост на публичните финанси на [държава членка]. В този контекст Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да проведе цялостна оценка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, по-специално във връзка с положението на [държава членка] от гледна точка на икономическия цикъл.“

Комисията може да упражнява известна свобода на преценка при разглеждането на отклонения от фискалните корекции, залежали в матрицата. Макар съответствието да продължава да се оценява въз основа на изискването в матрицата, както е посочено в препоръките, Комисията може да упражнява известна свобода на преценка при оценяване на съответствието с ПСТ на държава членка, за която количествените показатели сочат (риск от) значително отклонение от необходимата ѝ корекция. Всъщност в така наречената *цялостна оценка* евентуално може да се заключи, че процедурата при значително отклонение не е обоснована дори в случай на значително отклонение от референтната стойност от 0,5 % от БВП във връзка с изискването, основано на матрица. Правното основание се съдържа в конкретните условия по член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, съгласно които цялостната оценка е свързана с точни количествени критерии, без да се ограничава само до тях, т.е. могат да бъдат взети предвид други елементи.

По своя замисъл свободата на преценка е средство за справяне с определена ситуация през период на нетипично и непълно икономическо възстановяване. Както е подчертано също в прогнозата на Комисията от есента на 2017 г. и в раздел 2 от настоящото съобщение, настоящото възстановяване се засилва, но продължава да е нетипично и непълно. По-конкретно има трайна стагнация на пазара на труда, същинската инфлация продължава да е необичайно ниска, а големият излишък по текущата сметка, който надхвърля фундаменталното си равнище, свидетелства за продължаващ недостиг на вътрешно търсене. На последно място, възстановяването се подкрепя от експанзионистичната парична политика на ЕЦБ. Това придобива още по-голямо значение в контекста на паричната политика, насочена към постепенно нормализиране.

Структурираната и цялостна оценка на всеобхватен набор от икономически показатели позволява да се определят случаите, при които корекция под изискваното в матрицата равнище може да бъде приета за подходяща. По отношение на държавите членки, при които има (риск от) значително отклонение от заложените в матрицата изисквания за 2018 г., цялостната оценка може да включва систематичен контрол на нуждите от стабилизиране и устойчивост във връзка с отклонението с крайна цел постигане на подходяща фискална политика на равнището на държавите членки. Това се основава на структуриран и систематичен анализ на всеобхватен набор от икономически показатели, чиято цел е да осигури предвидимост и равнопоставеност между държавите членки.

Анализът включва оценка на предизвикателствата както пред устойчивостта, така и пред стабилизирането. Задълбоченият анализ на равнищата на дълга, както и на краткосрочните и средносрочните предизвикателства пред устойчивостта, дава възможност да се определи дали в държавата членка има предизвикателства, свързани с устойчивостта, или не. Успоредно с това нуждите от стабилизиране се оценяват с оглед на цикличната позиция на икономиката и евентуалното наличие на инфлационен натиск. По-специално показателят за потенциалния БВП, изчислен въз основа на общата методология, се допълва от алтернативни мерки за определяне на свободния капацитет на икономиката. Освен това също могат да бъдат взети под внимание показателите за инфлационен натиск.

Комисията стигна до заключението, че фискална корекция, която се отклонява от изискването, все още може да се счита за подходяща за Италия и Словения, при условие че те действително предприемат тази фискална корекция през 2018 г. Анализът разглежда следните последователни доводи.

- В случаите, когато бъдат установени краткосрочни предизвикателства пред фискалната устойчивост, свободата на преценка не е оправдана. Понастоящем нито една държава членка не се намира в това положение.

- В случаите, когато икономическото възстановяване на държавата членка е достатъчно солидно, свободата на преценка също не е оправдана, например за Белгия, Франция и Португалия.
- За държавите членки, в които възстановяването изглежда все още нестабилно или твърде строгите бюджетни ограничения биха го компрометирали, фискална корекция, която се отклонява от изискването, може да бъде приета за подходяща. Въпреки това, ако тези държави членки също така се нуждаят от стабилизиране в средносрочен план и/или чието съотношение на дълга към БВП надвишава 60 %, важно условие е те да осигурят ефективното изпълнение на разумна фискална корекция. Тя може да се равнява приблизително на поне половината от определената в матрицата цел. Тази горна граница отговаря на необходимостта да се намери точният баланс между нуждите от стабилизиране и нуждите от устойчивост на държавата членка. Въпреки това е необходимо пълното спазване на такава фискална корекция. Ефективното гарантиране на минимална фискална корекция е от първостепенно значение, по-специално за държавите членки, които не спазват на пръв поглед целевия показател за намаляване на дълга и следователно са изправени пред възможността да им бъде задействана процедура при прекомерен дефицит въз основа на правилото за дълга.

