

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.6.2010
COM(2010) 367 окончателен

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

**Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж
и работни места –
инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС**

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

**Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж
и работни места –
инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС**

Европа извлече много поуки от неотдавнашната финансова и икономическа криза. Ние виждаме много ясно сега, че в интегрирания до голяма степен Съюз, и още повече в паричния съюз, нашите икономики и нашите успехи са свързани. Въпреки че ЕС има редица инструменти за координиране на икономическата политика, кризата показва, че те не са били използвани напълно и че има пропуски в сегашната система на управление. Съществува широко политическо съгласие, че това трябва да се промени и че ЕС трябва да разполага с по-широк и по-ефективен набор от политически инструменти, за да гарантира бъдещия си просперитет и жизнен стандарт.

ЕС предприе смели, всеобхватни и последователни мерки за преодоляване на кризата и за извличане на поуки за бъдещето. Стартирането на Европейската програма за икономическо възстановяване през 2008 г. спомогна за смекчаване на шока от спада на нашите икономики. Координирана подкрепа беше предоставена на държавите-членки на ЕС, които имаха необходимост от нея, като целта на тази подкрепа включваше и запазване на стабилността на Икономическия и паричен съюз. Понастоящем се договаря набор от мерки за засилване на надзора и регулирането на финансовата система — в ЕС и извън него. Сега, когато разполагаме с рамката на стратегията „Европа 2020“, ще последва серия от инициативи, предназначени за отключване на потенциала на ЕС за стимулиране на растежа и създаване на работни места.

Това, от което ЕС се нуждае, е ясно определен политически подход, с който да се подпомогне икономическото възстановяване, да се възвърне стабилността на публичните финанси и активно да се насърчават устойчивият растеж и заетостта. Това е виждането за политиката в стратегията „Европа 2020“, която току-що беше одобрена от Европейския съвет. Всички съответни инструменти трябва да се обединят, за да се гарантира, че бъдещите политически решения ще бъдат съгласувани и целесъобразни и че след като бъдат приети, ще бъдат изпълнявани ефективно. Чрез засилване на координацията на икономическата си политика ЕС може да създаде за своите граждани нов план за устойчив растеж.

В този контекст целта на настоящото съобщение е следната:

- Разработване на предложенията за засилване на координацията и надзора на икономическата политика, посочени в Съобщението на Комисията от 12 май за засилване на координацията на икономическата политика, и представяне на конкретни предложения за: i) преодоляване на дисбалансите чрез засилен макроикономически надзор, включително чрез механизми за предупреждение и санкции; ii) по-строги национални фискални рамки чрез определяне на минимални изисквания и по-специално чрез преминаване от едногодишно към многогодишно бюджетно планиране; iii) укрепване на Пакта за стабилност и растеж, по-специално

чрез съсредоточаване върху въпроса за динамиката на държавния дълг и за бюджетния дефицит.

- Въвеждане на ефективни механизми за правоприлагане, за да се гарантира, че държавите-членки ще действат в съответствие с рамката на ЕС, която са одобрили. Когато развитието на икономиките на държавите-членки представлява риск за цялостното развитие на Европейския съюз, се предлагат серия от предпазни и коригиращи мерки, включително редица санкции при евентуални нарушения.
- Създаване на „европейски семестър за координация на политиката“ и разясняване на процедурата и графика, с чиято помощ ще бъде осигурен европейският принос към националните политически решения, което ще доведе до по-ефективна предварителна координация на политиката. Това се отнася и до структурните реформи и до елементите на стратегията „Европа 2020“, свързани с повишаването на растежа.

Всички предложения в настоящото съобщение може да бъдат договорени по силата на Договора от Лисабон. Те са адресирани до всички 27 държави-членки, въпреки че някои аспекти от тях ще се прилагат само за държавите-членки от еврозоната. Те имат за цел да осигурят едновременното наблюдение над държавите съгласно Пакта за стабилност и растеж и стратегията „Европа 2020“ и да гарантират, че тематичното наблюдение съгласно стратегията „Европа 2020“ се съчетава с принципите за разумна икономическа и фискална политика. Тези предложения доразвиват политическите идеи, изложени в Съобщението на Комисията от 12 май 2010 г.¹, и се основават на насоките, приети на заседанието на Европейския съвет на 17 юни 2010 г., които отразяват постигнатото към днешна дата от Специалната група за икономическото управление. Чрез тях се отговаря на призива на Европейския съвет към Специалната група и Комисията да доразвият определените от него насоки, за да бъдат практически изпълними.

Съчетанието на тези предложения ще позволи на институциите на ЕС и държавите-членки да имат доверие в качеството на процедурите по определяне на политиката и вземане на решения и да получават по-ранни предупреждения в случаите, когато държавите-членки се отклоняват от изискванията. Това ще позволи на всички държави-членки да се възползват максимално от общата си принадлежност към Съюза. Ще се постигне по-голяма прозрачност и взаимно доверие чрез по-колективни процедури. Това също така ще минимизира разпространението на отрицателните ефекти, когато държавите-членки не се придържат към договорените лимити, и в крайна сметка тези, които застрашават общото благо чрез водещи до неустойчивост национални действия, ще бъдат санкционирани. Чрез съчетаване на процедурите по Пакта за стабилност и растеж и стратегията „Европа 2020“ ЕС може да използва необходимите мерки за консолидация като основни елементи в по-дългосрочната си стратегия за растеж, изграждайки „по-интелигентен“, по-устойчив и по-приобщаващ Съюз за бъдещето.

1. По-широкообхватен макроикономически надзор

ЕС се нуждае от по-строг макроикономически надзор върху държавите, обхващащ всички съответни области на икономическата политика. Макроикономическите

¹ COM(2010) 250 — „Засилване на координацията на икономическите политики“.

дисбаланси трябва да се разглеждат във връзка с фискалната политика и структурните реформи за насърчаване на растежа. Целта е да се гарантира макроикономическата стабилност, да се предотвратява появата на опасни дисбаланси и да се създадат общи макроикономически условия, които дават възможност за устойчиво и динамично развитие.

1.1. Надзор на макроикономическите дисбаланси

Появата на големи макроикономически дисбаланси, включително на големи и устойчиви различия в тенденциите на развитие на конкурентоспособността, се оказва вредно за ЕС и особено за еврото, когато кризата започна. Ето защо е важно да се разработи нов структуриран механизъм за надзор на опасните макроикономически дисбаланси и коригирането им във всички държави-членки. Въз основа на двустепенен подход Комисията предлага механизъм, състоящ се от:

- **предпазни мерки** с редовни (годишни) оценки на риска от макроикономически дисбаланси, включително **механизъм за предупреждение**,
- **корективни мерки** с цел налагане на **коригиращи действия** в случай на опасни макроикономически дисбаланси.

Предпазни мерки: система за предупреждение

В рамките на структурния макроикономически надзор върху държавите съгласно стратегията „Европа 2020“ Комисията ще анализира структурните макроикономически слабости, влошаването на конкурентоспособността и възникващите макроикономически дисбаланси във всяка отделна държава, като отчита икономическите и финансовите взаимовръзки, особено в рамките на еврозоната.

Таблица с набор от показатели, разкриващи външните и вътрешните дисбаланси, в съчетание с качествени анализи от експерти, ще бъде основата на механизма за предупреждение. Чрез използването на показатели ще се осигурява важна информация, но няма да има механична връзка между резултатите от таблицата и последващите мерки.

За държавите със значителни рискове ще бъде извършван по-задълбочен анализ. Когато възникването на рискове се потвърждава, Комисията ще предлага на Съвета да приеме конкретни за страната препоръки за преодоляване на опасните макроикономически дисбаланси. Комисията би могла също да дава ранно предупреждение директно на съответната държава-членка.

