



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 13.1.2015 г.
COM(2015) 12 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ, КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА
ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА**

**ПЪЛНОЦЕННО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ГЪВКАВОСТТА, ЗАЛОЖЕНА В
ДЕЙСТВАЩИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ПАКТА ЗА СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ**

Съдържание

1. Въведение	3
2. Разяснения относно инвестициите	6
3. Разяснения относно структурните реформи.....	11
4. Разяснения относно условията на икономическия цикъл	17
5. Заключение	21
Приложение 1 — СТАТИСТИЧЕСКО ОТЧИТАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ВНОСКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ЕВРОПЕЙСКИЯ ФОНД ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ ИНВЕСТИЦИИ	22
Приложение 2 — МАТРИЦА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ГОДИШНАТА ФИСКАЛНА КОРЕКЦИЯ ЗА ПОСТИГАНЕТО НА СРЕДНОСРОЧНАТА БЮДЖЕТНА ЦЕЛ (СБЦ) В РАМКИТЕ НА ПРЕДПАЗНАТА ЧАСТ НА ПАКТА	24

1. Въведение

В годишния обзор на растежа (ГОР) за 2015 г.¹ Комисията определи ключовите елементи на стратегията в областта на икономическата политика на Европейския съюз за създаване на работни места и растеж, а именно инвестициите, структурните реформи и фискалната отговорност. В подкрепа на тази стратегия тя представи и нов План за инвестиции за Европа². Както този цялостен икономически подход, така и конкретните елементи на плана бяха одобрени от Европейския съвет на заседанието му на 18 — 19 декември 2014 г.

Комисията обяви също така, че за да се гарантира по-тясно обвързване между инвестициите, структурните реформи и фискалната отговорност, тя ще предостави допълнителни насоки относно възможно най-целесъобразното прилагане на гъвкавостта, предвидена в действащите правила на Пакта за стабилност и растеж (наричан по-нататък „Пактът“),³ без да променя тези правила. Това е част от ангажиментите, поети в рамките на политическите насоки за новата Комисия⁴, и е свързано с предишни обсъждания в Европейския съвет⁵ и Европейския парламент⁶.

¹ COM(2014) 902 от 28 ноември 2014 г.

² COM(2014) 903 от 26 ноември 2014 г.

³ Пактът е установен нормативно в Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) и обхваща разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета („предпазната част“ се основава на член 121 от ДФЕС) и на Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета („корективната част“ се основава на член 126 от ДФЕС), както и последващите им изменения и свързаното законодателство. Документите могат да бъдат намерени на следния интернет адрес:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

⁴ „Що се отнася до използването на националните бюджети за растеж и инвестиции, ние трябва – както бе потвърдено от Европейския съвет от 27 юни 2014 г. – да спазваме Пакта за стабилност и растеж, като използваме по най-целесъобразен начин гъвкавостта, заложена в съществуващите правила на Пакта, реформиран през 2005 г. и 2011 г. Възнамерявам да издам конкретни насоки по този въпрос в рамките на моя амбициозен пакет от мерки за работни места, растеж и инвестиции.“ Жан-Клод Юнкер, „Ново начало за Европа: моята програма за работни места, растеж, справедливост и демократична промяна — Политически насоки за следващата Европейска комисия“, 15 юли 2014 г. Документът може да бъде намерен на адрес:
http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_bg.pdf

⁵ „Ние спазваме Пакта за стабилност и растеж. Всички наши икономики трябва да продължат да провеждат структурни реформи. Очевидно е, че общата ни сила зависи от успеха на всяка отделна държава. Поради тази причина Съюзът трябва да предприеме смели стъпки за стимулиране на растежа, увеличаване на инвестициите, създаване на повече и по-добри работни места и насърчаване на реформите за повишаване на конкурентоспособността. Това изисква и пълноценно използване на гъвкавостта, заложена в съществуващите правила на Пакта за стабилност и растеж.“ Заключение на Европейския Съвет от 27 юни 2014 г. Документът може да бъде намерен на адрес:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf

⁶ Вж. по-специално резолюцията на Европейския парламент относно „Европейски семестър за координация на икономическите политики: изпълнение на приоритетите за 2014 г.“ (A8-0019/2014) от 22 октомври 2014 г.

Тези допълнителни насоки са представени в настоящото тълкувателно съобщение⁷, без действащите правила да се заменят или променят. Пактът е основополагащ елемент на икономическото управление на ЕС и е от решаващо значение за правилното функциониране на Икономическия и паричен съюз. Целта му е да допринесе за стабилността на бюджетните политики и да гарантира устойчивостта на публичните финанси в държавите членки. От началото на прилагането му през 1997 г. Пактът бе предмет на реформа от страна на законодателя на ЕС през 2005 г. и през 2011 - 2013 г., като бе обогатен с натрупания опит. През последните години Пактът се превърна в част от по-широката и засилена координация на икономическата политика в рамките на годишния цикъл, известна като Европейски семестър.

Надеждността на договорените правила е от първостепенно значение за устойчивостта на публичните финанси и за финансовата стабилност в еврозоната и в ЕС като цяло. Финансовата криза и кризата във връзка с държавния дълг през изминалите години разкри силната степен на взаимозависимост между европейските икономики и изведе на преден план необходимостта от силна икономическа и фискална координация в ЕС. Наличието на правила в тази област, както и тяхното спазване, се оказаха изключително важни за възстановяване на доверието. Изправен пред нарастващ дефицит и държавен дълг в няколко страни само допреди няколко години, ЕС успя да постигне значителен напредък при укрепване на стабилността на своите публични финанси като цяло.

В основата на прилагането на Пакта следва да стои принципът на равно третиране на всички държави членки. Пактът представлява система от правила, формиращи обща рамка, която следва да се прилага от всички държави членки и в която правилата се предлагат от Комисията, а решението се взема от Съвета. Равното третиране обаче не означава прилагането на еднаква формула за всички и то трябва да бъде съчетано с икономическата оценка, необходима във всяка конкретна ситуация. Не е случайно, че в Пакта е предвидена гъвкавост при прилагането на правилата, както във времето, така и в отделните държави. Не е случайно също и че в рамките на договорените правила се предвижда известна свобода при оценката от страна на Комисията и Съвета на стабилността на публичните финанси в контекста на специфичните за всяка държава обстоятелства, с цел те да могат да отправят препоръки за възможно най-добрия курс на действие въз основа на най-актуалните събития и информация.

Възможностите за гъвкавост зависят от това дали дадена държава членка спазва предпазната или корективната част на Пакта. Целта на предпазната част е да се гарантира стабилно състояние на бюджета във всички държави членки: всяка една от тях следва да постигне стабилно състояние на бюджета в средносрочен план (т.нар. средносрочна бюджетна цел (СБЦ), която се определя в съответствие с общоприети

⁷ Друг пример за тълкувателно съобщение е Тълкувателното съобщение на Комисията относно някои аспекти на разпоредбите за телевизионни реклами в Директивата „Телевизия без граници“, ОВ С 102, 28.4.2004 г., стр. 2.

