



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.3.2021 г.
COM(2021) 105 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на
фискалната политика**

Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика

1. Въведение

Избухването на пандемията от COVID-19 предизвика безпрецедентна глобална криза, засягаща общественото здраве, която доведе до сериозен спад на икономическата активност. Държавите членки са изправени пред двойната необходимост да се справят с извънредната ситуация в областта на общественото здраве и да подкрепят икономиката. Енергичният отговор на политиката на национално равнище и на равнище ЕС смекчи въздействието на кризата върху икономическата и социалната структура на Европа. Икономическият спад и извънредната фискална подкрепа доведоха до рязко увеличение на бюджетните дефицити и държавния дълг.

В настоящото съобщение се излагат съображенията на Комисията за това как да се координира на равнище ЕС провеждането на фискалната политика, като се извежда на следващ етап съгласуваният подход за справяне с пандемията, поддържане на икономиката, подкрепа за устойчивото възстановяване и запазване на фискалната устойчивост в средносрочен план. Понастоящем държавите членки изпълняват бюджетите си за 2021 г., като адаптират навременни, ограничени във времето и целенасочени мерки към специфичните за всяка държава обстоятелства. През април държавите членки ще представят своите програми за стабилност и конвергенция, в които ще определят своите средносрочни фискални политики. През следващите месеци след влизането в сила на Регламента относно Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) държавите членки ще представят своите планове за възстановяване и устойчивост, чието изпълнение в много случаи ще доведе до значителен фискален стимул, финансиран от ЕС. Поради тези причини настоящото съобщение предоставя на държавите членки широки насоки за провеждането на фискалните политики през предстоящия период.

Настоящата ситуация все още е много несигурна, но някои от предизвикателствата, пред които нашите икономики ще се изправят при излизането си от пандемията, са ясни. За успешното справяне с тези предизвикателства ще бъде необходим координиран и последователен отговор на политиката, включващ надеждни средносрочни стратегии за фискална политика, за да се подпомогне възстановяването, като същевременно се гарантира фискална устойчивост.

Задействането на общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж в отговор на започването на пандемията от COVID-19 позволи на държавите членки да се отклонят от бюджетните изисквания, които се прилагат обикновено. Тъй като клаузата не спира процедурите на Пакта, Европейската комисия продължава да изпълнява годишния цикъл на фискален надзор. Настоящото съобщение предоставя насоки на политиката за улесняване на координацията на фискалните политики и изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки. В него

се разглеждат подходящата структура и качество на фискалните мерки, като се разглежда тяхната ефективност, постепенното им адаптиране от спешни към целенасочени мерки и евентуалното им постепенно премахване. В него се излагат и съображенията на Комисията относно дезактивирането или продължаването на общата клауза за дерогация. И накрая, в съобщението се предоставят общи насоки за цялостната фискална политика в средносрочен план, включително последиците от МВУ за нея.

Тези съображения са принос към обсъжданията на Съвета по икономически и финансови въпроси и Еврогрупата и ще бъдат доуточнени в насоките за фискалната политика, които ще бъдат предложени като част от пакета на Комисията за пролетния европейски семестър в края на май 2021 г.

2. Икономическа ситуация и перспективи

Една година след като пандемията от COVID-19 удари икономиката на ЕС и световната икономика, Европа все още е силно засегната от пандемията. Новото увеличаване на инфекциите през есента на 2020 г. и появата на по-заразни варианти утежнява епидемичната обстановка и принудиха държавите членки отново да въведат ограничителни мерки или да ги затегнат, което засяга икономическата дейност.

В същото време през последните месеци започна да се вижда светлина в края на тунела. Авангардното разработване на ваксини миналата есен и началото на масовите кампании за ваксиниране във всички държави членки дадоха по-ясна представа за перспективите за близкото бъдеще и повишиха надеждите за връщане към ново нормално положение. Освен това беше постигнато съгласие по многогодишната финансова рамка и Next Generation EU. МВУ влезе в сила, което ще помогне на държавите членки по пътя им към устойчиво възстановяване.

Очаква се европейската икономика да е приключила 2020 г. и да започне новата година със слаби темпове, но в прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г. се предвижда европейският растеж да се възобнови през пролетта и да набере инерция през лятото. Икономическата активност се сви през четвъртото тримесечие на 2020 г. и показателите от проучванията сочат спад на икономическата активност в началото на годината. Предполага се обаче, че напредъкът във ваксинацията на уязвимите групи от населението ще улесни размразяването на икономическата дейност. Очаква се външното търсене да подпомогне възстановяването на фона на подобрени перспективи за световната икономика. Като цяло се очаква растежът да се възстанови до около 3¼ % през 2021 г. в ЕС и еврозоната след свиване с около 6½ % през 2020 г. С възстановяването годишният темп на растеж за 2022 г. следва да се стабилизира на равнище от около 4 % в ЕС и 3¼ % в еврозоната. Понастоящем се очаква реалният БВП да достигне нивата отпреди кризата през второто тримесечие на 2022 г. средно в ЕС и в

еврозоната. Не се очаква обаче производството да се върне към своята тенденция от преди кризата до края на 2022 г. (графика 1 от допълнението)¹.

Възстановяването се очаква да бъде неравномерно в отделните държави. Очакваната скорост на възстановяването отразява разликите в сериозността на пандемията, строгостта и продължителността на противоепидемичните мерки, относителното значение на туризма и развлекателните дейности, устойчивостта и основните показатели на икономиката, както и размера и навременността на ответните мерки на политиката. Очаква се до края на 2021 г. някои държави членки да се доближат до нивата си на производство отпреди кризата, докато други не се очаква да достигнат тези равнища дори до края на 2022 г.

Тези прогнози са изложени на значителна несигурност и повишени рискове, свързани предимно с развитието на пандемията и успеха на кампаниите за ваксинация (графика 2 от допълнението). При положително развитие процесът на ваксинация би могъл да доведе до по-бързо облекчаване на противоепидемичните мерки и следователно до по-ранно и по-силно възстановяване. Освен това силата на възстановяването може да бъде изненадваща. Изблик на следкризисен оптимизъм може да отприщи по-засилено отложено търсене и инвестиционни проекти благодарение на исторически големите спестявания на домакинствата, ниските разходи за финансиране и подкрепящите политики. При отрицателно развитие пандемията може да се окаже по-устойчива или да бъде по-тежка в краткосрочен план. Налице е риск, наред с другото, новите и по-заразни варианти на коронавируса да забавят отмяната на противоепидемичните мерки. Това би забавило очакваното възстановяване, което рискува да остави по-дълбоки белези в структурата на европейската икономика и общество, причинени от продължителната криза, фалити, нарастваща дългосрочна безработица и по-големи неравенства. Съществува риск преждевременното оттегляне на фискалната подкрепа да забави възстановяването и да изостри последиците в целия ЕС. И накрая, увеличаващите се различия между отделните държави може да се задълбочат, което да наруши функционирането на вътрешния пазар и се стигне до загуба на ефективност и в крайна сметка до консолидиране на тези различия.