В зависимост от естеството на дисбалансите, установени в държавата-членка или държавите-членки, препоръките биха могли да се отнасят до широк кръг от въпроси, обхващащи макроикономическата политика, заплатите и пазара на труда, както и функционирането на пазара на стоки и услуги и макропруденциалната политика. Те ще бъдат включвани в единен набор от специфични за всяка държава препоръки, които Комисията ще предлага всяка година заедно с препоръките, отправяни в рамките на тематичния надзор на структурните реформи, както е описано по-долу.

Този механизъм ще бъде главната част на разширения (нефискален) макроикономически надзор, предвиден в стратегията „Европа 2020“. Заедно с фискалния надзор съгласно Пакта за стабилност и растеж надзорът върху държавите

цели да се осигури стабилна макроикономическа среда, благоприятстваща икономическия растеж и създаването на работни места, като се отчита изцяло взаимната зависимост между икономиките на държавите-членки, особено в еврозоната. Това ще осигури последователност в рамките на стратегията „Европа 2020“, по-специално чрез определяне на макроикономическите/фискалните ограничения, в рамките на които държавите-членки трябва да осъществяват структурните реформи и могат да инвестират в политика за насърчаване на растежа съгласно посочената стратегия.

В особено тежки случаи Комисията би препоръчала да се обявява, че съответната държава-членка е в „състояние на прекомерни дисбаланси“. Това би довело до задействане на „корективните мерки“ на механизма, описана по-долу. В такъв случай Комисията би могла да даде и ранно предупреждение директно на тази държава-членка.

Основни характеристики на механизма за предупреждение за макроикономически дисбаланси

Чрез **механизма за предупреждение** ще се определят държавите-членки с потенциално проблемни равнища на макроикономическите дисбаланси, за които е необходим по-нататъшен задълбочен анализ по отделни държави.

Механизмът за предупреждение ще се състои от таблица с показатели, допълнена от качествен анализ. Тези показатели могат да включват данни за външната позиция и конкурентоспособността по отношение на цените или себестойността, както и показатели за вътрешния сектор. Използването на показатели за вътрешния сектор е оправдано, защото външните дисбаланси неизбежно имат аналог във вътрешния сектор. В таблицата може да бъдат включени например показатели като салдото по текущата сметка, нетните чуждестранни активи, реалния ефективен валутен курс, изчислен на базата на разходите за единица труд и дефлатора на БВП, увеличението на реалните цени на жилищата, държавния дълг и съотношението на кредитирането за частния сектор към БВП.

За всеки показател ще бъдат определени и обявени критични стойности, при достигането на които ще се задейства механизмът. Критичните стойности би могло да се изчисляват въз основа на една проста и прозрачна статистическа концепция. Би могло да се използват 75-ият и 25-ият процентил на статистическите разпределения на всяка променлива (по държави и времеви периоди), под които или над които ще бъде необходимо да се извършва допълнителен анализ. Важно е обаче да се има предвид, че абсолютните критични стойности за отделните променливи имат само ограничен икономически смисъл и трябва да бъдат допълнени от икономически анализ, тъй като подходящите стойности може да варират в зависимост от икономическото положение на страната.

Целесъобразно изглежда да се предвидят отделни таблици с показатели за държавите-членки от еврозоната и за тези извън нея. Поради различията в режимите на валутния курс и в ключови икономически характеристики динамиката на някои икономически променливи в еврозоната е доста по-различна в сравнение с държавите извън еврозоната. Поради това е подходящо да се използват различни критични стойности за държавите-членки от еврозоната и извън нея. Нещо повече, при липсата на номинални валутни курсове в рамките на паричния съюз се налага и извършването на специален анализ на динамиката на реалния ефективен валутен курс в еврозоната .

Корективни действия

Рамката за надзор на дисбалансите ще включва механизъм за **принудително изпълнение**. Всяка държава-членка, пред която има значителни рискове, ще бъде обявявана от Съвета за държава в „състояние на прекомерни дисбаланси“ въз основа на препоръка от Комисията. Ще бъдат вземани предвид предупрежденията за риск или препоръките във връзка с макрофинансовата стабилност, издадени от Европейския комитет за системен риск.

Всяка държава-членка в „състояние на прекомерни дисбаланси“ ще бъде обект на по-строг надзор. Съветът ще издава **препоръка** (въз основа на член 121, параграф 4 и член 136 от ДФЕС за държавите-членки от еврозоната), а от държавите-членки ще се изисква да докладват редовно на Съвета по икономическите и финансовите въпроси и Еврогрупата (например в срок от 6 месеца от издаването на препоръката на Съвета и на всеки три месеца след това) относно напредъка в прилагането на препоръчаните реформи.

Този механизъм ще се прилага за всички държави-членки. Както и при фискалната рамка на ЕС, която важи и за всички държави-членки, по-строги правила ще важат за държавите-членки от еврозоната. Като се имат предвид дълбоките икономически и финансови взаимовръзки в рамките на еврозоната и влиянието им върху единната парична единица, **може да се предвиди специален механизъм за принудително изпълнение за държавите-членки от еврозоната в случай на повтарящо се неспазване на препоръките за преодоляване на опасните макроикономически дисбаланси, които застрашават правилното функциониране на Икономическия и паричен съюз.**

Непълното изпълнение на препоръките в рамките на процедурата по надзор на дисбалансите ще се счита за утежняващ фактор при оценяването на фискалната политика съгласно Пакта за стабилност и растеж.

До края на септември Комисията ще представи официални предложения за вторични законодателни актове, с които да се създаде рамка за преодоляване на **прекомерните дисбаланси** въз основа на членове 121 и 136 от Договора за функционирането на Европейския съюз. С тези предложения ще се определят: ролята на механизма за предупреждение; ролята и задълженията на Комисията, държавите-членки и Съвета; процедурата за приемане на препоръките; правилата и процедурите, както и механизмите за принудително изпълнение за държавите-членки от еврозоната.

1.2. Тематичният надзор на структурните реформи

За да си възвърнат устойчивия икономически растеж и да повишат конкурентоспособността си, държавите-членки трябва да възстановят макроикономическата си стабилност и стабилността на публичните си финанси. В същото време те трябва да съсредоточат усилията си върху постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и петте водещи цели, договорени от Европейския съвет. Особено важно е да се приложи интегриран подход към планирането и изпълнението на политическите мерки предвид на ограниченията пред публичните финанси. Установяването на затрудненията, които пречат или забавят постигането на целите на стратегията, е ключов елемент от тематичния надзор.

Затова целта на тематичния надзор на структурната реформа е двойна:

- (i) да се улесни постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, по-специално на петте водещи цели². Тук се включват мерки в областта на заетостта, социалното включване, научноизследователската дейност и нововъведенията, образованието, енергетиката и изменението на климата, както и мерки за преодоляване на всякакви други проблеми, които пречат на икономическото развитие или растежа на държавите-членки.
- (ii) да се осигури решителното изпълнение на структурните реформи при едновременно спазване на макроикономическите и фискалните ограничения.

Надзорът ще се извършва в съответствие с член 121 и член 148 отДФЕС и въз основа на Интегрираните насоки на стратегията „Европа 2020“. Въз основа на националните програми за реформи на държавите-членки Комисията ще оцени начина, по който всяка страна разрешава проблемите, които е установила, и какъв напредък отбелязва към постигането на определените за нея цели по стратегията „Европа 2020“.

В случай на недостатъчен напредък или когато вземаните мерки не съответстват достатъчно на интегрираните насоки (т.е. на интегрираните насоки за икономическата политика и политиката по заетостта), ще се издава конкретна препоръка за страната или обща препоръка за еврозоната.