принципи⁸. СБЦ е формулирана в структурно изражение, което означава, че тя се адаптира спрямо условията на икономическия цикъл, коригира се, за да се изключи въздействието на еднократните мерки и е специфична за всяка държава. В основата на това стои схващането, че държавите членки следва да постигнат и да запазят бюджета в състояние, при което автоматичните стабилизатори ще могат пълноценно да изиграят своята роля за смекчаване на евентуалните икономически шокове. Това би следвало да допринесе за намаляване на дълга до разумни равнища, като се отчитат демографският профил на всяка държава и бюджетните разходи, свързани със застаряването на населението. Корективната част на Пакта е насочена към държавите, в които бюджетният дефицит и/или държавният дълг са над определените в Договора референтни стойности: в тези случаи за държавите членки се прилага процедура при прекомерен дефицит („ППД“), която е свързана с по-строги условия и мониторинг⁹.

Основен акцент в настоящите насоки е поставен върху свободата на тълкуване, с която Комисията разполага в съответствие с правилата на Пакта, без да се изменя действащото законодателство. Разяснява се как три конкретни измерения на политиката могат да намерят най-добро отражение при прилагането на правилата. Тези аспекти се отнасят до: i) инвестициите, по-специално във връзка със създаването на новия Европейски фонд за стратегически инвестиции като част от Плана за инвестиции за Европа; ii) структурните реформи; и iii) условията на икономическия цикъл.

Настоящото тълкувателно съобщение допринася за постигането на по-благоприятна за растежа фискална позиция в еврозоната¹⁰. То също така е част от усилията, които Комисията полага, за да подобри ефективността и разбирането на понякога неизбежно сложните правила, за чието прилагане тя отговаря. Прозрачността и предвидимостта са от съществено значение, за да се стимулира ангажираността на всички участници към прилагането на правилата.

⁸ СБЦ се изчислява като функция от потенциалния растеж, държавния дълг и разходите, свързани със застаряването на населението.

⁹ В момента 11 държави членки спадат към корективната част на Пакта (намират се в ППД), като през 2011 г. те бяха 24.

¹⁰ По този въпрос вж. речта на председателя на ЕЦБ Марио Драги в Джаксън Хоул от 22 август 2014 г.: „*Може би за нас ще бъде от полза да проведем дискусия относно общата фискална позиция в еврозоната. За разлика от други големи развити икономики, нашата фискална позиция не се основава на единен бюджет, гласуван от един-единствен парламент, а е съвкупност от осемнадесет [от 1 януари 2015 г. — 19] национални бюджети плюс бюджета на ЕС. Засиленото координиране на различните национални фискални позиции по принцип следва да ни позволи да постигнем една по-благоприятна за растежа цялостна фискална позиция в еврозоната.*“.

2. Разяснения относно инвестициите

2.1. Нов Европейски фонд за стратегически инвестиции

Един от възловите елементи на предложения от Комисията План за инвестиции за Европа е създаването на нов Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) съвместно от Комисията и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). След одобрението от Европейския съвет на 18—19 декември 2014 г., Комисията представи предложение за Регламент относно ЕФСИ¹¹.

Фондът ще осигури нов капацитет за поемане на риск, който ще даде възможност на ЕИБ да инвестира в капиталови инструменти, подчинен дълг и по-рискови траншове на първостепенен дълг, както и да предоставя кредитни подобрения по отговарящи на изискванията проекти. Първоначалното финансиране за този нов капацитет за поемане на риск ще бъде осигурен от бюджета на ЕС под формата на нов гаранционен фонд, както и от собствените средства на ЕИБ. Използването на тази гаранция на ЕС и на средствата на ЕИБ няма да има отражение върху равнището на дефицита или дълга на държавите членки.

Капацитетът на ЕФСИ може да бъде подсилен чрез допълнителни финансови вноски от държавите членки. В своя План за инвестиции за Европа Комисията обяви, че „при оценяването на публичните финанси в контекста на Пакта за стабилност и растеж позицията на Комисията ще е в полза на подобно капиталово участие във Фонда“. На заседанието си на 18 — 19 декември 2014 г. Европейският съвет взе под внимание това намерение¹².

Освен възможността за финансови вноски в ЕФСИ държавите членки ще могат да съфинансират отделни проекти, които са съфинансирани и от фонда. В настоящия раздел са представени насоки за това как тези различни видове вноски ще бъдат оценявани съгласно Пакта.

2.1.1. Финансови вноски от държавите членки в ЕФСИ

Тук е необходимо да бъдат разграничени два аспекта: i) дали от статистическа гледна точка вноските се отчитат като дефицит и/или като дълг в съответствие с установените определения в Европейската система от сметки (ЕСС); и ii) как Комисията ще вземе предвид тези вноски в своята оценка относно спазването на изискванията на Пакта.

Статистическо отчитане

Статистическото отчитане ще зависи от специфичния характер на вноските и от това как те ще бъдат класифицирани от Статистическата служба на ЕС (Евростат), при пълно зачитане на нейната независимост. В приложение 1 се съдържа повече информация, основана на конкретни примери.

¹¹ COM(2015) 10 от 13 януари 2015 г.

¹² „Европейският съвет взе под внимание положителното становище, което Комисията посочи, че ще даде за подобен капиталов принос в контекста на оценката на публичните финанси в рамките на Пакта за стабилност и растеж, непременно в съответствие с гъвкавостта, залегнала в съществуващите му правила“. Заключение на Европейския съвет от 18 — 19 декември 2014 г.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf

Прилагане на Пакта

Правна уредба

В Пакта е предвидено, че при оценката на необходимата фискална корекция в рамките на предпазната и корективната част Съветът определя цели, представени в „структурно“ изражение.

Предпазна част

В член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 е предвидено, че „въз основа на оценките, извършвани от Комисията и Икономическия и финансов комитет, Съветът [...] оценява [...] дали предприетите или предложените [от държавата членка] мерки [...] са достатъчни за постигане на средносрочната бюджетна цел в рамките на цикъла. Когато оценяват плана за корекции за постигането на средносрочната бюджетна цел, Съветът и Комисията проверяват дали съответната държава членка изпълнява задължението си за ежегодно адекватно годишно подобрене на структурния баланс с изключени еднократни и други временни мерки, необходимо за изпълнение на нейната средносрочна бюджетна цел от поне 0,5 % от БВП“.

Корективна част

В член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 е предвидено, че „[...] Комисията — ако прецени, че е налице прекомерен дефицит — представя становище и предложение на Съвета [...] и информира Европейския парламент за това.

Съветът взема решение за наличието на прекомерен дефицит [...]. Когато реши, че е налице прекомерен дефицит, Съветът същевременно отправя препоръки до съответната държава членка [...].

В препоръката на Съвета [...] се определя максимален срок от шест месеца за предприемането на ефективни действия от съответната държава членка [...]. В препоръката на Съвета се определя и краен срок за коригирането на прекомерния дефицит, което следва да приключи през годината, следваща годината на неговото установяване, освен ако са налице особени обстоятелства. В препоръката си Съветът изисква държавата членка да постигне годишни бюджетни цели, които въз основа на прогнозите, обосноваващи препоръката, са съобразени с минималното годишно подобрене от поне 0,5 % от БВП на циклично изгладения баланс, с изключени еднократни и временни мерки, за да се гарантира коригирането на прекомерния дефицит в рамките на срока, определен в препоръката. [...]“

Без да се засяга статистическото отчитане от страна на Евростат на вноските в ЕФСИ, Комисията вече може да предложи насоки за прилагането на действащите правила на Пакта в посочените случаи.