Амбициозното и бързо изпълнение на програмата Next Generation EU, включително на нейния МВУ, ще даде силен тласък на икономиката на ЕС. След политическото споразумение, постигнато по МВУ през декември 2020 г., подготовката на националните планове за възстановяване и устойчивост се засили във всички държави членки. До настоящия момент повечето проектопланове още не са включени в прогнозата на Комисията. Когато мерките от предстоящите планове за възстановяване и устойчивост бъдат изпълнени, икономическото възстановяване през 2021 г. и 2022 г. би могло да се окаже по-силно от прогнозираното понастоящем. Успоредно с разработването на своите планове за възстановяване и устойчивост държавите членки следва също така да ускорят програмирането на своите фондове по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., така че всички инструменти да бъдат

¹ Развитие на производството, както е предвидено в прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г., т.е. преди пандемията от COVID-19 в ЕС.

съгласувани в подкрепата си за устойчиво, екологосъобразно и цифрово възстановяване.

Влошаването на здравната и икономическата ситуация през последното тримесечие на 2020 г. и началото на 2021 г. накарва държавите членки да разширят спешните мерки или да предоставят допълнителна фискална подкрепа. В същото време премиите за риск по държавния дълг останаха ниски, отчасти поради комбинация от решителни действия на ЕС и държавите членки. Тези действия включват тясната координация на отговорите на политиката и силно подкрепящата фискална и парична позиция. Преждевременното оттегляне на фискалната подкрепа, в ЕС и в други големи икономики (каре 1), или отклонението от ангажимента за запазване на фискалната устойчивост в средносрочен план би могло да промени възприятията на финансовите пазари.

Каре 1: Фискални политики в останалата част на света

Глобалните фискални мерки в отговор на пандемията от COVID-19 възлизат на около 6 трилиона евро пряка бюджетна подкрепа през 2020 г. (близо $7\frac{1}{2}\%$ от световния БВП), като по-голямата част от подкрепата идва от държавите от Г-20². Това е повече от два пъти над сумата, предоставена в отговор на световната финансова криза през 2008—2010 г. Фискалната подкрепа смекчи въздействието на пандемията върху потреблението и производството³, като същевременно доведе до нарастване на публичните дефицити и държавния дълг. Очаква се световният публичен дълг да е достигнал 98 % от световния БВП в края на 2020 г.⁴ в сравнение с 84 % от БВП за същата година въз основа на прогнози, направени непосредствено преди избухването на пандемията. Допълнителните разходи за сектора на здравеопазването възлязоха на 800 милиарда евро, докато пряката фискална подкрепа за домакинствата и предприятията достигна почти 5 трилиона евро.

В допълнение към преките фискални стимули правителствата предоставиха на предприятията и домакинствата мерки в подкрепа на ликвидността в размер на около 5 трилиона евро (около 6 % от световния БВП), като например вливания на капитал, заеми, покупки на активи или поемане на дълг, както и гаранции. Евентуалното бъдещо въздействие на тези условни задължения върху публичния дълг и дефицит зависи от степента, в която тези гаранции се поемат от частния сектор, и от степента, в която те ще бъдат изискани или задействани.

Достъпът до финансиране на приемливи цени, мащабът на социалната държава и наличното политическо пространство повлияха на специфичните за всяка държава фискални мерки. Държавите с по-широки защитни мрежи разшириха съществуващите мерки и техният отговор на политиката разчиташе в относително по-голяма степен на

² База данни на МВФ за фискален мониторинг на националните фискални мерки в отговор на пандемията от COVID-19 (януари 2021 г.). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Международен валутен фонд — МВФ (2021), Световни икономически перспективи, актуализация от януари 2021 г.

⁴ Международен валутен фонд — МВФ (2021), Фискален мониторинг, актуализация от януари 2021 г.

автоматичните стабилизатори. За разлика от тях държавите с по-ограничени защитни мрежи трябваше да приемат по-големи дискреционни фискални мерки. Например през 2020 г. САЩ приеха бюджетни мерки в размер на близо 17 % от БВП и подкрепя за ликвидността в размер на 2,4 % от БВП, докато Конгресът на САЩ обсъжда нов пакет от 1,9 трилиона щатски долара (около 10 % от БВП). Друг законопроект, който се очаква да бъде представен по-късно през годината, ще бъде насочен към мерките за създаване на работни места, подобряване на инфраструктурата, борба с изменението на климата и борба с расовата несправедливост.

В условията на ограничена парична политика Япония използва сравнително големи фискални стимули, възлизащи на около 15½ % от БВП за пряка фискална подкрепа и над 28 % от БВП за подкрепа за ликвидността. Китай предостави бюджетна подкрепа в размер на около 4½ % от БВП и подкрепя за ликвидността в размер на над 1 % от БВП. В Обединеното кралство размерът на бюджетните мерки и на мерките за ликвидност е над 16 % от БВП. И накрая, делът на мерките, насочени към сектора на здравеопазването, отразява епидемичната обстановка и вече съществуващите условия в сектора на здравеопазването, като общите публични разходи за здравеопазване варират от 0,1 % от БВП в Китай до над 5 % от БВП в Обединеното кралство.

Като цяло развитите икономики успяха да вземат заеми при по-ниски лихви отколкото други държави и по този начин успяха да финансират по-големи пакети. Докато средно развитите икономики използваха около 24 % от БВП под формата на фискални мерки, това рязко контрастира с 6 % в нововъзникващите пазари и под 2 % в държавите с ниски доходи.⁵ Подкрепата от международната общност чрез безвъзмездни средства, преференциално финансиране и облекчаване на дълга е от съществено значение за улесняване на политическата реакция в държавите партньори на ЕС.

3. Ответните мерки на националната фискална политика: справяне с пандемията, поддържане на икономиката и подкрепа за устойчиво възстановяване

Държавите членки предприеха безпрецедентно силни и бързи ответни мерки в областта на фискалната политика, като се очаква фискалните мерки и мерките за ликвидността да смекчат свиването на БВП през 2020 г. с около 4,5 процентни пункта⁶. Тези ответни мерки бяха улеснени от ранното задействане на общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж през март 2020 г. и използването на цялата гъвкавост, предвидена в рамката за държавна помощ, особено чрез приетата също през март 2020 г. Временна рамка. Като цяло фискалната подкрепа в ЕС — автоматични стабилизатори и дискреционни мерки — през 2020 г. се оценява на около 8 % от БВП, което е значително повече от фискалната подкрепа, предоставена през периода 2008—2009 г. Държавите членки предприеха свързани с кризата дискреционни фискални

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Вж.: Актуализирани оценки на Комисията въз основа на симулационния анализ, представен в P., Roeger W. and in 't Veld, J. (2020), „The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response“, документ за обсъждане 127 на ГД „Икономически и финансови въпроси“, юли 2020 г.

мерки в размер на близо 4 % от БВП през 2020 г. (таблица 1 от допълнението) в допълнение към вече значителните автоматични стабилизатори, които се оценяват на около 4 % от БВП. По-голямата част от дискреционните мерки включват допълнителни разходи (3,3 % от БВП). Това включва спешни разходи за здравеопазване (0,6 % от БВП), например за увеличаване на капацитета на здравните системи, за осигуряване на лични предпазни средства или за създаване на системи за тестване и проследяване. Разходите за мерки в други области (2,7 % от БВП) се състоят от компенсации за загуби на доходи за конкретни сектори, както и от схеми за работа при непълно работно време и други разходи. Мерките за данъчни облекчения възлизат на допълнителни 0,4 % от БВП. Държавите членки също така предоставиха значителна подкрепа за ликвидността (около 19 % от БВП), най-вече под формата на публични гаранции. До момента са усвоени около една четвърт от наличните гаранции. В много случаи за тези гаранционни схеми бе необходимо Комисията да оцени и одобри държавната помощ, която беше предоставена бързо в съответствие с правилата на ЕС за държавната помощ.