В случаите, когато икономическата политика не е в съответствие с общите насоки за икономическата политика или когато има риск да се застраши правилното функциониране на Икономическия и паричен съюз, Комисията ще отправя директно **предупреждение** до съответната държава-членка или съответните държави-членки.

Въз основа на това наблюдение върху отделните държави Комисията ще прави обща оценка на напредъка към постигане на петте водещи цели на ЕС, ще оценява резултатите на държавите-членки спрямо резултатите на основните (международни) търговски партньори и ще анализира причините за евентуалния недостатъчен напредък. При извършването на този анализ Комисията ще преценява как напредва изпълнението на водещите инициативи по стратегията „Европа 2020“ както на ниво ЕС, така и на национално равнище, тъй като те подкрепят и допълват усилията за постигане на тези цели.

Комисията ще докладва на пролетното заседание на Европейския съвет всяка година и ще предлага конкретни насоки за ускоряване на изпълнението на съответните мерки за реформи. Тези насоки ще бъдат включени и в единния набор от конкретни препоръки за всяка държава, които Комисията ще предлага в началото на юли.

2. Национални фискални рамки

Устойчивостта и ефективността на националните фискални рамки играят ключова роля за засилване на фискалната консолидация и устойчивостта на публичните финанси. Въпреки че трябва да се отчитат специфичните нужди и предпочитания на държавите-

² За повече информация за целите вж.
http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

членки, необходимо е да се спазват редица условия с цел осигуряване на минимално качество и взаимно допълване с правилата на ЕС³:

- (1) На първо място, за да се гарантира спазването на **стандартите за качество** на фискалната рамка във всички държави-членки, от съществено значение е да има единен подход по отношение на отчетността (отчетност съгласно Европейската система от сметки '95 е необходима за фискалния надзор на равнището на ЕС); капацитетът на националните статистически служби трябва да бъде достатъчен, за да гарантира спазването на изискванията на ЕС за данните и отчетността; системите за прогнозиране трябва да позволяват осигуряването на надеждни и безпристрастни прогнози за растежа и бюджета. В идеалния случай като база за сравнение трябва да се използват прогнозите на Комисията.

Комисията предлага да уточни ясно връзката между националните данни на касова основа и данните съгласно Европейската система от сметки (ЕСС '95), като данните на касова основа ще се представят ежемесечно и ще се преизчисляват съгласно ЕСС '95 на всяко тримесечие. Методологиите за прогнозиране и макроикономическите допускания, използвани за бюджетни цели, следва да бъдат одитирани по целесъобразен начин.

- (2) На второ място, държавите-членки следва да разполагат с **национални бюджетни правила**, които да гарантират, че националните фискални рамки отразяват задълженията по Договора. Националните бюджетни правила трябва да гарантират спазването на референтните стойности за дефицита и дълга съгласно Договора и да съответстват на средносрочната бюджетна цел (СБЦ). Бюджетните правила и съответните надеждни механизми за ефективно изпълнение следва да бъдат кодифицирани в националното законодателство.
- (3) На трето място, реформите на националните фискални рамки следва да бъдат насочени към преминаване към **многогодишно бюджетно планиране**. Годишните бюджетни цели следва да бъдат подкрепени от многогодишни рамки, включващи разпределение на планираните приходи и разходи и информация за начина на постигане на планираната корекция.
- (4) Накрая, националните рамки трябва да бъдат **цялостни** и да обхващат цялата система на финансите на сектор „Държавно управление“. Това е особено важно при децентрализираните икономики. Бюджетните отговорности на различните нива на управление трябва да бъдат ясно определени и наблюдавани целесъобразно; трябва да се въведат и разпоредби за ефективно изпълнение.

Комисията ще направи официални **предложения през септември, определяйки минималните изисквания за планирането на националните фискални рамки**, както и процедурните изисквания (представяне на статистически данни), за да има възможност за проверка на съответствието. Те ще бъдат под формата на нов регламент въз основа на член 126, параграф 14 от ДФЕС, който да осигури по-строго прилагане на Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит към ДФЕС. В случай на неизпълнение на регламента би могло да се открият процедури за нарушение.

³ Вж. също заключенията относно бюджетните рамки от заседанието на Съвета по икономическите и финансовите въпроси от 18 май 2010 г.

3. **ЗАСИЛЕН АКЦЕНТ ВЪРХУ ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ И ФИСКАЛНАТА УСТОЙЧИВОСТ В ПАКТА ЗА СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ**

В Пакта за стабилност и растеж (ПСР) следва да се обърне повече внимание на взаимодействието между дълга и дефицита, за да се подобрят стимулите за провеждане на благоразумна политика.

По отношение на **предпазните мерки** на ПСР Комисията предлага за държавите-членки с високо равнище на дълга или изразени рискове по отношение на бъдещото изменение на дълга да се изисква по-бърз темп на напредък към салдо по консолидирания държавен бюджет, което осигурява предпазен марж във връзка с ограничението за дефицит от 3% от БВП и бърз напредък към постигане на устойчивост, т.е. към така наречената СБЦ.

По отношение на **корективните мерки** Комисията предлага начин за ефективно прилагане на критерия за дълга по процедурата за прекомерен дефицит — **чрез въвеждане на ясни и прости количествени показатели**, с чиято помощ да се определя дали дългът намалява със задоволителен темп: спрямо държавите-членки със съотношение на дълга над 60% от БВП би могло да се открие процедура при прекомерен дефицит, ако намалението на дълга през даден предходен период е по-ниско от съответния показател (част от разликата между равнището на дълга и референтната стойност от 60 % от БВП). По същата логика, намалението на дефицита под 3 % от БВП може да се окаже недостатъчно за отмяна на процедурата при прекомерен дефицит, ако дългът не показва устойчива тенденция към намаление. Точните параметри ще бъдат определени в указанията за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж.

В сравнение с дефицита изменението на публичния дълг зависи в по-голяма степен от фактори извън прекия контрол на правителствата (по-специално от инфлацията, лихвените проценти и цикличните промени на растежа), поради което преди да се реши дали за страната да се открие ППД, трябва да се направи анализ. При този цялостен анализ ще трябва да се вземат предвид различни параметри: колко голямо е отклонението на съотношението на дълга спрямо референтната стойност от 60% от БВП и дали дългът е с временен и/или извънреден характер, както и други значими фактори, отразяващи риска от бъдещо увеличение на дълга и от проблеми с финансирането, като:

- матуритетната структура и валутата на дълга;
- гаранциите за предприятия, финансови институции и домакинства;
- натрупаните резерви и други държавни активи;
- имплицитните задължения, по-конкретно свързаните със застаряването бъдещи задължения;
- равнището на частния дълг и изменението му, доколкото той може да представлява косвено задължение за правителството;
- факторите, от които зависи изменението на дълга (първичното салдо, инфлацията, икономическият растеж, лихвените проценти, еднократните мерки);

– операциите, оказващи влияние върху корекцията наличности-потоци.

В случай на неизпълнение на препоръките следва да се прилагат санкции.

През септември Комисията ще предложи **изменения както на предпазните мерки на ПСР (Регламент (ЕО) № 1466/97), така и на корективните му мерки (Регламент (ЕО) № 1467/97)**, за да приложи практически тези принципи.