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 фискално-структурната част от специфичните за всяка държава препоръки за 2017 г.
	Общо заключение за спазването през 2018 г. въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2017 г.	Съответствие с изискванията на предпазните мерки през 2017 г. и 2018 г.	
BE*	Риск от неспазване	2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ въз основа на периода 2016—2017 г., неспазване на пръв поглед на целевия показател за намаляване на дълга; 2018 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, неспазване на пръв поглед на целевия показател за дълга.	Известен напредък
DE***	Спазва изискванията	2017 г.: преизпълнена СБЦ; спазване на целевия показател за намаляване на дълга; 2018 г.: преизпълнена СБЦ; спазване на целевия показател за намаляване на дълга.	Ограничен напредък
EE	Спазва в най-общи линии	2017 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; 2018 г.: известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Не се прилага
IE	Спазва в най-общи линии	2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ въз основа на периода 2016—2017 г., спазване на преходното правило за дълга; 2018 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ въз основа на периода 2017—2018 г., спазване на преходното правило за дълга.	Известен напредък
IT**	Риск от неспазване	2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, неспазване на пръв поглед на целевия показател за намаляване на дълга; 2018 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, неспазване на пръв поглед на целевия показател за дълга.	Известен напредък
CY	Спазва в най-общи линии	2017 г.: риск от известно отклонение от СБЦ; спазване на преходното правило за дълга; 2018 г.: риск от известно отклонение от СБЦ, спазване на преходното правило за дълга.	Известен напредък
LT	Спазва изискванията	2017 г.: преизпълнена СБЦ; 2018 г.: преизпълнена СБЦ.	Известен напредък
LV	Спазва изискванията	2017 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; 2018 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Известен напредък
LU	Спазва изискванията	2017 г.: преизпълнена СБЦ; 2018 г.: преизпълнена СБЦ.	Ограничен напредък
MT	Спазва в най-общи линии	2017 г.: преизпълнена СБЦ; 2018 г.: риск от известно отклонение от СБЦ.	Известен напредък
NL****	Спазва изискванията	2017 г.: преизпълнена СБЦ; 2018 г.: преизпълнена СБЦ.	Известен напредък
AT***	Риск от неспазване	2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ въз основа на периода 2016—2017 г., спазване на целевия показател за намаляване на дълга;	Известен напредък

		2018 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ въз основа на периода 2017—2018 г., спазване на целевия показател за намаляване на дълга.	
PT	Риск от неспазване	2017 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции към СБЦ, спазване на преходното правило за дълга в рамките на позволеното годишно отклонение; 2018 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, спазване на преходното правило за дълга в рамките на позволеното годишно отклонение.	Ограничен напредък
SK	Спазва в най-общи линии	2017 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ; 2018 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ.	Известен напредък
SI	Риск от неспазване	2017 г.: риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, спазване на преходното правило за дълга. 2018 г.: значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, спазване на преходното правило за дълга.	Известен напредък
FI*	Спазва изискванията	2017 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, спазване на целевия показател за намаляване на дълга; 2018 г.: няма отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, спазване на целевия показател за намаляване на дълга.	Известен напредък

* На 22 май 2017 г. Комисията публикува доклад за държавата членка съгласно член 126, параграф 3 от Договора. В доклада се прави заключението, че след оценката на всички релевантни фактори, критерият за дълга следва да се счита за спазен.

** На 22 февруари 2017 г. Комисията публикува доклад в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора, в който тя заключава, че освен ако допълнителните структурни мерки, възлизали на най-малко 0,2 % от БВП, които правителството пое ангажимент да приеме най-късно през април 2017 г., бъдат ефективно задействани до този срок, за да се намали изоставането в широкото спазване на предпазните мерки през 2017 г. (и по този начин през 2016 г.), критерият за дълга на този етап следва да се счита за неизпълнен. На 22 май 2017 г. Комисията заключи, че изискваните допълнителни мерки за консолидация за 2017 г. не са били осъществени.

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

**** БП, представен от предишното правителство, е актуализиран с допълнение от новото правителство.

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 БП с ПСР		Напредък в изпълнението на фискално-структурната част от специфичните за всяка държава препоръки за 2017 г.
	Общо заключение за спазването през 2018 г. въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2017 г.	Съответствие с изискванията за корективните мерки през 2017 г. и 2018 г. (или предпазните мерки, ако е приложимо)	
ES	Спазва в най-общи линии	2017 г.: междинната цел за номиналния дефицит е постигната, фискалната корекция не е изпълнена; номиналният дефицит през 2018 г. се предвижда да бъде под 3 %, целта за номиналния дефицит не е постигната и фискалната корекция не е изпълнена.	Известен напредък
FR*	Риск от	2017 г.: номиналният дефицит се предвижда да	Ограничен напредък

	неспазване	бъде малко под 3 % от БВП, целта за номиналния дефицит не е постигната и фискалната корекция не е изпълнена; 2018 г.: риск от значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, неспазване на пръв поглед на преходното правило за дълга.	
--	------------	--	--

* Понастоящем за Франция се прилагат корективните мерки на ПСР, но за страната могат да започнат да се прилагат предпазните мерки, считано от 2018 г., ако бъде постигната своевременна и устойчива корекция на прекомерния дефицит.