На 20 юли 2020 г. Съветът препоръча на държавите членки да предприемат всички необходими мерки за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и подпомагане на възстановяването. С оглед на бъдещето той също така той препоръча на държавите членки, когато икономическите условия позволяват това, да провеждат фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засилят инвестициите.

Приетите от държавите членки мерки доказват своята ефективност за защитата на работните места. Националните инициативи в подкрепа на заетостта на непълно работно време защитават около 20 % от заетостта в ЕС. Държавите членки използват в широка степен финансовата подкрепа под формата на благоприятни заеми по линия на Инструмента за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) за финансиране на схеми за работа при непълно работно време и подобни мерки за защита на наетите лица и самостоятелно заетите лица⁷. Мерките включват голямо разнообразие от програми, включително повишаване на гъвкавостта на съществуващите схеми в подкрепа на прехода от едно работно място към друго, повишаването на квалификацията и извънредните професионални обучения като алтернатива на намаленото работно време. Тези финансирани от държавата схеми намаляват разходите за труд за предприятията, като същевременно предлагат по-добри заместващи доходи за работниците в сравнение с обичайните обезщетения за безработица. Те също така спомагат за запазване на работните места и за смекчаване на по-нататъшния спад в броя на работните места, разполагаемия доход на домакинствата и вътрешното търсене. Тези схеми доказват своята голяма ефективност. Равнището на безработицата в ЕС съвсем леко се повиши през 2020 г. въпреки големия спад в икономическата активност. Това увеличение беше много по-ниско от това, което предполага историческата връзка между безработицата и ръста на БВП (графика 3 от

⁷ Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19; 100 милиарда евро финансова помощ под формата на заеми, които да бъдат предоставени на държавите членки, при поискване от тяхна страна.

допълнението). Освен това в ЕС равнището на безработицата показва значително по-малко колебания отколкото в САЩ (графика 4 от допълнението). Схемите за подпомагане на заетостта са най-ефективни в държавите с добре установени национални схеми. Държавите, които въведоха такива схеми по време на пандемията, вероятно са почувствали малко по-слаб смекчаващ ефект върху безработицата.

Жизненоважната подкрепа за ликвидността не позволи недостигът на ликвидност да се превърне в проблем с платежеспособността. Корпоративният сектор пострада по време на кризата и много финансово стабилни предприятия с жизнеспособни бизнес модели изпаднаха във финансови затруднения. Въздействието беше различно в отделните отрасли, като особен натиск усетиха предприятията в сектора на услугите, които разчитат по-пряко на социалните контакти. Мерките включваха вливане на капитал, откриване на кредитни линии, предоставяне на публични гаранции по заеми, отлагане на лихвени плащания, отлагане или анулиране на някои данъци и социалноосигурителни вноски и мерки, свързани с несъстоятелността⁸. Оценките на Комисията сочат, че без мерки за държавна подкрепа (освен схемите за работа с намалено работно време) или нови заеми една четвърт от предприятията от ЕС щяха да изпитат затруднения с ликвидността до края на 2020 г., след като изчерпят капиталовите си буфери. Държавните гаранции по кредити и мораториумите върху погасяването на заеми досега са предотвратили нарастването на неизпълнението по заемите. Административните забавяния, мораториумите върху погасяването на заеми и временното облекчаване на разпоредбите относно несъстоятелността доведоха до по-малко случаи на несъстоятелност на предприятия през 2020 г., отколкото през предходната година.

Предвижда се дискреционната подкрепа на фискалната политика постепенно да намалее поради оттеглянето или изтичането на срока на действие на спешните мерки. Неотдавна много държави членки преразгледаха темпа на прекратяване на спешните мерки поради развитието на пандемията и продължаващите ограничения на социалните контакти, което потвърди необходимостта националните фискални мерки да останат гъвкави. Като цяло понастоящем се очаква въздействието на свързаните с COVID-19 мерки да възлезе на около 2,6 % от БВП през 2021 г. и около 0,6 % от БВП през 2022 г. Освен това автоматичните стабилизатори ще продължат да предоставят допълнителна подкрепа на икономиката.

Проектите на бюджетни планове на държавите членки за 2021 г. като цяло са в съответствие с препоръката за фискалната политика. През есента на 2020 г. Комисията оцени проектите на бюджетни планове на държавите членки от еврозоната за 2021 г. въз основа на качествена оценка на фискалните мерки, включително на техния целеви и временен характер. Повечето от мерките в проектите на бюджетни

⁸ Включително мерки като спиране на изпълнението на задължението (за длъжниците) и спиране на възможността (за кредиторите) да подават искове за образуване на производства по несъстоятелност или мораториуми по принудителното изпълнение на вземания или прекратяването на договори и прекъсването на съдебни производства. Преглед на мерките по несъстоятелност, предприети от държавите членки, може да бъде намерен на адрес: https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-en.do

планове подкрепят икономическата дейност на фона на значителна несигурност. В повечето държави членки представените мерки са предимно временни. Някои от мерките, посочени в проектите на бюджетни планове на няколко държави членки, обаче не изглеждат временни, нито са съпътствани от компенсаторни мерки. След оценката на проектите на бюджетни планове за 2021 г. държавите членки предприеха мерки с допълнително пряко въздействие върху бюджета в размер на 1,0 % от БВП на ЕС през 2021 г., почти изцяло по отношение на разходите. Допълнителните разходи за здравеопазване и разходите за схеми за работа на непълно работно време се оценяват поотделно на 0,2 % от БВП. Допълнителните разходи включват също така различни схеми за подпомагане на дружествата, засегнати от кризата, включително субсидии за особено засегнати сектори.

4. Ответни мерки на политиката на ЕС: оптимално използване на общата клауза за дерогация и Next Generation EU

През март 2020 г. ЕС задейства общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж, която позволи временно отклонение от нормалното функциониране на фискалните правила в ситуация на сериозен икономически спад в ЕС. Комисията предложи да се задейства общата клауза за дерогация, за да може ЕС да продължи да реагира бързо, решително и координирано на бързо променящата се криза. Специални разпоредби във фискалното законодателство на ЕС позволяват координирано и организирано временно отклонение от нормалните изисквания за всички държави членки в ситуация на обща криза. По-конкретно, за предпазната част на Пакта в член 5, параграф 1 и член 9, параграф 1 от Регламент (ЕО) 1466/97 се посочва, *че в периоди на сериозен икономически спад в еврозоната или Съюза като цяло държавите членки може да получат правото да се отклонят временно от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че с това не се излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план.* Комисията установи, че общата клауза за дерогация не спира процедурите на Пакта, но нейното задействане ще позволи на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиките в рамките на Пакта, като същевременно се отклоняват от бюджетните изисквания, които обикновено се прилагат.