Когато оценява необходимата фискална корекция в рамките на предпазната и на корективната част на Пакта, Съветът набелязва цели, определени в структурно изражение. Тези цели изключват извънредните еднократни мерки, които нямат отношение към основната фискална позиция. Първоначалните парични вноски във фонда попадат именно в тази категория¹³.

¹³ Гаранциите ще бъдат третираны по същия начин, доколкото те оказват въздействие върху дефицита и/или дълга.

По-конкретно, Комисията ще приеме, че:

- В рамките на предпазната част на Пакта няма да бъдат засегнати нито постигането на СБЦ, нито необходимите фискални корекции за постигането ѝ, тъй като и двете са определени в структурно изражение. По дефиниция еднократните разходи, каквито са вноските във фонда, нямат отношение към структурното салдо.
- Що се отнася до корективната част на Пакта (т.е. ППД), постигането на препоръчаните от Съвета фискални корекции също няма да бъде засегнато, тъй като тя също се измерва в структурно изражение. Следователно фактът, че дадена държава членка е направила вноски в ЕФСИ, не следва да бъде причина да се смята, че държавата не изпълнява препоръките по ППД.
- При неспазване на референтната стойност за дефицита, когато изготвя доклада по член 126, параграф 3 от ДФЕС, Комисията ще разглежда вноската в ЕФСИ като „определящ фактор“ в съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Това означава, че ако неспазването се дължи на вноската и превишението над референтната стойност е слабо и се очаква да бъде временно, няма да бъде започната ППД.
- При неспазване на референтната стойност за дълга, когато изготвя доклада по член 126, параграф 3 от ДФЕС, Комисията ще разглежда вноската в ЕФСИ като „определящ фактор“ в съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Това означава, че ако неспазването се дължи на вноската, няма да бъде започната ППД.

2.1.2. Съфинансиране от държавите членки на инвестиционни проекти, съфинансирани също от ЕФСИ

ЕФСИ ще предоставя подкрепа за различни инвестиционни проекти и ще служи за гарантиране на допълнителни частни и/или публични инвестиции за тези проекти. Съфинансирането от държавите членки на индивидуални проекти, включително и на инвестиционни платформи, в повечето случаи би било под формата на иновативни финансови инструменти, като например заеми, дългови инструменти или участие в дялов капитал. Статистическото им отчитане зависи от вида на инструмента (вж. приложение 1).

От гледна точка на изпълнението на изискванията на Пакта, Комисията ще вземе предвид националното съфинансиране на инвестиционните проекти, съфинансирани също и от ЕФСИ, като прилага т.нар. „клауза за инвестиции“, разгледана в раздел 2.2 по-долу.

Обобщение относено Европейския фонд за стратегически инвестиции

Когато Комисията определя размера на финансовата корекция в рамките на предпазната или корективната част на Пакта, тя няма да взема под внимание националните финансови вноски в ЕФСИ.

В случай че референтната стойност на дефицита бъде надхвърлена, Комисията няма да започне ППД, ако превишението се дължи единствено на вноската, ограничено е по размер и се очаква да бъде временно. При оценката на превишението на референтната стойност на дълга Комисията няма да взема предвид вноските в ЕФСИ.

2.2. Други инвестиции в рамките на предпазната част на Пакта

Правна уредба

В член 5 от Регламент (ЕО) № 1467/97 е предвидено, че „[...] Съветът и Комисията вземат предвид осъществяването на основни структурни реформи, които оказват пряко положително отражение върху бюджета в дългосрочен план, включително чрез повишаването на потенциалния устойчив растеж [...]“. Разпоредбите на този член са разгледани по-подробно в рубриката „Правна уредба“ в раздел 3.1. по-долу.

Някои от инвестициите в рамките на предпазната част на Пакта, разглеждани като еквивалентни на мащабните структурни реформи, могат при определени условия да бъдат основание за временно отклонение от СБЦ за съответната държава членка или от плана за корекции за постигането на целта.

Комисията вече предостави първоначални насоки за начина, по който тези разпоредби се прилагат по отношение на публичните инвестиции, с пряко, положително и осезаемо дългосрочно бюджетно въздействие върху растежа и устойчивостта на публичните финанси¹⁴. Тези насоки (известни като „клауза за инвестиции“) се конкретизират и се закрепват официално в настоящото съобщение с цел оптимално отчитане на специфичните за отделните държави обстоятелства в съответствие с текста и духа на Пакта. За в бъдеще дадена държава членка ще може да се ползва от т.нар. „клауза за инвестиции“, ако са изпълнени следните условия:

- i) нейният ръст на БВП е отрицателен или равнището на БВП се запазва значително под своя потенциал (в резултат на което отклонението от потенциалния БВП е над 1,5 % от БВП);
- ii) отклонението от СБЦ или от договорения план за корекции за постигането ѝ не води до превишаване на референтната стойност на дефицита от 3 % от БВП и е запазен необходимият резерв;

¹⁴ Писмо от 3 юли 2013 г. от бившия заместник-председател на Комисията Оли Рен до министрите на финансите в ЕС относно прилагането на член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Този подход беше приложен през 2013 г. в България, а през 2014 г. в България, Румъния и Словакия.

- iii) отклонението е свързано с национални разходи по проекти, съфинансирани от ЕС по линия на структурната политика и политиката на сближаване¹⁵, трансевропейските мрежи и Механизма за свързване на Европа, както и с национално съфинансиране на инвестиционни проекти, съфинансирани и от ЕФСИ, които в дългосрочен план оказват пряко, положително и осезаемо въздействие върху бюджета;
- iv) съфинансираните разходи не трябва да заместват финансираните на национално равнище инвестиции, за да се избегне понижаване на общото равнище на публичните инвестиции;
- v) държавата членка трябва да компенсира временните отклонения и да постигне своята СБЦ в рамките на четиригодишния период на действие на приложимата към момента програма за стабилност или за конвергенция.

За разлика от посоченото в предишните насоки на Комисията, сега Комисията ще прилага „клаузата за инвестиции“ независимо от икономическите условия в еврозоната или в ЕС като цяло, с цел да я обвърже единствено с промените в икономическите условия, пред които е изправена всяка отделна държава членка. Възможността държавите членки да се ползват от тази клауза, когато растежът им е отрицателен или е под потенциалното равнище, ще позволи тя да се прилага по-широко, отколкото в миналото, отчитайки по-пълноценно специфичните за държавата условия¹⁶.

Обобщение относно прилагането на „клаузата за инвестиции“ в рамките на предпазната част на Пакта

За да могат инвестициите да бъдат взети под внимание, държавите членки, прилагащи предпазните мерки на Пакта, могат да допуснат временно отклонение от техните СБЦ или от плана за корекции за постигането ѝ, при условие че: ръстът на техния БВП е отрицателен или БВП се запазва на равнище значително под потенциалното; отклонението не води до превишаване на 3-процентната референтна стойност за дефицита и е запазен необходимият резерв; постигнато е реално нарастване на равнището на инвестициите; отклонението е компенсирано в рамките на срока на действие на програмата за стабилност или за конвергенция на държавата членка. Отговарящите на тези условия инвестиции включват национални разходи по проекти, съфинансирани от ЕС по линия на структурната политика и политиката на сближаване, трансевропейските мрежи и Механизма за свързване на Европа, както и националното съфинансиране на проекти, също съфинансирани от Европейския фонд за стратегически инвестиции.