4. ЕФЕКТИВНО ПРИЛАГАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ НАДЗОР ЧРЕЗ ПОДХОДЯЩИ СТИМУЛИ И САНКЦИИ

Общите правила и процедури за координация, залегнали в Договора и Пакта за стабилност и растеж, не са попречили на редица държави-членки да водят фискални политики в нарушение на съществуващата рамка. Очевидно има нужда да се засили доверието в рамката на ЕС за фискален надзор чрез налагане на санкции, основаващи се в по-голяма степен на правила. За да се увеличи тяхната ефективност в бъдеще, по-широк кръг от санкции и стимули трябва да бъдат използвани превантивно и да се задействат на по-ранен етап. Възпиращият ефект на финансовите санкции трябва да представлява реален стимул за спазване на правилата.

Няколко вида санкции са предвидени в член 126, параграф 11 отДФЕС в случаите, когато дадена държава-членка не спази указания на ЕС. Те включват изискването за публикуване на допълнителна информация, покана към Европейската инвестиционна банка да преразгледа кредитната си политика по отношение на съответната държава-членка, изискването да се направи безлихвен депозит в подходящ размер, докато не бъде коригиран прекомерният дефицит, и възможност за налагане на глоби в подходящ размер.

С цел да се подобрят функционирането и обхватът на възможните финансови стимули, е важно и необходимо те да бъдат ефективни и да осигурят равнопоставеност между държавите-членки. За да се гарантира пропорционалност, свързаните с бюджета на ЕС финансови санкции може да бъдат определени като процент от brutния национален доход (БНД) или БВП на съответната държава-членка до определена горна граница, еднаква за всички държави-членки. Тази горна граница ще гарантира, че всички държави-членки може да факто да подлежат на санкции. Нещо повече, размерът на поетите бюджетни задължения и бюджетните плащания, засегнати от спирането и/или отмяната, ще бъде определен пропорционално до тази горна граница за средствата, които могат да бъдат отпускани.

Новият „инструментариум“ от санкции следователно ще съдържа различни видове санкции и стимули, които ще се задействат в зависимост от определени обстоятелства и сериозността на ситуацията. Предложените подобрения на съществуващите механизми за прилагане ще изискват изменение на предпазните и коригиращите мерки на ПСР (Регламенти 1466/97 и 1467/97) чрез подходящ механизъм, изграден на базата на различните нормативни актове, на които се основават разходните програми на ЕС.

По отношение на **предпазните мерки** (т.е. когато една държава-членка не осигури достатъчен напредък към своята средносрочна бюджетна цел при благоприятна икономическа конюнктура) ще бъдат предложени два набора от стимули/санкции.

На първо място, за държавите-членки от еврозоната стимулът ще се състои **от лихвоносен депозит**, налаган временно на държава-членка, която отбелязва недостатъчен напредък в бюджетната консолидация. Един вариант е да се определи просто правило за разходите, което да бъде в съответствие с необходимите корекции за постигане на конкретната за страната средносрочна бюджетна цел. Значителното отклонение от договорените разходи ще бъде оценявано като неразумна фискална политика и ще води до предупреждение от страна на Комисията в съответствие с разпоредбите на член 121, параграф 4 от ДФЕС. В случай на трайни нарушения Съветът ще налага лихвоносен депозит, докато нарушението не бъде отстранено. Депозитът ще бъде освободен, след като ситуацията, довела до налагането му, е коригирана.

От друга страна, все още в рамките на предпазните мерки Комисията ще предложи да се приемат предварителни условия, обвързващи изплащането на помощта за кохезионната политика със **структурните и институционалните реформи**, пряко свързани с работата на кохезионната политика с оглед да се подобри нейната ефективност и ефикасност.

По отношение на коригиращите мерки (т.е. когато една държава-членка е предмет на процедурата при прекомерен дефицит) Комисията предлага нова система за финансови санкции и стимули в допълнение към използването на депозити и глоби. По този начин бюджетът на ЕС ще бъде използван като допълнителен инструмент за осигуряване на спазването на основните макроикономически условия на ПСР. Санкцията следва да не засяга крайните бенефициери на средствата от ЕС, а по-скоро плащанията към държавите-членки или плащанията, за които държавите-членки действат като посредник. Ще бъде предложено прилагането на следните критерии за установяване на това кои видове разходи и програми на ЕС могат да бъдат използвани като санкции или стимули:

- програми и разходи, чиято ефективност зависи от провеждането на стабилни фискални политики,
- те могат да бъдат конкретно отнесени към държавата-членка, която не отговаря на изискванията на ПСР или на други условия,
- те са планирани и реализирани под споделено управление (т.е. когато държавите-членки носят главната отговорност) или представляват възстановяване на средства от ЕС за държавите-членки,
- достатъчно значителни са по размер, за да може евентуалното им спиране или отмяна да представлява надеждна санкция или стимул,
- оказват (евентуално) въздействие върху качеството на публичните разходи и структурните промени.

Тези критерии са изпълнени при повечето разходи, свързани с кохезионната политика, разходите по общата селскостопанска политика (ЕФГЗ и ЕЗФРСР) и разходите на Фонда за рибарство (ЕФР). По отношение на ОСП и ЕФР следва да бъде изключена ситуацията, при която намаляването на разходите на ЕС ще доведе до намаляване на доходите на земеделските производители и рибарите. Условието за плащанията следва да са насочени само към плащанията на ЕС към националните бюджети: държавите-

членки ще трябва да продължат да плащат земеделските субсидии, но възстановяването на тези разходи от бюджета на ЕС би могло да бъде (частично) спряно.

В случай на неспазване на правилата могат да бъдат създадени стимули чрез спиране или отмяна на част от настоящите или бъдещите финансови средства от бюджета на ЕС. Средствата, чието плащане е отменено, трябва да останат в бюджета на ЕС.

В допълнение към разпоредбите на член 126, параграф 11 два вида финансови санкции могат да бъдат включени по-рано в ППД.

- Стъпка 1 - установяването на прекомерен дефицит (член 126, параграф 6 от ДФЕС) ще доведе до спиране на поетите бюджетни задължения, свързани с многогодишни програми. Това спиране няма да има непосредствено въздействие върху плащанията и следователно ще се даде време за предприемане на коригиращи действия. Държавите-членки могат да бъдат задължени да пренасочат средства за подобряване на качеството на публичните финанси. По същия начин за плащания по ОСП (ЕФГЗ) ще бъде обявявано решението за отмяна на плащанията от определена дата. Повторно вписване в бюджета ще бъде възможно, веднага след като държавата-членка изпълни препоръките на Съвета.

- Стъпка 2 - неспазването на първоначалните препоръки за коригиране на прекомерния дефицит (член 126, параграф 8 от ДФЕС) ще доведе до отмяна на поети бюджетни задължения за година n. По същия начин плащанията по ОСП (ЕФГЗ) за година n ще бъдат анулирани. Това ще доведе до окончателна загуба на плащания за съответната държава-членка.

Други стимули биха могли да бъдат създадени чрез модулиране на съфинансирането или въвеждане на **резервен фонд на Съюза за насърчаване на държавите с добри резултати**, от който да се възнаграждават стабилните фискални политики. Тези резерви могат да бъдат финансирани с прекратени бюджетни задължения от гореспоменатата в стъпка 2 процедура.

Финансиращата страна на бюджета на ЕС също допринася за засилване на съответствието. Съгласно настоящата система на собствени ресурси се предвижда, че глоби, платени от държавите-членки в рамките на ППД, автоматично намаляват вноската в бюджета на държавите-членки, които нямат прекомерен дефицит (според техния дял в общия размер на БНД на отговарящите на условията държави-членки). Тази система гарантира, че вноската в бюджета на глобената държава-членка ще се увеличи, а вноската на всички останали държави-членки ще намалее. Освен това Комисията ще прецени дали приходната страна на бюджета на ЕС може да бъдат адекватно използвана като стимул за съответствие.