През май 2020 г. Комисията прие доклади по член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на ЕС за всички държави членки, с изключение на Румъния, по отношение на която вече се прилага процедура при прекомерен дефицит. В тези доклади се прави оценка на спазването от страна на държавите членки на критерия за дефицита през 2020 г. въз основа на техните планове или на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. За някои държави членки се оценява и спазването на критерия за дълга през 2019 г. Вследствие на мерките на политиката в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, планираните дефицити на държавите членки за 2020 г. като цяло бяха над прага от 3 % от БВП. Комисията стигна до извода, че на този етап не следва да се взема решение за това дали държавите членки да бъдат поставени в процедура при прекомерен дефицит. Това беше обосновано от изключителната несигурност, породена от макроикономическото и фискалното въздействие на

пандемията от COVID-19, включително за разработването на надежден път за фискална политика.

Според Комисията решението за дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката въз основа на количествени критерии. Икономическите перспективи остават изключително несигурни и не дават възможност за категорично предвиждане на края на сериозния икономически спад в ЕС или в еврозоната. Дезактивирането на клаузата следва да зависи от състоянието на икономиката на ЕС и еврозоната, като се отчита, че нейното връщане към по-нормални условия на функциониране ще отнеме време. Могат да бъдат разгледани различни показатели, но те също имат ограничения.

- Оценките на разликата между фактическия и потенциалния БВП са обща характеристика на фискалните правила на ЕС, но на настоящия етап са предмет на особено голяма несигурност поради сериозността на икономическия шок и неговите уникални характеристики.
- Тримесечните или дори годишните темпове на икономически растеж дават само частичен прочит на състоянието на икономиката, като силните темпове на икономически растеж през 2021—2022 г. дават грешна представа за силно възстановяване, като се има предвид безпрецедентният спад на БВП през 2020 г. и породените от него дълбоки последици.
- Показателите на пазара на труда, като например регистрираното равнище на безработица, могат да представят погрешно икономическите условия поради масовото използване на схеми за работа на непълно работно време, принудителното намалено работно време и факта, че показателите на пазара на труда реагират със забавяне на икономическото развитие.
- *Равнището* на икономическа активност в ЕС или еврозоната в сравнение с нивата отпреди кризата е по-подходящ показател за измерване на състоянието на възстановяването⁹.

Равнището на икономическа активност в ЕС и еврозоната в сравнение с равнищата преди кризата (края на 2019 г.) ще бъдат възлов количествен критерий за Комисията, когато оценява дезактивирането или запазването на общата клауза за дерогация. Въз основа на прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г. се очаква БВП на ЕС да достигне равнището си от 2019 г. към средата на 2022 г. Поради това според настоящите предварителни индикации общата клауза за дерогация би трябвало да продължи да се прилага през 2022 г. и да бъде дезактивирана от 2023 г. нататък. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. Комисията ще направи оценка на дезактивирането или запазването на общата клауза за дерогация като част от своя пакет от пролетен европейски семестър. Специфичните за всяка държава ситуации ще продължат да се вземат под внимание след дезактивирането на общата клауза за

⁹ Европейският фискален съвет също предложи такъв подход. Вж.: Европейски фискален съвет (2020), „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021“ (Оценка на фискалната позиция, подходяща за еврозоната през 2021 г.), юли 2020 г.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

дерогация. В случай че държава членка не се е възстановила до равнището на икономическа активност отпреди кризата, всички възможности за гъвкавост в рамките на Пакта за стабилност и растеж ще бъдат използвани в пълна степен, по-специално когато се предлагат насоки за фискалната политика.

Безпрецедентните действия на ЕС подкрепиха и допълниха националните ответни мерки на фискалната политика. От инструмента SURE се предоставят евтини заеми на държавите членки, за да им се помогне да подкрепят работниците. През 2020 г. Съветът одобри общо 90 млрд. евро подкрепа по SURE за 18 държави членки, а през февруари 2021 г. кандидатства още една държава членка. Европейската инвестиционна банка създаде предпазна мрежа за предприятията, а от Инструмента за подпомагане при пандемична криза по линия на Европейския механизъм за стабилност на държавите членки се предоставя защитна мрежа, за да подкрепят финансирането на здравеопазването, както и свързаните с лечението и превенцията разходи, възникнали с пандемията от COVID-19. Next Generation EU, включително МВУ, ще гарантира устойчиво, равномерно, приобщаващо и справедливо възстановяване. И накрая, средствата по политиката на сближаване бяха пренасочени там, където това е най-необходимо, чрез Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса плюс¹⁰. Ответните мерки на политиката на ЕС включваха също приемането Временна рамка, за да могат държавите членки да използват цялата гъвкавост, предвидена в правилата за държавната помощ, за да подпомогнат икономиката в контекста на пандемията от COVID-19. По-късно тя беше изменена, за да се увеличат възможностите публична подкрепа да бъде предоставяна за научни изследвания, изпитване и производство на продукти, които са от значение за борбата с пандемията, за да се защитят работните места и да се окаже допълнителна подкрепа на икономиката. По-късно тя беше разширена, за да се даде възможност за рекапитализация и мерки за подчинен дълг, с които допълнително да бъдат подпомогнати малките предприятия и да се стимулират частните инвестиции. Неотдавна срокът на действие на Временната рамка беше удължен до края на 2021 г., някои тавани на помощ бяха увеличени, а преобразуването на някои възстановими инструменти в преки безвъзмездни средства бе разрешено. В отговор на икономическите последици, причинени от пандемията, ЕЦБ предприе широк набор от мерки на паричната политика, по-специално започна изпълнението на програма за закупуване на активи в условията на извънредна ситуация и осигури допълнителна ликвидност чрез целеви дългосрочни операции по рефинансиране. Тези мерки допринасят за запазване на благоприятните условия за финансиране през периода на пандемията за всички сектори на икономиката, като по този начин се укрепва икономическата активност и се запазва стабилността на цените в средносрочен план.

МВУ ще подкрепя усилията на държавите членки за увеличаване на потенциала за растеж чрез структурни реформи и инвестиции, като същевременно допринася за екологичния и цифровия преход. От механизма ще бъде осигурена безвъзмездна подкрепа в размер на 312,5 милиарда евро и до 360 милиарда евро под формата на заеми за държавите членки. Подкрепата е предназначена за икономиките, които са най-

¹⁰ ОВ L 99, 31.3.2020, стр. 5–8.

силно засегнати от икономическите последици от пандемията. Механизмът ще спомогне за намаляване на риска от различия както в икономическите, така и в социалните условия в еврозоната и в ЕС. Цялостният мащаб на механизма става възможен благодарение на безпрецедентното прибягване до емитиране на дългови инструменти на ЕС. Запазването на ползата от изгодното финансиране от Next Generation EU ще зависи в еднаква степен от качеството на разходите и способността на държавите — членки на ЕС, да изпълняват своите планове на практика, включително чрез създаването на ефективни структури за усвояване на големи и предварително отпуснати средства от ЕС. Съгласуваността между средносрочното фискално планиране на държавите членки и техните инвестиции и реформи в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост също е важна предпоставка за успешното използване на подкрепата на ЕС по линия на Next Generation EU.