¹⁵ Включително проекти, съфинансирани чрез инициативата за младежка заетост.

¹⁶ Вж. също раздел 4 по-долу.

3. Разяснения относено структурните реформи

3.1. Структурни реформи в рамките на предпазната част на Пакта

Правна уредба

В член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 се посочва по какъв начин държавите членки трябва да отбележат напредък към постигането на стабилно състояние на бюджета. По-специално се посочва, че „[...] [к]огато се определя планът за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел за държавите членки, които още не са я постигнали, и допускатйки временно отклонение от тази цел за държавите членки, които вече са я постигнали, при условие че е налице подходящият резерв за постигането на референтната стойност на дефицита, и че бюджетната позиция се очаква да се доближи до средносрочната бюджетна цел в рамките на програмния период, Съветът и Комисията вземат предвид осъществяването на основни структурни реформи, които оказват пряко положително отражение върху бюджета в дългосрочен план, включително чрез повишаването на потенциалния устойчив растеж, оказвайки по този начин осезаемо влияние върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

Специално внимание се обръща на пенсионните реформи, въвеждащи многостълбова система, която включва задължителен „стълб“, изцяло на базата на лични спестявания в пенсионен фонд. На държави членки, прилагащи такива реформи, се разрешава отклонение от плана за корекции за постигане на тяхната средносрочна бюджетна цел или от самата цел, като отклонението отразява размера на прякото допълнително въздействие на реформата върху салдото на консолидирания държавен бюджет, при условие че е запазен подходящият резерв за постигането на референтната стойност за дефицита.“

В член 9 от посочения регламент се предвижда това правило да се прилага и за държавите членки извън еврозоната.

В настоящия раздел се предоставят насоки за начините, по които структурните реформи могат бъдат взети под внимание в рамките на предпазната част на Пакта, т.е. т.нар. „клауза за структурни реформи“¹⁷.

В съответствие с действащите правила на Пакта държавите членки, които осъществяват мащабни структурни реформи, могат да допускат временни отклонения от своите СБЦ или от плана за корекции за постигането им. Това им дава възможност да отразят краткосрочните разходи за осъществяването на структурните реформи, които ще окажат пряко положително въздействие върху бюджета в дългосрочен план, включително чрез повишаване на потенциалния устойчив растеж.

Структурни реформи, които могат да бъдат взети предвид в рамките на Пакта

За да се постигне пълноценно действие на клаузата за структурни реформи, тя трябва да бъде обвързана с ясно определени принципи относно това кои структурни реформи отговарят на критериите и кои не. Комисията ще извършва своята оценка въз основа на следните критерии:

¹⁷ По този въпрос вж. речта на председателя на ЕЦБ Марио Драги в Джаксън Хоул на 22 август 2014 г.: „[С]ъществуващите възможности за гъвкавост могат да бъдат използвани в усилията за преодоляване на по-слабото възстановяване, както и за осигуряването на средства, които да покрият разходите за необходимите структурни реформи.“

- i) Структурните реформи трябва да бъдат **машабни**. Макар че отделни реформи, като пенсионните реформи например, могат да окажат осезаем положителен ефект върху растежа и дългосрочната устойчивост на публичните финанси, ясно определените и широкообхватни пакети от реформи, насочени към преодоляването на структурните слабости, също могат да окажат осезаемо положително въздействие. Това може да бъде постигнато, ако реформите взаимно засилват въздействието си в резултат на подходящо подобрени политики и подходяща последователност на тяхното прилагане.
- ii) Реформите трябва да оказват пряко **положително въздействие върху бюджета в дългосрочен план**, включително чрез повишаване на потенциалния устойчив растеж, оказвайки по този начин осезаемо влияние върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Въздействието върху устойчивостта може бъде както в резултат на преки бюджетни икономии от реформите (например в пенсионната област или здравното осигуряване), така и на нарастване на приходите в средносрочен до дългосрочен план, в резултат на една по-ефективна икономика с по-висок производствен потенциал (например поради по-ниска структурна безработица или увеличена работна сила), или на комбинация и от двата ефекта¹⁸.
- iii) Осъществяването на реформите трябва да бъде **изцяло завършено**. Макар че е ясно, че всички реформи следва да бъдат приети преди да бъдат определени като отговарящи на критериите за прилагане на клаузата, също така е вярно, че ефективното провеждане на приетите реформи може да отнеме време и може да бъде съпроводено със закъснения и трудности. Това поставя въпроса за въвеждането на силни защитни механизми по отношение на риска от неизпълнение на реформите. Макар че в Пакта не са предвидени инструменти за наблюдение на осъществяването на структурните реформи, правната уредба, в чийто рамки той действа — а именно европейският семестър и новата процедура при прекомерен дисбаланс¹⁹ — позволява на Комисията и на Съвета да преценят кои са предизвикателствата и дисбалансите, налагащи извършването на структурни реформи, и дава възможност за наблюдение на предприетите от държавите членки действия.

Задействане на „клаузата за структурни реформи“

Комисията ще приеме, че критерият, свързан с осъществяването на реформите, е изпълнен предварително (*ex ante*), ако:

- държавата членка представи подробен и широкообхватен средносрочен план за структурни реформи (например като част от националната програма за реформи, публикувана наред с програмите за стабилност или за конвергенция), който включва ясно определени мерки и реалистичен график за приемането и

¹⁸ Повече информация за дискусията относно ефекта от реформите може да бъде намерена в изданието Европейска икономика, Икономически доклади 541, декември 2014 г.: „Потенциално въздействие на структурните реформи на ЕС върху растежа — сравнителна оценка“, публикувано от Генерална Дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската Комисия.

¹⁹ Вж. Регламент (ЕС) № 1176/2011.

осъществяването на тези реформи. Провеждането им ще се наблюдава внимателно в контекста на Европейския семестър;

- по-конкретно, ако дадена държава членка се намира в процедура при прекомерен дисбаланс, тя представя план за корективни действия (ПКД), в който е включена необходимата информация. В такъв случай осъществяването на реформите ще се наблюдава в рамките на процедурата при прекомерен дисбаланс.

И в двата случая от държавите членки се очаква да предоставят подробна и характеризираща се с прозрачност документация и да осигурят информация за реформите в количествено отношение както от гледна точка на средносрочния ефект върху бюджета, така и на въздействието им върху потенциалния растеж. Следва да се посочи и графикът за осъществяването на тези реформи.

Прилагане на „клаузата за структурни реформи“

Когато се провеждат пенсионни реформи, въвеждащи многостълбова система, която включва задължителен изцяло основан на капиталов принцип стълб, методологията за отчитането на тези реформи при изпълнението на предпазната част на Пакта е посочена в член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 (вж. рубриката в началото на настоящия раздел)²⁰.