Необходимите промени ще бъдат включени в предложенията на Комисията през 2011 г. за следващата многогодишна финансова рамка. В същото време до края на септември за членуващите в еврозоната държави ще бъде предложен регламент, основан на член 136 от ДФЕС, за създаването на нов инструментариум от санкции, имащи подобен ефект. Комисията ще проучи възможно най-скоро начините за разширяване на този инструментариум от санкции и стимули за всички държави-членки.

5. КООРДИНАЦИОННИЯТ ЦИКЪЛ В РАМКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЕМЕСТОР

Създаването на европейски семестър ще интегрира различните аспекти на координацията на икономическата политика и ще позволи по-добра и предварителна координация на икономическите политики.

Предварителна координация на икономическата политика. Основната цел на предложението е да се даде конкретно предварително измерение на координацията на икономическата политика в ЕС и в еврозоната. В рамките на европейския семестър на националните планове за икономическа политика ще бъдат допълнени на европейско равнище чрез политически насоки, преди държавите-членки да вземат окончателни решения относно бюджета за следващата година. За държавите от еврозоната трябва да се извършва хоризонтална оценка на фискалната позиция въз основа на националните програми за стабилност и прогнозите на Комисията. Специално внимание трябва да се отделя на общото състояние в случай на сериозни икономически сътресения в еврозоната, когато предприети от отделните държави-членки значителни фискални мерки могат да доведат до съществени последици за другите държави. В случай на очевидни недостатъци в бюджетните планове за следващата година може да се препоръча преразглеждане на плановете.

По-добре интегриран надзор. Европейският семестър ще обхваща всички елементи на икономическия надзор, включително политиките за осигуряване на фискална дисциплина, макроикономическа стабилност, както и за насърчаване на икономическия растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“. Съществуващите процедури — например в рамките на Пакта за стабилност и растеж и Общите насоки за икономическата политика — ще бъдат синхронизирани във времето, докато в правно отношение ще останат разделени. Програмите за стабилност и конвергентните програми и националните програми за реформи (НПР) ще бъдат представяни от държавите-членки по едно и също време и Комисията ще ги оценява едновременно.

Съдържанието на Програмите за стабилност и конвергентните програми трябва да се адаптира към въвеждането на европейския семестър. Определено целта не е да се изисква от държавите-членки да представят цялостния си бюджет на ЕС за „проверка“, преди да са го представили на националните си парламенти. Въпреки това тези програми трябва да включват необходимата информация за провеждане на задълбочено предварително обсъждане на фискалната политика. Те трябва да включват най-малко:

- цялостен актуализиран макроикономически сценарий;
- конкретна информация за плановете за година $t+1$;
- описание на предвидените политики;
- средносрочни прогнози за основните показатели на публичните финанси;
- оценка на развитието в бюджетната област през година $t-1$;
- актуализация на фискалните планове за текущата година.

Европейският семестър. Цикълът започва през януари с „Годишно изследване на растежа“ (ГИР), изготвяно от Комисията, в което се прави преглед на икономическите предизвикателства за ЕС и в еврозоната като цяло. До края на февруари Европейският съвет предоставя стратегически насоки за политиките, които държавите-членки ще вземат под внимание при изготвяне на програмите за стабилност, конвергентните програми и националните програми за реформи, които ще бъде представени през април. В началото на юли Съветът издава специфични за страната политически насоки, споменати в раздел 1. През втората част на годината държавите-членки приключват изготвянето на националните бюджети. В ГИР за следващата година Комисията оценява до каква степен държавите-членки са взели под внимание насоките на ЕС.

Политически насоки в рамките на европейския семестър. Препоръките ще бъдат откровени и конкретни. В областта на фискалната политика ще се поставя силен акцент върху годината $t+1$, като в рамките на надзора ще бъдат дадени ясни индикации дали набелязаните цели и подкрепящите ги политики са подходящи. По отношение на политиките за подпомагане на растежа и за отстраняване на макрофинансовите рискове препоръките ще се фокусират върху ограничен брой ключови реформи и ще бъдат определени срокове за тяхното изпълнение.

Активно участие на Европейския парламент. Всяка година през януари Комисията ще представя своето ГИР на Европейския парламент.

Националните парламенти. Ползотворно влияние върху това засилено икономическо управление на ЕС ще окаже ранното и активно въвличане на националните парламенти в процеса на европейския семестър, както и по-обширният диалог с Европейския парламент.

Ранно прилагане. Комисията предлага европейският семестър да се прилага от 2011 г. На Съвета ЕКОФИН ще бъдат представени за одобрение предложения за промени в съществуващия кодекс на програмите за стабилност и конвергентните програми⁴, включително, наред с другото, нова дата за представяне на програмите. Изглежда, че не са необходими незабавни законодателни промени.

Преход към европейския семестър. През юли Комисията ще предостави насоки относно съдържанието на бъдещите национални програми за реформи. Тя ще предложи и провеждането на двустранен диалог с държавите-членки през есента на 2010 г., на който да се обсъдят:

- средносрочен национален макроикономически сценарий за формулиране на политическите програми за периода до 2015 г., включително очакванията за растежа и общи бюджетни насоки;
- потвърждение на националните цели в съответствие с петте цели, договорени съгласно стратегията „Европа 2020“. За всяка цел държавите-членки трябва да посочат политиките, които ще се стремят да провеждат, за да постигнат своите национални цели, и публичните инвестиции, необходими за тяхното изпълнение;

⁴ Пълното заглавие е „Подробности за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и на насоките относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за сближаване“

- как да се преодолеят затрудненията, които възпрепятстват държавите-членки да постигнат целите си и по-широките цели на стратегията „Европа 2020“.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

До края на септември Комисията ще направи необходимите официални предложения, съдържащи се в настоящото съобщение — за подробности виж приложението.

В същото време, Комисията приканва Съвета ЕКОФИН да потвърди на заседанието си на 13 юли стартирането от януари 2011 г. на надзора в рамките на европейския семестър и да подкрепи преразгледания кодекс на Пакта за стабилност и растеж, както е приложен към съобщението.

Приложение 1: Пътна карта

<i>Тема</i>	<i>Действия</i>	<i>Очаквана дата на изпълнение</i>
По-общ макроикономически надзор	Предложение за законодателни актове съгласно чл. 121, параграф 6 и чл. 136 за създаване на рамка за справяне с прекомерните дисбаланси	Края на септември
Тематичен надзор на структурните реформи	Издаване на конкретни препоръки за подобряване на изпълнението на мерките за реформа	От началото на годишния политически цикъл на стратегията „Европа 2020“: първи доклад за пролетното заседание на Европейския съвет 2011 г.1
Фискален надзор: национални фискални рамки	Предложение за регламент съгласно чл. 126, параграф 14, определящ минималните изисквания за разработване на националните фискални рамки и изискванията за отчетност, за да се даде възможност за проверка на съответствието	Края на септември
Фискален надзор: засилено внимание към публичния дълг и устойчивостта в ПСР	Предложения за изменение както на предпазните (Регламент 1466/97), така и на коригиращите мерки на ПСР (Регламент 1467/97). Преразгледан кодекс (разходно правило за извършването на корекции за постигането на средносрочната бюджетна цел; количествен критерий за минимален темп на намаляване на дълга)	End-September
Принудително изпълнение в рамките на икономически надзор (санкции / стимули): Лихвоносен депозит, наложен временно на държава-членка от еврозоната	Предложение за регламент съгласно чл. 121, параграф 6 и чл. 136, параграф 1, буква а).	Края на септември
Принудително изпълнение в рамките на икономически надзор (санкции / стимули): мобилизиране на бюджета на ЕС като допълнителен инструмент	Въвеждане на специфичните разпоредби в нормативните актове в подкрепа на някои разходни програми на ЕС Предложение за регламент съгласно чл. 136, параграф 1, буква а) за държавите-членки от еврозоната относно въвеждане на санкции, които имат подобно въздействие	Да бъде включена в предложенията на Комисията през 2011 г. за следващата многогодишна финансова рамка Края на септември
Създаване на европейски семестър	Преразглеждане на кодекса на Пакта за стабилност и растеж (ПСС)	Стартиране от януари 2011 г. на надзорния цикъл в рамките на европейския семестър