Симулациите въз основа на модели подчертават значителното въздействие на Next Generation EU върху растежа. Очаква се БВП на ЕС да бъде почти с 2 % по-голям в краткосрочен и средносрочен план и с 1 % в дългосрочен план, ако се предположи, че всички безвъзмездни средства и половината от заемите се използват за увеличаване на продуктивните публични инвестиции¹¹. Очаква се по-големите инвестиции да стимулират търсенето в краткосрочен план и средносрочния потенциален растеж. Благодарение на това, че реалните лихвени проценти остават в долната граница, рискът фискалното стимулиране да изтласка частните инвестиции е ограничен. По-големият БВП ще окаже също благоприятно въздействие и върху съотношенията на дълга към БВП, особено в държавите членки с голям дълг, като последвалият спад на рисковите премии стимулира частното потребление и инвестициите. И накрая, координираният характер на фискалните стимули води до положителни външни ефекти върху растежа поради увеличените възможности за износ в рамките на ЕС.

Разгръщането на МВУ има важни последици за националните фискални политики. Разходите, финансирани от механизма, ще осигурят значителен фискален стимул през следващите години. Разходите, финансирани от МВУ с безвъзмездна подкрепа, ще позволят финансирането на висококачествени инвестиционни проекти и покриването на разходите за реформи за увеличаване на производителността, без да се стига до увеличаване на дефицитите и дълговете. По този начин финансирането по МВУ ще допринесе за подкрепата от държавите членки за икономическото възстановяване, стимулирането на по-силен потенциален растеж и постепенното подобряване на техните фискални позиции. Тази възможност е особено важна за държавите членки с по-малко фискално пространство или високи равнища на публичен дълг, които следва да поддържат разумни фискални политики. Ако усвояването на средствата по МВУ е успешно, допълнителните разходи, финансирани от него, ще осигурят значителен фискален стимул през следващите години, който ще намалее след първите години на съсредоточаване на инвестициите от МВУ. Когато замислят своите

¹¹ Вж.: Прогноза на Комисията от есента на 2020 г. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Актуализиране на първоначалните симулации на модели, представени в Европейската комисия (2020), „Identifying Europe’s recovery needs“ (Определяне на потребностите от възстановяване в Европа), SWD (2020) 98 final.

средносрочни фискални стратегии, държавите членки следва да вземат предвид това взаимодействие между МВУ и разходите, финансирани на национално равнище, за да се възползват от възможностите (вж. също раздел 5). Одобряването на решението за собствените ресурси е предварително условие за финансиране на МВУ чрез Next Generation EU. Държавите членки следва да предприемат всички необходими стъпки, за да гарантират бързото одобряване в съответствие с националните си изисквания.

МВУ има за цел да стимулира държавите членки да подобрят благоприятстващите растежа публични разходи и приходи. За да се случи това, публичните инвестиции, финансирани по линия на МВУ, следва да допълнят съществуващите равнища на инвестиции. Тази помощ от МВУ ще допринесе за възстановяването и ще увеличи потенциалния растеж, по-специално в съчетание със структурни реформи само ако финансира допълнителни продуктивни и висококачествени инвестиции. Обратно, ако тази подкрепа от МВУ не доведе до увеличаване на инвестициите, тя ще намали дефицита и съотношението на дълга без положителен ефект върху потенциалния растеж в средносрочен и дългосрочен план и рискува да влоши структурата на публичните разходи. Освен това допълнителното фискално пространство, предоставено от МВУ, е временно и следователно не е предназначено за финансиране на допълнителни рутинни разходи. Вместо това новите постоянни мерки следва да бъдат съчетани с национални източници на финансиране, които могат да бъдат запазени с течение на времето.

Държавите членки следва да гарантират, че техните планове за възстановяване и устойчивост включват реформи и инвестиции, които поддържат възстановяването и укрепват икономическата и социалната устойчивост. В съответствие с регламента, договорен с Европейския парламент и Съвета, държавите членки следва да се справят ефективно с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за всяка държава препоръки, включително тези, които допринасят за устойчиви позиции на публичните финанси в средносрочен план¹². Изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки ще подпомогне също възстановяването и ще повиши устойчивостта. Що се отнася приходите, това би могло да включва мерки за засилване на събирането на данъци и за принудителното изпълнение на данъчни задължения, за разширяване на данъчните основи и за предприемане на благоприятстващо растежа преориентиране на данъчното облагане, което, наред с другото, намаляват тежестта върху труда и подкрепя целите в областта на околната среда и климата. Що се отнася до разходите, това може да включва мерки за укрепване на управлението на публичните финанси и за предприемане на строги прегледи на разходите, които водят до смислено пренасочване на разходите към по-продуктивни начини на използване. Могат да бъдат включени и мерки, гарантиращи устойчивостта на системите за социално подпомагане, например чрез реформи, които повишават равнището на заетост и намаляват риска кризата, свързана с COVID-19, да доведе до по-голяма дълготрайна безработица или спад в участието на пазара на труда, също с оглед на застаряващото население. И накрая, мерките, които премахват ненужните пречки пред инвестициите и извършването на

¹² ОВ L 57, 18.2.2021, стр. 17—75.

стопанска дейност, са важни за запазването на стабилни публични финанси чрез посилен икономически растеж, като в същото време често не водят до бюджетни разходи.

5. Насоки за координирани фискални политики

Координацията на националните фискални политики е от решаващо значение за подпомагане на възстановяването в несигурна среда с ограничена парична политика. По подобен начин в контекста на Препоръката относно икономическата политика на еврозоната, в Съвета бе договорено, че фискалните политики следва да продължат да подкрепят всички държави членки от еврозоната през цялата 2021 г.¹³ Мерките на политиката следва да бъдат съобразени със специфичните за всяка държава обстоятелства и да бъдат навременни, ограничени във времето и целенасочени. Държавите членки следва да продължат да координират действията за ефективно справяне с пандемията, за поддържане на икономиката и за подкрепа на устойчивото възстановяване. Когато епидемичните и икономическите условия позволяват това, спешните мерки следва постепенно да бъдат премахнати, като същевременно се води борба със социалните последици и въздействието на кризата върху пазара на труда. В заключенията на Съвета по Доклада за механизма за предупреждение, приети през януари 2021 г., се призовава за допълнителни целенасочени и временни мерки в подкрепа на възстановяването, като се вземат предвид съществуващите и възникващите рискове за макроикономическата стабилност. Тази координиран подход за провеждането на фискалната политика на равнището на държавите членки и ЕС остава напълно валиден.

В този контекст провеждането на фискалните политики през предстоящия период следва да се основава на редица възлови съображения. Първо, координацията на бюджетните политики продължава да бъде от съществено значение в контекста на представяните от държавите членки програми за стабилност и конвергенция и планове за възстановяване и устойчивост. Второ, фискалната политика следва да остане гъвкава и да се приспособява към променящата се ситуация според необходимостта. Трето, следва да се избягва преждевременното оттегляне на фискалната подкрепа. Фискалната политика е ефективен инструмент, особено в несигурна среда. Рисковете от ранно оттегляне са по-големи от рисковете, свързани със запазването на мерките за подкрепа твърде дълго. Освен това преждевременното оттегляне би довело до небалансирано цялостно съчетание от политики в ситуация, в която функционирането на паричната политика за известно време вероятно е в ефективната долна граница или близо до нея. Четвърто, след като рисковете за здравето намалее, фискалните мерки следва постепенно да станат по-целенасочени, като насърчават стабилно и устойчиво възстановяване. Пето, фискалните политики следва да отчитат въздействието на МВУ. И накрая, фискалните политики следва също така да вземат предвид силата на възстановяването и съображенията за фискална устойчивост. В подходящ момент и

¹³ (предстоящата) Препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната. Договореният текст може да бъде намерен на адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/bg/pdf>

като част от методичното и постепенно оттегляне на политиката за подкрепа, държавите членки следва да провеждат фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции, като същевременно увеличават инвестициите.

