



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 18 ноември 2016 г.
(OR. en)

14630/16

ECOFIN 1062
UEM 369
SOC 727
EMPL 494
COMPET 603
ENV 725
EDUC 388
RECH 324
ENER 392
JAI 966
EUROGROUP 23

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	17 ноември 2016 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2016) 727 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ КЪМ ПОЛОЖИТЕЛНА ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ ЗА ЕВРОЗОНАТА

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2016) 727 final.

Приложение: COM(2016) 727 final



Брюксел, 16.11.2016 г.
COM(2016) 727 final

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

КЪМ ПОЛОЖИТЕЛНА ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ ЗА ЕВРОЗОНАТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В писмото за намерения, придружаващо речта за състоянието на Съюза през 2016 г., председателят Юнкер и първият заместник-председател Тимерманс обявиха намерението на Комисията да насърчи „в следващата препоръка относно икономическата политика на еврозоната, [...] положителна фискална позиция за еврозоната, в подкрепа на паричната политика на Европейската централна банка“.

Настоящото съобщение се приема заедно с препоръката относно икономическата политика на еврозоната за 2017 г. — 2018 г.¹, като в него се излагат аргументите в основата на нейните фискални аспекти. Публикуването на двата документа в началото на годишния цикъл на европейския семестър за координация на икономическите политики, заедно с годишния обзор на растежа за 2017 г.² и свързаните с него документи, дава възможност да се проведе своевременен дебат относно икономическите и социалните приоритети на равнището на ЕС и на еврозоната, както и на национално равнище. Резултатът от този дебат следва да намери своето отражение в политиките на държавите членки, и по-специално в техните икономически и фискални програми през пролетта на следващата година.

Акцентът, който се поставя върху нуждата от положителна фискална позиция за еврозоната, произтича от по-общия контекст на устойчивия, но скромно икономически растеж, за който свидетелства изготвената неотдавна икономическа прогноза на Комисията от есента на 2016 г.³ През последните години беше постигнат значителен напредък: от 2015 г. БВП на еврозоната се възстанови на равнището си отпреди кризата в реално изражение, безработицата намалю до най-ниското си равнище от 2010—2011 г. насам, а инвестициите започнаха да се увеличават. Въпреки това възстановяването в еврозоната все още е бавно, неизползваният капацитет при работната сила и капитала продължава да е значителен, а общото ниво на несигурност е високо. Освен това слабите и несигурни перспективи за растеж извън ЕС са индикация за слаба подкрепа от износ, ако има такава. Следователно за продължаването на експанзията в еврозоната ще трябва да се разчита във все по-голяма степен на вътрешното търсене.

Паричната политика подкрепяше растежа през последните години, но това не се отнася в същата степен за фискалната политика. В периода 2011—2013 г. общата фискална позиция бе рестриктивна, тъй като много държави членки извършваха фискална консолидация, за да запазят достъпа си до пазарите в разгара на кризата с държавния дълг. Макар тези мерки да забавиха растежа, те бяха счетени за необходими, за да се запази финансовата стабилност в безпрецедентни условия и да се реагира на риска от разпространение на проблема в еврозоната, което можеше да доведе до още по-лоши сценарии. В периода 2014—2015 г. общата фискална позиция стана като цяло

¹ Вж. COM(2016) 726 final, 16.11.2016 г.

² Вж. COM(2016) 725 final, 16.11.2016 г.

³ Прогнозата е достъпна на следния адрес:

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm

неутрална, а след това през 2016 г. — леко експанзионистична, като обаче се очаква през 2017 г. отново да бъде като цяло неутрална.

Тази ситуация отчасти подчертава границите на фискалната рамка на ЕС⁴. На първо място, настоящата фискална рамка на ЕС не съдържа правила или инструменти за пряко управление на общата фискална позиция на еврозоната, като това е ключова разлика в сравнение с единните валутни зони по света. Препоръката относно икономическата политика на еврозоната се превръща в отправна база за насочване на усилията, но нейната ефективност зависи в крайна сметка от индивидуалната и колективната готовност на държавите членки да направят необходимото за изпълнение на заложените мерки.

Второ, правилата на Пакта за стабилност и растеж имат за цел главно да предотвратяват прекомерните равнища на дефицит и държавен дълг⁵. Те предвиждат по-строги и обвързващи механизми за държавите членки, които не са постигнали средносрочната си бюджетна цел, включително за да им се помогне да си възвърнат възможностите за макроикономическо стабилизиране. Въпреки това за държавите членки, които са постигнали фискалните си цели и/или имат повече поле за действие във фискалната област, инструментите на европейския семестър могат единствено да препоръчат, но не и да наложат провеждането на по-експанзионистични фискални политики. Това отразява състояние, характеризирано понякога като асиметрия на фискалната рамка на ЕС: правилата могат да забранят високия дефицит (също за да се избегне висок дълг), но те могат единствено да препоръчат намаляването на бюджетните излишъци, без да го налагат.