По отношение на другите структурни реформи Комисията ще направи преценката си въз основа на информацията, съдържаща се в специалния план за структурни реформи (или плана за корективни действия). В този случай тя ще препоръча предоставянето на допълнително време за постигането на СБЦ на държавите членки, които отговарят на условията, тоест ще даде възможност за временни отклонения от плана за структурни корекции за постигането на СБЦ или за временни отклонения от СБЦ за държавите членки, които са я постигнали, при условие че:

- i) реформите отговарят на горепосочените критерии;
- ii) временното отклонение не надхвърля 0,5 % от БВП, а СБЦ е постигната в рамките на четиригодишния срок на действие на програмата за стабилност или за конвергенция, считано от годината, в която е задействана клаузата;
- (iii) непрекъснато се поддържа необходимият резерв, чрез който отклонението от СБЦ или от договорения план за фискални корекции за постигането ѝ не води до превишение на референтната стойност на дефицита в размер на 3 % от БВП.

²⁰ Тази методология бе използвана например при отчитането на въведената в Латвия през 2013 г. пенсионна реформа.

В случай че дадена държава членка не осъществи договорените реформи, временното отклонение от СБЦ или от плана за корекции за постигането ѝ вече няма да се счита за допустимо. Ако неосъществяването на реформите доведе до значително отклонение от СБЦ или от плана за корекции за постигането ѝ, Комисията ще приложи процедурата, предвидена в член 6, параграф 2 и член 10, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Това означава, че Комисията ще отправи предупреждение към съответната държава членка, последвано от предложение за препоръка на Съвета, за да се гарантира, че в срок от пет месеца държавата членка ще вземе съответните политически мерки, за да преодолее отклонението. За държавите членки от еврозоната редовното изпълнение на изискванията може в крайна сметка да доведе до налагането на изискването за учредяване на лихвоносен депозит²¹.

Обобщение относно „клаузата за структурни реформи“ в рамките на предпазната част на Пакта

В рамките на предпазната част на Пакта Комисията ще вземе под внимание положителното въздействие на структурните реформи върху бюджета, при условие че тези реформи i) са мащабни, ii) оказват пряко, положително и осезаемо влияние върху бюджета в дългосрочен план, включително чрез повишаване на потенциалния устойчив растеж и iii) осъществяването им е изцяло завършено.

За да могат мерките за реформи да бъдат отчетени ex ante като отговарящи на критериите, от държавите членки ще се очаква да представят специален план за структурни реформи, който да съдържа подробна и проверима информация, както и реалистичен график за приемането и осъществяването им. Преди да препоръча допускането на временно отклонение от СБЦ или от плана за корекции за постигането ѝ, Комисията ще направи оценка на съответния план за реформи. Комисията ще наблюдава отблизо осъществяването на реформите. Ако те не бъдат проведени, тя ще предприеме необходимите действия.

²¹ Член 4 от Регламент (ЕС) № 1173/2011.

3.2. Структурни реформи в рамките на корективната част на Пакта

Правна уредба

В член 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97 е предвидено, че „[...] [к]огато изготвя доклад[а, изискван] съгласно член 126, параграф 3 от ДФЕС [т.е. когато дадена държава членка не изпълнява изискванията по критерия за дефицита или дълга или и за двете], Комисията отчита всички действащи фактори, посочени в този член, доколкото те се отразяват в значителна степен на оценката за спазването на критериите за дефицита и за дълга от страна на съответната държава членка. Докладът отразява съответно: а) развитието на икономическите показатели в средносрочен план [...]; б) развитието на състоянието на бюджета в средносрочен план, включително, по-специално, отбелязаните корекции към средносрочната бюджетна цел, равнището на първичното салдо и развитието на първичните разходи — както текущи, така и капиталови, изпълнението на политиките в контекста на предотвратяването и коригирането на прекомерните макроикономически дисбаланси, изпълнението на политиките в контекста на общата стратегия за растеж на Съюза, както и качеството на публичните финанси като цяло, по-специално ефективността на националните бюджетни рамки; в) развитието на равнището на държавния дълг в средносрочен план [...];

Комисията отчита надлежно и изрично всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията.

Съветът и Комисията правят балансирана цялостна оценка на всички действащи фактори [...]. При оценката на спазването на критерия за дефицита, ако съотношението на държавния дълг към БВП надхвърля референтната стойност, тези фактори се вземат под внимание на отделните етапи на вземането на решение за наличие на прекомерен дефицит, предвидени в член 126, параграфи 4, 5 и 6 от ДФЕС, само ако е изцяло изпълнено двойното условие на ръководния принцип, а именно че преди да бъдат взети предвид действащите фактори, бюджетният дефицит остава близо до референтната стойност и неговото превишение над референтната стойност е временно [...].

Ако Съветът [...] приеме решение, че в държава членка е налице прекомерен дефицит, Съветът и Комисията в следващите етапи на процедурата от посочения член на ДФЕС вземат предвид действащите фактори, посочени в параграф 3 от настоящия член [...], по-специално при определяне на срока за коригиране на прекомерния дефицит и евентуалното удължаване на този срок. [...]

Основната цел на корективните мерки на Пакта е да се гарантира своевременно коригиране на прекомерните дефицити. Съответните правила не предвиждат подробни разпоредби за отчитане на структурните реформи (или инвестициите) при оценката на това дали дадена държава членка е предприела ефективни действия в отговор на препоръките на Съвета за коригиране на прекомерния дефицит. Въпреки това структурните реформи имат своето признато значение в рамките на корективната част на Пакта при вземането на решение за различните етапи от ППД²².

На първо място, когато преценява дали да започне ППД за дадена държава членка, Комисията внимателно анализира всички фактори, които са определящи за състоянието на икономиката, бюджета и дълга в средносрочен план. Тези „определящи фактори“ включват осъществяването на структурни реформи в контекста на Европейския семестър, както и в рамките на процедурата при прекомерен дисбаланс. Комисията смята, че непровеждането на структурните реформи е утежняващ определящ фактор.

На второ място, определящите фактори се вземат предвид и при определянето на срока за коригиране на прекомерния дефицит. Докато коригирането на прекомерния дефицит се очаква да се осъществи през годината, следваща годината на неговото установяване, то осъществяването на мащабни структурни реформи представлява възлов елемент, който се взема под внимание, когато вместо това се разглежда алтернативната възможност за многогодишен план за коригиране на прекомерния дефицит.

За да може тази разпоредба да се приложи и за реформи, които все още не са изцяло осъществени, Комисията ще приеме, че те могат да бъдат взети предвид предварително (*ex ante*), при условие че държавата членка представи специален план за структурни реформи, приет от правителството и/или от националния парламент, в който се съдържа подробна и проверима информация, както и реалистичен график за осъществяването им, като се приложат същите условия, които важат за задействането на „клаузата за структурни реформи“, разгледана в раздел 3.1. Това не засяга минималното годишно подобрене от 0,5 % от БВП, заложено като референтна стойност в член 3, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97.

В случай че дадена държава членка не изпълни договорените реформи, Комисията ще счита това за утежняващ фактор, когато оценява дали са предприети ефективни действия в отговор на препоръката по ППД и когато определя срока за коригирането на прекомерния дефицит. Отсъствието на ефективни действия ще доведе до започването на следващ етап от процедурата и евентуално до спиране на плащанията по европейските структурни и инвестиционни фондове²³. За държавите членки от еврозоната това означава, че Комисията ще препоръча на Съвета налагането на глоба²⁴.