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**ПОДРОБНИ СВЕДЕНИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПАКТА ЗА
СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ**

И

**НАСОКИ ЗА ФОРМАТА И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ЗА
СТАБИЛНОСТ И КОНВЕРГЕНТНИТЕ ПРОГРАМИ**

СЪДЪРЖАНИЕ

<u>РАЗДЕЛ I — ПОДРОБНИ СВЕДЕНИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПАКТА ЗА СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ</u>	<i>Стр. 4</i>
--	---------------

А. ПРЕДПАЗНИТЕ МЕРКИ НА ПАКТА ЗА СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ	<i>Стр. 4</i>
---	---------------

1) Средносрочната бюджетна цел (СБЦ)	<i>Стр. 4</i>
2) Планът за корекции за постигането на средносрочната бюджетна цел и отклоненията от него	<i>Стр. 5</i>
3) Съвети и предупреждения от Комисията по отношение на водената политика	<i>Стр. 6</i>

Б. ПРОЦЕДУРАТА ПРИ ПРЕКОМЕРЕН ДЕФИЦИТ	<i>Стр. 6</i>
--	---------------

1) Докладът на Комисията по член 104, параграф 3	<i>Стр. 6</i>
2) Решението за съществуване на прекомерен дефицит	<i>Стр. 7</i>
3) Коригирането на прекомерен дефицит	<i>Стр. 8</i>
4) Отмяна на решенията на Съвета в контекста на процедурата при прекомерен дефицит за държавите-членки, които са извършили реформа за въвеждане на пенсионна система от няколко стълба	<i>Стр. 9</i>

<u>РАЗДЕЛ II — НАСОКИ ЗА ФОРМАТА И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ЗА СТАБИЛНОСТ И КОНВЕРГЕНТНИТЕ ПРОГРАМИ</u>	<i>Стр. 10</i>
--	----------------

1) Статут на програмата и мерките	<i>Стр. 10</i>
2) Съдържание на програмите за стабилност и конвергентните програми	<i>Стр. 10</i>

<u>ПРИЛОЖЕНИЕ 1 — ОБРАЗЕЦ НА ПРОГРАМИТЕ ЗА СТАБИЛНОСТ И КОНВЕРГЕНТНИТЕ ПРОГРАМИ ПО ЕЛЕМЕНТИ</u>	<i>Стр. 14</i>
--	----------------

<u>ПРИЛОЖЕНИЕ 2 — ТАБЛИЦИ, КОИТО ТРЯБВА ДА СЕ СЪДЪРЖАТ В ПРОГРАМИТЕ ЗА СТАБИЛНОСТ И КОНВЕРГЕНТНИТЕ ПРОГРАМИ</u>	<i>Стр. 15</i>
--	----------------

INTRODUCTION

С настоящото становище се актуализира и заменя становището на Икономическия и финансов комитет относно съдържанието и формата на програмите за стабилност и конвергентните програми, одобрено от Съвета по икономическите и финансовите въпроси на 10 юли 2001 г. .

Пактът за стабилност и растеж влезе изцяло в сила на 1 януари 1999 г. и се състои от основана на правила рамка с предпазни и корективни елементи. Той първоначално включваше Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики, Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит и Резолюцията от 17 юни 1997 година относно Пакта за стабилност и растеж. На 20 март 2005 г. Съветът прие доклад, озаглавен „Подобряване на изпълнението на Пакта за стабилност и растеж“. Докладът беше одобрен от Европейския съвет в неговите заключения от 22 март 2005 г., в които се заявява, че докладът актуализира и допълва Пакта за стабилност и растеж, като се явява неразделна част от него. На 27 юни 2005 г. Пактът беше допълнен от още два регламента, с които бяха изменени регламенти 1466/97 и 1467/97.

Пактът за стабилност и растеж е съществена част от макроикономическата рамка на Икономическия и паричен съюз и допринася за постигането на макроикономическа стабилност в ЕС и за поддържането на устойчивостта на публичните финанси. Прилагането на основаваща се на правила система е най-доброто средство да се гарантира спазването на задълженията и равното третиране на всички държави-членки. Двата водещи критерия на Пакта за стабилност и растеж — референтната стойност за дефицита от 3 % от БВП и референтната стойност за съотношението на дълга от 60 % от БВП — и средносрочните бюджетни цели (СБЦ) са главният елемент на многостранния надзор.

Държавите-членки, Комисията и Съветът са решени да изпълняват отговорностите си, прилагайки Договора и Пакта за стабилност и растеж ефективно и в необходимите срокове. Освен това тъй като ефективността на подкрепата и натиска от страна на партньорите е неразделна част от Пакта за стабилност и растеж, от Съвета и Комисията се очаква да обосновават и публикуват своите позиции и решения на всички съответни етапи от процедурата съгласно Пакта. От

държавите-членки се очаква да се съобразяват с насоките и препоръките на Съвета, особено при изготвянето на националните си бюджети, и да включват националните парламенти по подходящ начин на различните етапи от процедурите.

За да се повиши значението на бюджетната рамка на ЕС, националните бюджетни правила следва да допълват Пакта за стабилност и растеж. Без да се засяга балансът между правомощията на държавите-членки и тези на Общността, прилагането на тези правила би могло да бъде обсъдено на европейско равнище в контекста на програмите за стабилност и конвергентните програми. По същата логика националните разпоредби за управлението следва да допълват рамката на ЕС. Националните институции биха могли да играят по-важна роля в бюджетния надзор, за да осигуряват по-стриктно изпълнение на правилата чрез националното обществено мнение и да допълват анализа на икономиката и провежданата политика на равнище ЕС. По-конкретно, държавите-членки биха могли да създадат икономически съвет от специалисти, който да дава консултации във връзка с главните макроикономически прогнози.

Настоящите указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж се състоят от 2 раздела. В първия раздел се дават подробни сведения за изпълнението на Пакта. Във втория раздел са представени насоките за съдържанието и формата на програмите за стабилност и конвергентните програми.

РАЗДЕЛ II

НАСОКИ ЗА ФОРМАТА И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ЗА СТАБИЛНОСТ И КОНВЕРГЕНТНИТЕ ПРОГРАМИ

Съгласно Пакта за стабилност и растеж от държавите-членки се изисква да представят и да актуализират програми за стабилност или конвергентни програми, въз основа на които Съветът осъществява надзор на състоянието на бюджета, както и надзор и координация на икономическата политика на държавите. По препоръка от Комисията и след консултация с Икономическия и финансов комитет Съветът може да издаде становище по всяка актуализирана програма и ако смята, че целите ѝ следва да бъдат повишени, а съдържанието — подобро, може да прикани съответната държава-членка да измени програмата си.

От всяка държава-членка се очаква да предприеме коригиращите действия, които смята за необходими за постигането на целите на своята програма за стабилност или конвергентна програма, когато има информация, показваща голямо фактическо или очаквано отклонение от тези цели.

Представянето и оценяването на програмите за стабилност и конвергентните програми е основен елемент на „европейския семестър“ за надзор и координация на икономическата политика. В рамките на европейския семестър Комисията и Съветът оценяват програмите за стабилност и конвергентните програми преди вземането на важните решения за националните бюджети за следващата година, за да дадат предварително съвети във връзка с фискалната политика. Хармонизира се графикът за представянето и оценяването на програмите за стабилност и конвергентните програми и националните програми за реформи.