Тези съображения имат отражение върху провеждането на фискалната политика в близко бъдеще, по-специално по отношение на замисъла на мерките, цялостния фискален импулс и необходимостта да се вземат предвид различните ситуации в отделните държави членки. Те ще бъдат доуточнени като част от насоките в предстоящия пролетен пакет на европейския семестър.

Замисъл на мерки за фискална подкрепа

Мерките за подкрепа следва да бъдат своевременни, ограничени във времето и целенасочени. Фискалните мерки следва да увеличат максимално подкрепата за възстановяването, без да се предопределят бъдещите фискални траектории. Поради това мерките за подкрепа следва да избягват създаването на постоянна тежест за публичните финанси. Когато държавите членки въвеждат постоянни мерки, те следва да ги финансират по подходящ начин, за да се гарантира бюджетна неутралност в средносрочен план.

След като рисковете за здравето намалеят, мерките за подкрепа следва да се преориентират от спешна помощ към по-целенасочени мерки, които насърчават стабилно и устойчиво възстановяване. От решаващо значение е мерките да запазят ефикасността си с течение на времето и оттеглянето им да бъде постепенно. Качеството на мерките ще бъде много важно за ефикасната подкрепа за икономиката с ограничени фискални ресурси. С отмяната на противоепидемичните мерки и с нормализирането на икономическата активност, непрекъснатата фискална подкрепа следва да се преориентира към свеждането до минимум на дългосрочните икономически затруднения и осигуряването на бързо преразпределяне на ресурсите. Същевременно правителствата ще трябва да започнат да се справят с последиците от кризата, включително високите равнища на публичния и частния дълг и въздействието върху социалната сфера и пазара на труда.

Когато икономиката и отделните сектори навлязат във фазата на възстановяване, властите следва да увеличат стимулите за заетост на работниците. Политиките следва да преминат от защита на съществуващите отношения между служители и предприятия към увеличаване на възможностите за работа за безработните и неактивните лица и да подпомагат прехода от предизвикана от кризата безработица или от схеми за работа с намалено работно време към други възможности за заетост в съобразени с бъдещето сектори. Мерките, намаляващи риска от по-висока структурна безработица, включват правителствени програми за образование, повишаване на квалификацията и преквалификацията и целево разширяване на схемите за работа на непълно работно време в подкрепа на прехода от едно работно място към друго, както и добре замислени стимули за временно наемане на работа.

Целенасочените мерки за подкрепа следва да помогнат на жизнеспособните, но все още уязвими предприятия да отворят отново и да адаптират своите икономически

модели. Подкрепата за ликвидността следва да бъде постепенно оттеглена, за да се гарантира, че натрупаните задължения не водят до проблеми с платежоспособността. За платежоспособни дружества, но с ограничена ликвидност, за които се очаква да пострадат временно от кризата с COVID-19 запазването на подкрепата е от съществено значение за предотвратяване на проблеми с несъстоятелността. Целевите и временните намаления на корпоративния данък или субсидиите за заплати все още биха могли да се оправдават в конкретни случаи. Финансирането за жизнеспособни предприятия следва да стане по-диверсифицирано, като се преориентира към собствен капитал и друг капитал (хибридни решения). Би могло да се обмисли стимулиране на набирането на капитал от частния сектор (например данъчни облекчения за укрепване на капитала на жизнеспособни дружества, имащи с проблеми с платежоспособността) или съчетаване на частна и публична подкрепа за платежоспособността.

С напредването на възстановяването фискалната политика следва да даде приоритет на по-големите публични и частни инвестиции в подкрепа на прехода към екологична и цифрова икономика. Тези инвестиции следва да бъдат разумно подбрани и съчетани с реформи, за да се постигне максимално въздействие от тях. Значителни допълнителни инвестиции следва да са насочени към стратегически цели на политиката, а именно повишаване на производителността, принос за постигането на новата цел в областта на климата за 2030 г. и на целите на Европейския зелен пакт, модернизиране на цифровия капацитет и други инвестиции, при които съществуват силни положителни външни ефекти. Успешната стратегия за възстановяване ще включва и инвестиции, които насърчават социалното приобщаване и приобщаването на половете, по-специално чрез образование и умения, както и чрез регионално сближаване. Средствата, получени чрез МВУ и устойчивост за изпълнението на реформи и инвестиции, също ще допринесат за постигането на тези цели.

Ролята на общия фискален импулс

Общият фискален импулс, даден от националните бюджети и МВУ, трябва да остане стимулиращ през 2021 г. и 2022 г. Обхватът на фискалния импулс, даден от МВУ, трябва изрично да бъде взет предвид в националното бюджетно планиране, тъй като той не е обхванат от обичайните показатели за оценка на фискалната позиция. С появата на МВУ обичайните показатели, които обикновено се използват във фискалния надзор, ще подценят фискалния импулс, който се предоставя на икономиката. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства от МВУ, представляват фискален стимул, който няма да доведе до по-голям дефицит или дълг. Този допълнителен фискален стимул ще бъде особено важен за онези държави членки, в които финансирането, предоставено от МВУ, е най-голямо в сравнение с равнището на БВП или общите публични инвестиции.

МВУ е уникална възможност за подобряване на основната фискална позиция, без да се възпрепятства растежът. Фискалният импулс и по-силният потенциален растеж в резултат на мерките по МВУ са от взаимна полза. С намаляването на рисковете за здравето и постепенното премахване на спешните мерки, разгръщането на инвестициите и реформите с помощта на МВУ дава възможност на държавите членки да подобрят основните си фискални позиции в средносрочен план, като същевременно

подкрепят растежа и създаването на работни места. Поради това е от съществено значение държавите членки да възприемат интегриран подход по отношение на националните разходи и решенията за повишаване на приходите, като включат МВУ в своите средносрочни бюджетни стратегии.