²² Освен това, когато се намират в процедура при прекомерен дефицит, всички държави членки от еврозоната представят програма за икономическо партньорство, в която се посочват политическите мерки и структурните реформи, необходими за гарантиране на ефективно и трайно коригиране на прекомерния дефицит, вж. член 9 от Регламент (ЕС) № 473/2013.

²³ Член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

²⁴ Член 6 от Регламент (ЕС) № 1173/2011.

На трето място, при приключването на ППД Комисията надлежно взема под внимание, ако е необходимо, преките разходи за пенсионните реформи, въвеждащи многостълбова система, която включва задължителен изцяло основан на капиталов принцип стълб. По-конкретно, ППД може да бъде приключена дори ако дефицитът е над 3 % от БВП, при положение че превишението се дължи изцяло на разходите за провеждането на пенсионната реформа, а дефицитът е отбелязал значително и устойчиво намаление до равнище, близко до референтната стойност.

Обобщение относно структурните реформи в рамките на корективната част на

Пакта

Когато отправя препоръка относно срока за коригирането на прекомерния дефицит или относно степента на удължаването на този срок, Комисията ще вземе предвид наличието на специален план за структурни реформи, съдържащ подробна и проверима информация, както и реалистичен график за приемането и осъществяването на тези реформи. Комисията ще наблюдава отблизо осъществяването на реформите. Ако те не бъдат проведени, тя ще предприеме необходимите действия.

4. Разяснения относно условията на икономическия цикъл

4.1. Адаптиране на фискалната корекция спрямо условията на икономическия цикъл в рамките на предпазната част на Пакта

Правна уредба

В член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 се посочва по какъв начин държавите членки трябва да отбележат напредък за постигането на стабилно състояние на бюджета. По-специално, в член 5 е предвидено, че „[...] Когато оценяват плана за корекции за постигането на средносрочната бюджетна цел, Съветът и Комисията проверяват дали съответната държава членка изпълнява задължението си за ежегодно адекватно годишно подобрене на структурния баланс с изключени еднократни и други временни мерки, необходимо за изпълнение на нейната средносрочна бюджетна цел от поне 0,5 % от БВП. За държавите членки с ниво на дълга, надвишаващо 60 % от БВП, или с изразен риск за общата устойчивост на дълга, Съветът и Комисията проверяват дали годишното подобрене на структурния баланс с изключени еднократни и други временни мерки надвишава 0,5 % от БВП. Съветът и Комисията вземат предвид дали се полагат по-големи усилия за корекции в периоди на растеж, като те може да са по-ограничени в периоди на забавен растеж. По-специално се вземат предвид извънредните постъпления и спадове на приходите. [...]“.

При преценката на това кой е най-подходящият план за корекции за постигането на СБЦ във всяка отделна държава, в Пакта се изисква да бъдат взети под внимание аспектите, свързани с икономическото състояние и устойчивостта. По принцип от държавите членки, които все още не са постигнали своята СБЦ, се изисква да се стремят към годишно подобрене на структурното бюджетно салдо в размер на 0,5 % от БВП. В правилата е предвидено също, че Комисията следва да вземе под внимание дали по-високата структурна корекция е извършена при благоприятни икономически условия, тъй като в периоди на влошена икономическа конюнктура корекцията може да бъде по-ограничена.

В тази връзка Комисията разработи матрица (вж. приложение 2), в която се изясняват и се конкретизират изискванията за фискална корекция в рамките на предпазната част на Пакта. Матрицата е симетрична и в нея се прави разграничение между по-голямата фискална корекция, необходима в периодите на икономически подем, и по-малкият размер на фискална корекция, необходима при влошени икономически условия. Това би следвало да допринесе за по-точно отразяване на условията на икономическия цикъл. По този начин би следвало също да се постигне по-плавен темп на необходимата фискална корекция във времето и да се избегнат нежелани прекъсвания при променящи се икономически обстоятелства.

Обобщение относно адаптирането на фискалната корекция спрямо икономическия цикъл в рамките на предпазната част на Пакта

Отсега нататък при определянето на подходящата фискална корекция Комисията ще използва матрица (посочена в приложение 2), за да отчете по-точно условията на икономическия цикъл в отделните държави членки, спадащи към предпазната част на Пакта.

4.2. Отчитане на неочаквани спадове в икономическата дейност в рамките на корективната част на Пакта

Правна уредба

В Пакта се отделя внимание на настъпването на неочаквани неблагоприятни икономически събития на равнището на държавите членки, които спадат към корективната част на Пакта. В член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 е предвидено, че ако Съветът установи прекомерен дефицит, той отправя препоръка за предприемане на ефективни действия в определен срок с цел коригиране на прекомерния дефицит и определя годишни бюджетни цели за държавата членка. За целта съответната държава членка е длъжна да предприеме ефективни действия в рамките на определения от Съвета срок.

По-специално, в член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 се посочва, че „Ако са били предприети ефективни действия съгласно препоръка по член 126, параграф 7 от ДФЕС и след приемането на препоръката са настъпили неочаквани неблагоприятни икономически събития със значими отрицателни последици за държавните финанси, Съветът може да реши по препоръка на Комисията да приеме преразгледана препоръка съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС. В преразгледаната препоръка, като се вземат предвид действащите фактори, посочени в член 2, параграф 3 от настоящия регламент, може по-специално да се удължи срокът за коригиране на прекомерния дефицит по правило с една година. [...]“

Поради необходимостта да се направи разграничение между действията за фискална консолидация и резултатите от фискалната консолидация — които често зависят от събития извън контрола на съответните органи — в правилата се предвижда възможността неочакваното влошаване на икономическата ситуация да бъде взето предвид.

Ако дадена държава е предприела ефективни действия, като е постигнала препоръчаната от Съвета структурна корекция във фискалната област, на тази държава може да бъде предоставено допълнително време, за да коригира прекомерния номинален дефицит, без да се прибегва до финансови санкции (за държавите членки от еврозоната) или до преустановяване на поетите бюджетни задължения/плащанията по европейските структурни и инвестиционни фондове (за всички държави членки)²⁵.

Комисията разработи системен подход за оценка на изпълнението на изискваните структурни фискални корекции, който наскоро бе одобрен от Съвета²⁶. Той позволява да бъдат разграничени във възможно най-голяма степен промените в бюджета, за които може да се приеме, че са под контрола на правителството, от онези, които могат да се дължат на неочаквано влошаване на икономическите условия.

Обобщение относно отчитането на икономическия цикъл в рамките на корективната част на Пакта

Комисията ще продължи да оценява ефективните действия в рамките на корективната част на Пакта въз основа на измерването на структурната фискална корекция, с изключение на бюджетните промени, които са извън контрола на правителствата.

²⁵ Член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

²⁶ Вж. заключенията на Съвета по икономически и финансови въпроси от 20 юни 2014 г. на адрес: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf

4.3. Сериозни икономически спадове в еврозоната или в Съюза като цяло

Правна уредба

Както в предпазната част, така и в корективната част на Пакта са разгледани случаи, в които в ЕС или в еврозоната могат да бъдат налице изключително неблагоприятни икономически условия.

Предпазна част

Както е посочено в рубриката „Правна уредба“ в раздели 2.1.1, 3.1 и 4.1, Съветът разглежда дали държавите членки, спадащи към предпазната част на Пакта, предприемат необходимото, за да постигнат средносрочната бюджетна цел в рамките на цикъла. В този контекст се обръща специално внимание на определящите фактори и на осъществените структурни реформи. Освен това в член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 се разглеждат случаите, в които са налице изключително неблагоприятни икономически условия.