В рамките на европейския семестър цикълът на надзора и координацията на политиката започва в началото на годината с хоризонтален преглед, съгласно който въз основа на аналитични данни, предоставени от Комисията, Европейският съвет определя основните икономически предизвикателства пред ЕС и еврозоната и предоставя стратегически насоки за политиката. От държавите-членки се очаква да се съобразят изцяло с хоризонталните насоки на Европейския

съвет при изготвянето на програмите за стабилност и конвергентните програми. От Комисията и Съвета също се очаква да вземат предвид насоките на Европейския съвет при оценяването на програмите.

С оглед на засилената роля на програмите за стабилност и конвергентните програми в процеса на многостранния надзор в рамките на европейския семестър е важно съдържаната от тях информация да бъде подходяща и да дава възможност за сравнение между държавите-членки. Макар да се признава, че програмите са от компетентността на националните власти и че в различните държави има различни възможности и практики, с Регламент (ЕО) № 1466/94, изменен с Регламент (ЕО) № 1055/05 на Съвета, се определят основните елементи на тези програми. По-конкретно, програмите за стабилност и конвергентните програми трябва да съдържат информацията, която е необходима за ползотворното обсъждане на фискалната политика в краткосрочен и дългосрочен план, включвайки подробно разработен макроикономически сценарий, предвиждания за главните показатели за състоянието на държавните финанси и основните им елементи и описание на планираните мерки.

Опитът, натрупан във връзка с програмите за стабилност и конвергентните програми през първите години от прилагането на Пакта, показва, че насоките за съдържанието и формата на програмите не само помагат на държавите-членки да изготвят програмите си, но и улесняват анализирането им от Комисията, Икономическия и финансов комитет и Съвета.

Изложените по-долу насоки следва да бъдат смятани за кодекс на добрите практики и контролен списък, които да бъдат използвани от държавите-членки при изготвянето на програмите за стабилност и конвергентните програми. От държавите-членки се очаква да спазват насоките възможно най-строго и да обосновават всяко отклонение от тях.

1) Статут на програмата и мерките

Във всяка програма се отбелязва статутът ѝ в контекста на националните процедури по приемане на нормативните актове, по-конкретно по отношение на националния парламент. В програмата се посочва също така дали становището на Съвета относно предходната програма е било представено на националния парламент.

Следва да се уточнява дали представените в програмата мерки са изпълнени или планирани.

2) Съдържание на програмите за стабилност и конвергентните програми

За да бъде по-лесно да се правят сравнения между държавите-членки, от тях се очаква да се придържат колкото се може повече към образа на програмите по елементи, представен в приложение 1. Уеднаквяването на формата и съдържанието на програмите съгласно указанията по-долу ще подобри значително условията за равно третиране.

Количествената информация следва да се представя чрез стандартизиран набор от таблици (приложение 2). Държавите-членки следва да се стремят да осигурят цялата информация в тези таблици. Към таблиците следва да се представя и допълнителна информация, когато държавите-членки смятат, че това е полезно.

Освен информацията съгласно изложените по-долу насоки, в програмите следва да се представя и информация за съответствието на бюджетните цели с общите насоки за икономическата политика и за мерките за изпълнението на тези цели, както и за мерките за повишаване на качеството на публичните финанси и за постигане на дългосрочна устойчивост.

Цели и изпълнение на целите

Държавите-членки следва да представят в своите програми за стабилност и конвергентни програми целите за салдото по консолидирания държавен бюджет във връзка със СБЦ, както и плановете за коригиране на съотношението на дълга към БВП. В конвергентните програми следва да се представят и средносрочните цели на паричната политика и връзката им със стабилността на цените и валутния курс.

Когато дадена държава-членка изготвя първата актуализация на програмата си за стабилност или конвергентната си програма след избора на ново правителство, тя следва да покаже, че ще изпълнява бюджетните цели, одобрени от Съвета въз основа на предходната актуализация на програмата и (по отношение на целия мандат) да представи информация за предвижданите средства за постигане на тези цели, определяйки бюджетната си стратегия.

В своята актуализирана програма за стабилност или конвергентна програма всяка държава-членка

следва да изложи актуализираните си фискални планове за годината на представяне на програмата въз основа на уведомлението от април. В програмата следва да се обясняват промените на фискалните цели, определени в представените в година t-1 програми (като особено внимание се отделя на измененията на държавните разходи).

За да се даде възможност за по-пълно разбиране на предвижданията за бюджетното салдо и на бюджетната стратегия като цяло, следва да се представи информация за разходите и приходите като дял от БВП и за главните им елементи, както и за еднократните и другите временни мерки. За да се даде възможност за по-пълно разбиране на предвижданията за съотношението на дълга към БВП, следва да бъде представена възможно най-подробна информация за елементите на корекцията наличности-потоци като постъпленията от приватизация и другите финансови операции.

Информацията за бюджетните салда следва да бъде разпределена по подсекторите на сектор „Държавно управление“ („Централно управление“, „Щатско управление“ за държавите-членки с федерално или подобно управление, „Местно управление“ и „Социалноосигурителни фондове“).

Допускания и данни

Програмите за стабилност и конвергентните програми следва да се основават на реалистични и предпазливи макроикономически прогнози. Прогнозите на Комисията могат да бъдат важен принос за координацията на икономическата и фискалната политика. Държавите-членки са свободни да основават своите програми за стабилност и конвергентни програми на собствени прогнози. Значителните различия между националните прогнози и прогнозите на службите на Комисията обаче следва да се обясняват подробно. Това обяснение ще служи като отправна точка, когато грешките в прогнозите се анализират впоследствие.

Програмите следва да представят основните допускания за очакваното икономическо развитие и важните икономически променливи, които са свързани с осъществяването на бюджетните планове, като например разходите за държавни инвестиции, ръста на реалния БВП, заетостта и инфлацията. Предположенията за растежа на реалния БВП трябва да бъдат подкрепени от данни за очаквания принос, който търсенето ще окаже върху растежа. Възможните рискове от

благоприятно или отрицателно развитие на перспективите трябва да бъдат описани.

Освен това програмите трябва да предоставят достатъчно информация за развитието на БВП, която да позволи анализ на цикличната позиция на икономиката и източниците на потенциален растеж. Перспективите за секторните салда и външното салдо (особено за страните с висок външен дефицит) трябва да бъдат анализирани.

По отношение на външното макроикономическо развитие държавите-членки на еврозоната и по-специално държавите-членки, участващи във валутния механизъм, трябва да използват „общи външни допускания“ за основните външни за ЕС променливи, използвани от Комисията в пролетната ѝ прогноза, или с цел съпоставимост — да представят анализ на чувствителността на базата на общи предположения за тези променливи, когато разликите са значителни. Службите на Комисията (след консултации с национални експерти) трябва да представят предположенията в срок за обсъждане от Икономическия и финансов комитет (ИФК), въз основа на окончателната таблица в приложение 2.

Допусканията за лихвените проценти и обменния курс, ако не са представени в програмата, трябва да бъдат предоставени на службите на Комисията, за да може да се извърши техническа оценка на програмите.

За да се улесни оценката, използваните понятия трябва да бъдат в съответствие със стандартите, установени на европейско ниво, по-специално в контекста на Европейската система от сметки (ЕСС). Програмите следва да гарантират формално съответствие и съответствие по същество на изискваната информация за бюджетните агрегати и икономическите предвиждания с понятията на ЕСС. Тази информация може да бъде допълнена с представяне на специфични счетоводни понятия, които са от особено значение за съответната държава.