Отчитане на различните ситуации в отделните държави членки

С оглед на постепенното нормализиране на икономическата активност през втората половина на 2021 г. фискалните политики на държавите членки следва да станат по-диференцирани през 2022 г. Фискалните политики на държавите членки следва да отчитат състоянието на възстановяването, рисковете за фискалната устойчивост и необходимостта от намаляване на икономическите и социалните и териториалните различия:

- повишената диференциация във фискалните насоки за държавите членки следва да върви ръка за ръка с цялостна стимулираща фискална позиция през 2022 г., като по този начин се избягва преждевременното оттегляне на фискалната подкрепа. преждевременното оттегляне би било политическа грешка с неблагоприятни последици за икономическата активност (както на национално равнище, така и в други държави членки) и доверието. Това би създавало риск от нарушаване на социалната и икономическата структура и би затруднило изпълнението на тези приоритети за реформи, които ще спомогнат за повишаване на икономическата и социалната устойчивост и регионалното сближаване в ЕС. Като се има предвид необходимостта от подкрепа за устойчиво възстановяване в ЕС, държавите членки със слаби рискове за устойчивостта следва да насочат бюджетите си към поддържане на стимулираща фискална политика през 2022 г., като вземат предвид въздействието на МВУ.
- Рисковете за устойчивостта се увеличиха поради тежкото въздействие на кризата. Много по-големите съотношения на дълга към БВП и отрицателното въздействие върху тенденцията на растеж в резултат на кризата вероятно ще доведат до по-неблагоприятни траектории в средносрочен план¹⁴. Ниските лихвени проценти осигуряват благоприятни условия за финансиране за всички държави членки, така че да направят разходи, които могат да стимулират потенциалния растеж и да избегнат капана, състоящ се от слаб растеж в съчетание с голям дълг. За стабилизирането на очакванията са необходими надеждни средносрочни фискални стратегии. Като цяло държавите членки с високи равнища на задлъжнялост следва да провеждат разумни фискални политики, като същевременно запазват инвестициите, финансирани на национално равнище, и използват безвъзмездни средства от МВУ, за да финансират допълнителни висококачествени инвестиционни проекти.
- Всички държави членки следва да се съсредоточат върху състава и качеството на публичните финанси както по отношение на приходната, така и на разходната част

¹⁴ Вж.: Европейска комисия (2020), „Debt Sustainability Monitor 2020“ (Обзор на устойчивостта на дълга за 2020 г.), февруари 2021 г. https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

на бюджета. Те следва също да дадат приоритет на фискалните структурни реформи, които ще спомогнат за осигуряването на финансиране за приоритетите на публичната политика и ще допринесат за дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

За периода след 2022 г. фискалните политики следва да продължат да вземат предвид силата на възстановяването, степента на икономическа несигурност и съображенията за фискална устойчивост. Пренасочването на фискалните политики към постигане на разумни средносрочни фискални позиции в подходящ момент, включително чрез постепенно премахване на мерките за подкрепа, ще допринесе за осигуряването на фискална устойчивост в средносрочен план. Това следва да бъде извършено по начин, който смекчава социалното въздействие и въздействието на кризата върху пазара на труда и допринася за социалната устойчивост.

6. Заключение и следващи стъпки

От държавите членки се очаква да представят програми за стабилност и конвергенция, които вземат предвид специфичните за всяка държава препоръки за 2020 г., Годишната стратегия за устойчив растеж, Препоръката на Съвета относно икономическата политика на еврозоната и насоките за политиката, включени в настоящото съобщение. Плановите на държавите членки за възстановяване и устойчивост следва да бъдат в пълно съответствие с тези насоки на политиката.

Тъй като общата клауза за дерогация не спира процедурите на Пакта за стабилност и растеж, Комисията ще направи оценка на програмите за стабилност и конвергенция и ще предложи специфични за всяка държава насоки за фискалната политика като част от пролетния пакет на европейския семестър. Предложените фискални насоки ще бъдат съобразени с Пакта за стабилност и растеж, като същевременно ще се използва пълната гъвкавост, предвидена в него, за да се гарантира, че координацията на фискалната политика отговаря на извънредната ситуация, до която доведе пандемията. Въз основа на изложените по-горе съображения предложенията на Комисията за насоки за фискалната политика ще останат предимно качествени и ще включват някои диференцирани количествени елементи като част от средносрочните насоки. Фискалният импулс от МВУ, подобряването на съответната фискална позиция и осъществяването на реформи и инвестиции за насърчаване на потенциалния растеж са от взаимна полза. Това ще бъде взето предвид в предложените насоки за политиката.

През май 2020 г. Комисията стигна до извода, че на този етап не следва да се взема решение за това дали държавите членки да бъдат поставени в процедура при прекомерен дефицит. Както и през пролетта на 2020 г., Комисията възнамерява да изготви доклади по 126, параграф 3. В този контекст Комисията възнамерява да вземе предвид високата степен на несигурност, договорените в Съвета ответни мерки в областта на фискалната политика срещу кризата с COVID-19 и препоръките на Съвета за 2021 г. Подходът на Комисията ще бъде потвърден в пакета за пролетния европейски семестър въз основа на данните за изпълнението за 2020 г. и програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки.

Като част от пролетния пакет за европейския семестър и след диалог между Съвета и Комисията тя ще оцени също дезактивирането или запазването на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж. Според Комисията решението дали да бъде дезактивирана общата клауза за дерогация или тя да продължава да се прилага за 2022 г. следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката въз основа на количествени критерии. Възлов количествен критерий ще бъде равнището на БВП в ЕС или еврозоната в сравнение с нивата отпреди кризата. Според настоящите предварителни индикации общата клауза за дерогация би трябвало да продължи да се прилага през 2022 г. и да бъде дезактивирана от 2023 г. нататък.

Когато възстановяването започне, Комисията възнамерява да възобнови обществения дебат относно рамката за икономическо управление. В прегледа на Комисията от февруари 2020 г. бяха установени добре познати предизвикателства по отношение на фискалната рамка и нейното прилагане¹⁵. Въпреки че общите равнища на дефицита и дълга се понижиха, много големият публичен дълг се запази в някои държави членки преди настоящата криза. Фискалната позиция на равнище държави членки често бе проциклична, както в добри, така и в лоши времена, като съответно не е изградила достатъчно буфери през някои периоди или не е използвала в достатъчна степен фискалното пространство в други. Структурата на публичните финанси също не е станала по-благоприятна за растежа и инвестициите. В случай на големи икономически сътресения способността фискалната позиция за еврозоната да бъде направлявана беше възпрепятствана от липсата на предпазливи политики при благоприятна икономическа конюнктура и остана ограничена, докато продължи да се съсредоточава изключително върху координирането на националните фискални политики при липсата на централен капацитет за фискална стабилизация. Освен това рамката става все по-сложна.

Пандемията значително промени контекста на обществения дебат поради по-високите равнища на дълг и дефицит и значителните загуби на БВП, повишените нужди от инвестиции и свързаното с това въвеждане на нови инструменти на политиката на равнище ЕС. Освен това общата клауза за дерогация беше използвана за първи път в прилагането на фискалния надзор. Поради това кризата подчерта колко актуални и съществени са много от предизвикателствата, които Комисията се опита да обсъди и разгледа в рамките на обществения дебат. Възобновяването на обществената консултация относно рамката за икономическо управление ще позволи на Комисията да анализира тези предизвикателства и да извлече поуки. С оглед на кризата с COVID, необходимостта от съсредоточаване върху МВУ и незабавната политическа реакция, нейното възобновяване обаче беше спрян.