По-специално, в член 5 се посочва, че „[...] В случай на необичайно събитие извън контрола на дадената държава членка, което има значително въздействие върху финансовата позиция на сектор „Държавно управление“ или в периоди на сериозен икономически спад в еврозоната или Съюза като цяло, дадена държава членка може да получи правото да се отклони временно от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, посочена в третата алинея, при условие че с това не се излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. [...]“

Корективна част

Както е посочено в рубриката „Правна уредба“ в раздели 2.1 и 4.2, в член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 се предвижда, че ако Съветът установи прекомерен дефицит, той отправя препоръка за предприемане на ефективни действия в определен срок с цел коригиране на прекомерния дефицит и определя годишни бюджетни цели за държавата членка. За тази цел съответната държава членка е длъжна да предприеме ефективни действия в рамките на определения от Съвета срок. В член 3 също така се предвижда възможността да се вземат под внимание случаите, в които са налице изключително неблагоприятни икономически условия.

По-специално, в член 3 се посочва, че „[...] В случай на сериозен икономически спад в еврозоната или в Съюза като цяло Съветът може също да реши, по препоръка на Комисията, да приеме преразгледана препоръка съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС, при условие че това не застрашава фискалната устойчивост в средносрочен план.“

След 2011 г. в Пакта са включени разпоредби, според които при сериозен икономически спад в еврозоната или в Съюза като цяло темпът на фискалната консолидация следва да бъде адаптиран за всички държави членки, при положение че това няма да застраши фискалната устойчивост в средносрочен план.

Тези разпоредби не са прилагани досега, макар че *де факто* те отразяват логиката, която бе следвана при финансовата криза от 2008 г., когато плановете за корекции на няколко държави членки бяха преработени. Задействането на тези разпоредби не би означавало временно преустановяване на фискалните корекции, а преформулиране на плановете за корекции за отделните държави както от гледна точка на структурната корекция, така и на сроковете за постигане на целите, като целта е да се вземат под внимание изключителните обстоятелства на сериозен икономически спад в еврозоната или в Съюза като цяло. За да се избегне рискът от злоупотреба с тези разпоредби, те следва да се използват само по изключение и в строго определени случаи.

Обобщение относно случаите на сериозен икономически спад

Комисията смята, че разпоредбите на Пакта, предвиждащи евентуални сериозни икономически спадове в еврозоната или в ЕС като цяло, следва да бъдат използвани, когато това е необходимо.

5. Заключение

В настоящото тълкувателно съобщение се предоставят допълнителни насоки за начина, по който Комисията ще прилага свободата на тълкуване при прилагане на действащите правила на Пакта за стабилност и растеж.

Комисията ще започне да прилага настоящите насоки незабавно. Тя ще започне диалог с държавите членки и със Съвета, за да предостави необходимите разяснения относно предстоящите важни стъпки, и по-специално представянето на програмите за стабилност или за конвергенция, както и на националните програми за реформи, които се очакват през пролетта на 2015 г. Комисията ще представи настоящото съобщение и на Европейския парламент.

В настоящото съобщение се дават ясни насоки на държавите членки за това как да гарантират, че общата фискална рамка благоприятства политиката на ЕС за създаване на работни места и за растеж, по-специално що се отнася до инвестициите и структурните реформи, като същевременно отчита по по-добър начин условията на икономическия цикъл в отделните държави членки.

То не заменя действащите правила на Пакта, нито необходимостта от цялостна оценка от страна на Комисията и Съвета на икономическото и финансово положение във всяка държава членка, еврозоната и ЕС като цяло, в съответствие с духа на Договора и с общата цел за гарантиране на стабилност на публичните финанси. Налице са и необходимите предпазни механизми и условия, с които да се гарантира, че докато заложената в действащите правила гъвкавост се използва оптимално, тяхната надеждност и ефективност при осигуряването на фискална отговорност няма да бъде накърнена.

В допълнение към настоящото съобщение Комисията ще си сътрудничи активно и със заинтересованите страни на всички равнища, за да бъдат определени бъдещите стъпки за осигуряването на по-тясна координация на икономическата политика и на напредък към задълбочаването на икономическия и паричен съюз.

В съответствие с решението на Европейския съвет председателят на Комисията ще работи в тясно сътрудничество с председателя на срещата на високо равнище на държавите от еврозоната, председателя на Еврогрупата и председателя на Европейската централна банка, за да представи доклад по тези въпроси на заседанието на Европейския съвет през юни 2015 г. В работната си програма за 2015 г.²⁷ Комисията също така пое ангажимент да разработи предложения за допълнителни стъпки към постигането на обединен суверенитет по отношение на икономическото управление.

²⁷ COM(2014) 910 от 16 декември 2014 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 — СТАТИСТИЧЕСКО ОТЧИТАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ВНОСКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ЕВРОПЕЙСКИЯ ФОНД ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ ИНВЕСТИЦИИ

По-долу са разгледани няколко примера за това как различните видове вноски могат да бъдат класифицирани от статистическа гледна точка от Евростат. Статистическото отчитане представлява отделен етап и той не засяга оценката за вноските, направена от Комисията съгласно съответните разпоредби на Пакта за стабилност и растеж.

Пример 1. Парични вноски на държавите членки на равнището на ЕФСИ

Дали паричните вноски на държавите членки към ЕФСИ имат статистическо отражение върху техния дефицит или не, може да бъде установено с пълна сигурност едва когато бъдат налице подробните правни разпоредби и правилата за управление на фонда. Ако дадена държава членка не разполага с необходимите средства за тези вноски и използва заемни средства, това ще увеличи държавния дълг.

Пример 2. Използване на гаранции от държавите членки на равнището на ЕФСИ

Когато държавите членки предоставят на ЕФСИ гаранции, това не следва да оказва непосредствено въздействие върху дефицита или дълга до момента, в който гаранцията не бъде изисквана и в случай че тя бъде изисквана - до размера на поисканата по гаранцията сума.

Пример 3. Съфинансиране от страна на държавите членки на отделни проекти

Директните вноски на държавите членки за отделни проекти, включително инвестиционни платформи, могат да бъдат под различна форма, например чрез дялово участие, заеми, гаранции и др. Статистическото отчитане ще зависи от вида на инструмента:

- Статистическото отчитане за гаранциите ще се осъществява въз основа на същите принципи, които важат и за пример 2.
- По отношение на дяловото участие статистическото отчитане ще зависи от това дали по инструмента може да се получи норма на възвръщаемост, еквивалентна на пазарната (каквато би получил частният инвеститор). Ако това е възможно, няма да има влияние върху дефицита. Ако финансирането е чрез държавни заеми, това може да се отрази на равнището на дълга.
- Заемите няма да окажат въздействие върху дефицита, освен ако няма доказателства, че заемът няма да бъде върнат. Ако финансирането е чрез държавни заеми, това може да се отрази на равнището на дълга.
- Безвъзмездните средства ще окажат пряко въздействие върху дефицита и косвено върху дълга, ако финансирането е чрез държавни заеми.
- Ако държавите членки използват средства от европейските структурни и инвестиционни фондове, частта, съответстваща на националното съфинансиране, ще повлияе върху дефицита. Ако финансирането е чрез държавни заеми, това може да се отрази на равнището на дълга. Частта, съответстваща на европейското съфинансиране, се отчита като финансова трансакция и поради това не оказва въздействие върху сметките на държавите членки.