Мерки, структурни реформи и дългосрочна устойчивост

В програмите трябва да са описани бюджетните мерки и други мерки на икономическата политика, които са предприети или планирани за постигането на целите на програмата, а в случаите на основни бюджетни мерки — оценка на техния количествен ефект по отношение на салдото по консолидирания държавен бюджет. Мерки със значителен „еднократен“ ефект трябва да бъдат

изрично посочени. За години по-напред в програмата информацията може да бъде с по-общ характер. Например, за последните години от програмите властите може да представят набор от възможни мерки, за които се смята, че ще допринесат за постигане на целите на програмата, и оценка на тяхното въздействие.

За да спомогнат за провеждането на задълбочено обсъждане, програмите следва да предоставят показатели относно политическите намерения за година $t+1$, включително предварителните прогнози и/или целите за салдото по консолидирания държавен бюджет, за разходите и приходите и основните им компоненти, както и описание на политиката, предвидена за постигане на фискалните цели. В противен случай съответната държава-членка следва да бъде поканена да представи преработена програма в съответствие с разпоредбите на член 5, параграф 2 и член 8, параграф 2 от Регламент 1466/97.

Структурните реформи трябва да бъдат специално анализирани, когато се очаква да допринесат за постигането на целите на програмата. По-специално, като се има предвид значението на „големите структурни реформи“ за определяне на пътя за извършване на корекцията към средносрочната бюджетна цел за държавите-членки, които все още не са я достигнали, и допускайки временно отклонение от средносрочната бюджетна цел за държавите-членки, които вече са я достигнали (вж. раздел I), програмите трябва да включват пълна информация за бюджетните и икономическите ефекти от тези реформи. Програмите трябва специално да съдържат подробен количествен анализ „разходи-ползи“ на краткосрочните разходи, ако има такива, и на дългосрочните ползи от реформата от бюджетна гледна точка. Те също трябва да анализират прогнозираното въздействие на реформите върху икономическия растеж с течение на времето, като обяснят използваната методология.

В програмите следва също да се предостави информация за мерките, предвидени за подобряване на качеството на публичните финанси, както по отношение на приходната, така и на разходната част (например данъчни реформи, икономически изгодни инициативи, мерки за подобряване на ефективността на събирането на данъци и контрол на разходите).

Програмите може да включват също информация относно прилагането на съществуващите национални правила за бюджета (разходни правила и т.н.), както и на други институционални характеристики на публичните финанси, по-

специално бюджетните процедури и статистическата отчетност в публичните финанси.

И накрая, програмите трябва да очертават стратегиите на страните за гарантиране на устойчивост на публичните финанси, особено в светлината на икономическото и бюджетното въздействие от застаряването на населението.

Работната група по проблемите на застаряването (РГПЗ) към Комитета за икономическа политика (КИП) отговаря за изработването на общите бюджетни прогнози за публичните разходи за пенсии, здравеопазване, дългосрочни грижи, образование, обезщетения при безработица и, когато е възможно и уместно, свързаните със застаряването приходи като пенсионни вноски. Тези общи прогнози ще послужат като основа за оценка от Комисията и Съвета на устойчивостта на публичните финанси на държавите-членки в контекста на ПСР. Те трябва да бъдат включени в програмите.

Програмите трябва да включват цялата необходима допълнителна информация от качествен и количествен характер, така че Комисията и Съветът да могат да направят оценка на устойчивостта на публичните финанси на държавите-членки въз основа на настоящите политики. За тази цел информацията, включена в програмите, следва да се съсредоточи върху нова подходяща информация, която не е напълно отразена в последните общи прогнози на КИП. Така например, препоръчва се държавите-членки да включат информация за най-новите демографски тенденции и по-големите политически промени в пенсионната и здравната система. В програмите трябва да се направи ясно разграничение между мерките, които са били приети, и мерките, които предстоят.

Като се има предвид несигурността, свързана с дългосрочните прогнози, оценката от Комисията и Съвета следва да включва стрес тестове, които предоставят данни за рисковете за устойчивостта на публичните финанси в случай на неблагоприятно демографско, икономическо или бюджетно развитие.

В допълнение към изискванията, посочени по-горе, държавите-членки могат да представят различни прогнози, основани на национални изчисления. В такъв случай държавите-членки следва да обяснят подробно основните допускания на тези прогнози, използваната методология, политиките, провеждани или планирани за изпълнение на предположенията, както и различията между националните прогнози и общите прогнози, изготвени от Работната група

по проблемите на застаряването към Комитета по икономическа политика.

Тези национални прогнози и допускания, включително тяхната правдоподобност, ще залегнат в основата на оценката на Комисията и Съвета на устойчивостта на публичните финанси на държавите-членки в контекста на ПСР.

Анализ на чувствителността

Като се има предвид неизбежността на грешките в прогнозите, в програмите за стабилност и конвергентните програми е включен задълбочен анализ на чувствителността и/или разработване на алтернативни сценарии, за да се позволи на Комисията и Съвета да разгледат пълния набор от евентуални фискални резултати.

По-специално, програмите следва да представят анализ за това как промените в основните допускания биха се отразили на състоянието на бюджета и равнището на дълга и да се посочват основните допускания за това как приходите и разходите се очаква да реагират на промените в икономическите променливи. Това трябва да включва въздействието върху бюджета и състоянието на дълга на различните предположения за лихвения процент, а за неучастващите в еврозоната държави-членки — различни допускания за обменния курс. Страните, които не използват общи външни допускания, следва да се стремят да представят анализ на чувствителността и на основните външни за ЕС променливи, когато разликите са значителни.

В случай на „големи структурни реформи“ (вж. раздел I) програмите трябва да включват анализ за това как промените в допусканията биха се отразили върху бюджета и потенциалния растеж.

Времеви хоризонт

Информацията относно начините за постигане на излишък/дефицит по консолидирания държавен бюджет, съотношението на разходите и на приходите към БВП и техните компоненти, както и за съотношението на дълга към БВП и основните икономически допускания трябва да бъде на годишна основа и трябва да обхваща настоящата и предходната година, както и най-малко три следващи години (член 3, параграф 3 и член 7, параграф 3), като при желание държавите-членки могат да покрият и по-дълъг период.

Дългосрочните прогнози за бюджетните последици от застаряването трябва да покриват същия период, както прогнозите на КИП.

Актуализиране на програмите

За да се гарантира подходяща предварителна координация и надзор на икономическите политики, актуализацията на програмите за стабилност и конвергентните програми трябва да се извършва всяка година в първите 15 дни на април^{5,6,7}. По правило целият процес трябва да приключи с приемането на становищата на Съвета относно програмите преди края на месец юли всяка година.

В годишните актуализации на програмите за стабилност и конвергентните програми трябва да се покаже как са се развили политиките спрямо бюджетните цели, заложи в предишната програма или актуализация. Когато е необходимо, те трябва да обясняват подробно причините за отклоненията от тези цели. При съществени отклонения в актуализацията трябва да се спомене дали са взети мерки за коригиране на ситуацията и да се предостави информация относно тези мерки.

⁵ В случая на Обединеното кралство, което има различна бюджетна година, представянето трябва да бъде възможно най-близо до представянето на есенния доклад преди внасянето на бюджета.

⁶ На този етап Австрия и Португалия не могат да спазват този график, но те ще представят своите програми за стабилност не по-късно от 15 декември.

⁷ За Ирландия ще се счита, че изпълнява този ангажимент, като представи актуализацията на своята програма за стабилност на годишния си бюджетен ден, който традиционно се провежда в първата сряда на месец декември.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Европейски семестър за координация на политиките