¹⁵ Вж.: Европейска комисия (2020), „Преглед на икономическото управление“, февруари 2020 г. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Допълнение

Таблица 1: преглед на националните фискални мерки в отговор на пандемията от COVID-19

ЕС-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	млрд. EUR	% от БВП	млрд. EUR	% от БВП	млрд. EUR	% от БВП
Инициативи на държавите членки ¹						
А. Мерки с пряко бюджетно въздействие ²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Разходи	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. а) Здравеопазване	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. б) Други	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Приходи	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
Б. Автоматични стабилизатори ³	± 4					
В. Мерки за ликвидността без пряко бюджетно въздействие						
	2505,9	18,9				
1. Отсрочване на данъци	206,5	1,6				
2. Публични гаранции (налична рамка) ⁴	1877,0	14,2				
от които текущо задействани (фактически условно задължение)	456,0	3,4				
3. Други	422,4	3,2				
¹ Включените суми покриват въздействието на финансираните от държавите мерки, без предоставеното финансиране от ЕС, например чрез инициативи на ЕС.						
² Въздействието на мерките е дадено с нарастване спрямо 2019 г. на база текущо начисляване (ЕСС 2010). Прогнозите за БВП се основават на прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г.						
³ Въздействието на автоматичните стабилизатори се изчислява като остатъка след изваждане на очакваното въздействие на фискалните мерки от изменението в първичното салдо.						
⁴ Цифрите обозначават максималните засегнати публични средства, ако всички налични гаранции бъдат задействани. Гаранциите по инструменти на равнище ЕС и на международно равнище са изключени. За Германия е включен размерът на наличните гаранционни схеми, докато общата гаранционна рамка реално е неограничена.						

¹ Включените суми покриват въздействието на финансираните от държавите мерки, без предоставеното финансиране от ЕС, например чрез инициативи на ЕС.

² Въздействието на мерките е дадено с нарастване спрямо 2019 г. на база текущо начисляване (ЕСС 2010). Прогнозите за БВП се основават на прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г.

³ Въздействието на автоматичните стабилизатори се изчислява като остатък след изваждане на очакваното въздействие на фискалните мерки от изменението в първичното салдо.

⁴ Цифрите обозначават максималните засегнати публични средства, ако всички налични гаранции бъдат задействани. Гаранциите по инструменти на равнище ЕС и на международно равнище са изключени. За Германия е включен размерът на наличните гаранционни схеми, докато общата гаранционна рамка реално е неограничена.

Еврозона	2020		2020-2021		2020-2022	
	млрд. EUR	% от БВП	млрд. EUR	% от БВП	млрд. EUR	% от БВП
Инициативи на държавите членки ¹						
А. Мерки с пряко бюджетно въздействие ²						
1. Разходи	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. а) Здравеопазване	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. б) Други	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Приходи	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
Б. Автоматични стабилизатори ³		± 4				
В. Мерки за ликвидността без пряко бюджетно въздействие						
1. Отсрочване на данъци	112,3	1,0				
2. Публични гаранции (налична рамка) ⁴	1790,9	15,9				
от които текущо задействани (фактически условно задължение)		448,4	4,0			
3. Други	261,5	2,3				

¹ Включените суми покриват въздействието на финансираните от държавите мерки, без предоставеното финансиране от ЕС, например чрез инициативи на ЕС.

² Въздействието на мерките е дадено с нарастване спрямо 2019 г. на база текущо начисляване (ЕСС 2010). Прогнозите за БВП се основават на прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г.

³ Въздействието на автоматичните стабилизатори се изчислява като остатъка след изваждане на очакваното въздействие на фискалните мерки от изменението в първичното салдо.

⁴ Цифрите обозначават максималните засегнати публични средства, ако всички налични гаранции бъдат задействани. Гаранциите по инструменти на равнище ЕС и на международно равнище са изключени. За Германия е включен размерът на наличните гаранционни схеми, докато общата гаранционна рамка реално е неограничена.

¹ Включените суми покриват въздействието на финансираните от държавите мерки, без предоставеното финансиране от ЕС, например чрез инициативи на ЕС.

² Въздействието на мерките е дадено с нарастване спрямо 2019 г. на база текущо начисляване (ЕСС 2010). Прогнозите за БВП се основават на прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г.

³ Въздействието на автоматичните стабилизатори се изчислява като остатък след изваждане на очакваното въздействие на фискалните мерки от изменението в първичното салдо.

⁴ Цифрите обозначават максималните засегнати публични средства, ако всички налични гаранции бъдат задействани. Гаранциите по инструменти на равнище ЕС и на международно равнище са изключени. За Германия е включен размерът на наличните гаранционни схеми, докато общата гаранционна рамка реално е неограничена.

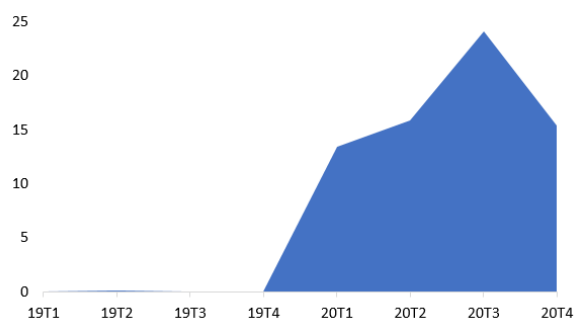
Източник: Европейска комисия, зимна прогноза за 2021 г.,

Графика 1: Реален БВП в ЕС, 2019—2022 г. (индекс, Т42019 = 100)



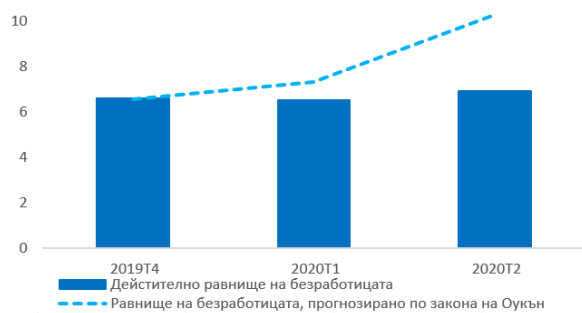
Забележка: Прогнозата преди пандемията за 2022 г. е получена чрез екстраполиране на тримесечните темпове на растеж през 2021 г.
Източник: Европейска комисия, зимна прогноза за 2020 г. и 2021 г.

Графика 2: Индекс на несигурност в световната пандемия, Т12010—Т42020



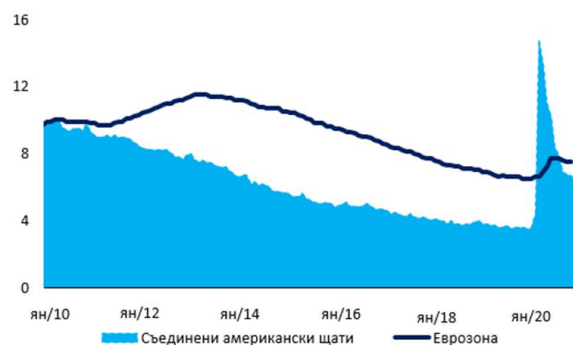
Източник: Ahir, Bloom и Fursei, „Световният индекс на несигурност“, mimeo.

Графика 3: Действителен процент на безработицата и прогноза на Оун в ЕС, Т42019—Т22020 (%)



Забележка: Законът на Оун е емпирично наблюдавана връзка между безработицата и растежа на реалния БВП.
Източник: Европейска комисия въз основа на статистическите данни на Евростат за работната сила и националните сметки.

Графика 4: Процент на безработицата в ЕС и САЩ, януари 2010 г. — декември 2020 г. (%)



Източник: Евростат.