Пример 4. Вноски чрез националните насърчителни банки

Дадена държава членка може да обмисли възможността вноските да бъдат осъществени чрез националната насърчителна банка (ННБ), както на равнището на ЕФСИ, така и за отделни проекти, включително инвестиционни платформи. Въздействието ще зависи най-вече от това дали националните насърчителни банки са класифицирани като държавни банки или не. Ако банките се считат за държавни банки, въздействието ще бъде същото, както ако инвестицията е направена от самата държава. Ако банките не са класифицирани като държавни, статистическото отчитане ще зависи от това дали инвестициите ще се предприемат от националните насърчителни банки или тези банки ще участват в даден проект с вноски от името на държавата. В такъв случай операцията ще се отчита като част от сметките на държавата, което означава, че изразходваните от името на държавата средства ще бъдат третираны като държавни разходи, а задълженията, възникнали при финансирането на тези средства, ще бъдат третираны като държавен дълг.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 — МАТРИЦА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ГОДИШНАТА ФИСКАЛНА КОРЕКЦИЯ ЗА ПОСТИГАНЕТО НА СРЕДНОСРОЧНАТА БЮДЖЕТНА ЦЕЛ (СБЦ) В РАМКИТЕ НА ПРЕДПАЗНАТА ЧАСТ НА ПАКТА

		Изисквания за годишна фискална корекция*		
		Условие	Равнището на дълга е под 60 и няма рискове по отношение на устойчивостта	Равнището на дълга е над 60 или има рискове по отношение на устойчивостта
Изключително неблагоприятни икономически условия	Реален растеж <0 или отклонение от потенциалния БВП <-4	Не е необходима корекция		
Много неблагоприятни икономически условия	$-4 \leq$ отклонение от потенциалния БВП <-3	0	0,25	
Неблагоприятни икономически условия	$-3 \leq$ отклонение от потенциалния БВП < -1,5	0 — ако растежът е под потенциалното равнище, 0,25 — ако растежът е над потенциалното равнище	0,25 — ако растежът е под потенциалното равнище, 0,5 — ако растежът е над потенциалното равнище	
Нормални икономически условия	$-1,5 \leq$ отклонение от потенциалния БВП < 1,5	0,5	> 0,5	
Благоприятни икономически условия	отклонение от потенциалния БВП $\geq 1,5$	> 0,5 — ако растежът е под потенциалното равнище, $\geq 0,75$ — ако растежът е над потенциалното равнище	$\geq 0,75$ — ако растежът е под потенциалното равнище, ≥ 1 — ако растежът е над потенциалното равнище	

* всички цифри са изразени като процентни пунктове от БВП

Определения:

- Фискална корекция: подобряване на общото бюджетното салдо на държавата в структурно изражение (т.е. коригирано спрямо икономическия цикъл и без да се отчитат еднократните мерки).
- Потенциал за растеж: очакваният растеж, при който икономиката функционира на потенциалното равнище на БВП.
- Отклонение от потенциалния БВП: разликата между равнището на фактическия и потенциалния БВП (изразена в процентни пунктове спрямо потенциалния БВП).
- Потенциален БВП: обобщаващ показател за капацитета на икономиката за устойчиво, неинфлационно производство.

Обяснения:

Целта на матрицата е да даде възможност на държавите членки да адаптират структурните корекции в периоди, когато техните икономики се нуждаят от подкрепа, като същевременно се отчита необходимостта от фискална консолидация.

Колкото е по-голямо положителното (отрицателното) отклонение от потенциалния БВП, толкова по-голяма (по-малка) структурна корекция е необходима. В матрицата се взема предвид посоката, в която се движи икономиката, т.е. дали икономическото положение се подобрява или се влошава, като се прави разграничение дали реалният БВП превишава потенциалния темп на растеж за конкретната държава или изостава от него.

Изискваната корекция е по-голяма и за държавите членки с влошено общо състояние на бюджета, т.е. когато фискалната устойчивост е изложена на риск или съотношението на дълга спрямо БВП е над заложената в Договора референтна стойност от 60 % от БВП.

Очаква се, че в периодите на икономически подем всички държави членки ще натрупват спестявания, благодарение на които при настъпването на икономически спад да осигурят достатъчно свобода за действието на така наречените автоматични стабилизатори (например по-високи социални разходи и по-ниски данъчни приходи). При благоприятна икономическа конюнктура държавните приходи нарастват поради активизираната икономическа дейност, а свързаните с безработицата разходи намаляват. Поради това в матрицата е предвидена по-висока фискална корекция за държавите членки, които се радват на добро икономическо състояние, т.е. когато отклонението от потенциалния БВП е $\geq 1,5\%$. Това е от особена важност за държавите членки, в които се наблюдават рискове за фискалната устойчивост или в които съотношението на дълга към БВП е над 60 %, поради което от тях ще се изисква да осигурят структурна фискална корекция, която е $\geq 0,75\%$ от БВП или $\geq 1\%$ от БВП, в зависимост от това дали доброто им икономическо състояние продължава да се подобрява или не.

При нормални икономически условия, т.е. отклонението от потенциалния БВП е в интервала между $-1,5\%$ и $+1,5\%$, от всички държави членки, чието съотношение на дълга спрямо БВП е под 60 %, ще се изисква фискална корекция от $0,5\%$ от БВП, докато за държавите членки, в които това съотношение е над 60 % от БВП, е необходима корекция, по-голяма от $0,5\%$ от БВП.

При неблагоприятни икономически условия, което би означавало отклонение от потенциалния БВП в интервала между -3 % и -1,5 %, изискваната корекция би била пониска. Всички държави — членки на ЕС, в които съотношението на дълга към БВП е под 60 %, ще трябва да осигурят фискална корекция от 0,25 % от БВП, когато техните икономики отбелязват ръст над потенциалното равнище, а когато той е под това равнище, временно ще се допуска корекцията да бъде нула.

При много неблагоприятни икономически условия, а именно когато отклонението от потенциалния БВП е между -4 % и -3 %, във всички държави членки със съотношение на дълга към БВП под 60 % ще се допуска корекцията временно да бъде нула, т.е. няма да се изисква фискална корекция, докато от държавите, в които показателят е над 60 %, ще се изисква да постигнат годишна корекция в размер на 0,25 % от БВП.

При изключително неблагоприятни условия, каквито биха били налице, ако отклонението от потенциалния БВП е под -4 % или ако реалният БВП се свива, всички държави членки, независимо от равнището на техния дълг, временно ще бъдат освободени от всякакви изисквания за фискална корекция.

Праговете за отклонение от потенциалния БВП в размер на -3 % и -4 % са определени въз основа на данни от минали периоди: от 80-те години насам отклоненията от потенциалния БВП в държавите от ЕС са били под равнището от -4 % само през една от общо двадесет години, а стойността от -3 % е била достигната само през една година от общо десет, следователно тези две равнища действително отразяват наличието на много неблагоприятни и изключително неблагоприятни икономически условия.