Предвид необходимостта да се подпомогне текущото възстановяване и да се преодолее рискът от капана „нисък растеж, ниска инфлация“, в настоящото съобщение се излагат аргументите в подкрепа на значително по-положителна фискална позиция за еврозоната в настоящия момент. Положителната фискална позиция се отнася както до подпомагащата, т.е. експанзионистична, посока, която фискалната политика следва да поеме като цяло, така и до качеството на структурата на корекцията от гледна точка на преразпределянето на усилията между държавите и видовете разходи и/или данъци, с които е свързана.

Настоящата ситуация не е оптимална в поне две отношения. На първо място, въз основа на последните икономически и бюджетни данни пълното изпълнение на фискалните изисквания, съдържащи се в специфичните за всяка държава препоръки на Съвета, би довело общо до умерено рестриктивна фискална позиция за еврозоната като цяло през 2017 г. и 2018 г., въпреки че в същото време изглежда, че икономическата ситуация налага експанзионистична фискална позиция при сегашните обстоятелства.

⁴ Вж. също главата относно фискалната позиция на еврозоната в Икономическия бюлетин на Европейската централна банка от юни 2016 г.

⁵ Тези правила бяха значително подсилени в периода 2011—2013 г. в отговор на финансовата криза и кризата с държавния дълг.

На второ място, настоящата обща фискална позиция крие много неравномерно фискално разпределение между държавите членки, което не е разумно от икономическа гледна точка, що се отнася до еврозоната. Тази ситуация беше обобщена под формата на красноречив парадокс: тези, които не разполагат с фискално пространство, искат да го използват, а онези, които разполагат с фискално пространство, не желаят да го използват. Необходим е по-колективен подход, за да се преодолее рискът от сценарий за еврозоната като цяло, при който всички страни са губещи.

При преминаването към подобна положителна фискална позиция съществуват редица икономически и правни ограничения, които трябва да бъдат взети под внимание, както и възможни компромиси, които следва да се отчетат. Освен това в съобщението се подчертава изключително важната нужда от подобряване на качеството на публичните финанси с цел да се увеличи максимално тяхното въздействие върху заестостта и растежа, както и върху социалната справедливост, не само на национално равнище, но и като цяло на равнището на еврозоната.

Тук се представят редица заключения, а по-непосредствените последици по отношение на политиката са представени в предложението за Препоръка относно икономическата политика на еврозоната за 2017—2018 г., което се публикува успоредно с настоящото съобщение.

Каре 1: Фискалната позиция на еврозоната

Макар да не съществува общопризнато определение за понятието, под „фискална позиция“ обикновено се разбира ориентацията на фискалната политика, зададена чрез дискреционните решения на правителствата в областта на данъчното облагане и разходите. По принцип фискалната позиция се оценява с промяната в структурното първично салдо (т.е. бюджетното салдо, коригирано с въздействието на икономическия цикъл, временните мерки и лихвените плащания), въпреки че могат да се използват и други показатели, които да я характеризират (например показатели, основаващи се на нарастването на разходите след отчитане на нови мерки по отношение на приходите). В зависимост от това дали правителството реши да подкрепи, намали или остави непроменено въздействието на публичните финанси върху реалната икономика — чрез увеличаване/намаляване на разходите, след като е приспаднал ефектът от евентуални нови данъчни мерки — фискалната позиция се счита съответно за „експанзионистична“, „рестриктивна“ или „неутрална“.

Заедно с паричната политика, фискалната политика играе роля за стабилизирането на макроикономическата среда, като същевременно служи и за постигането на по-обща цели по отношение на фискалната устойчивост и функциите на преразпределение. Ориентацията на фискалната позиция определя ролята на фискалната политика в икономическия цикъл, която може да бъде повече или по-малко про- или антициклична, в зависимост от обстоятелствата.

Когато се разглежда еврозоната като цяло, следва да се отбележи, че макар паричната политика да се разбира и да е замислена като един-единствен инструмент, общата фискална политика е резултат от съвкупност от 19 отделни фискални политики. Инструментите на европейския семестър и правилата на Пакта за стабилност и растеж отдавна задават посоката за действие на национално равнище, но като се изключи функцията, поета неотдавна от препоръката относно икономическата политика на еврозоната, координирането на действията досега е ограничено, като не е лесно да се отчетат ситуацията в еврозоната и предизвикателствата пред нея. По-конкретно, това дали съвкупността от националните фискални политики води до фискална

позиция на еврозоната, която е подходяща и в съответствие с паричната политика, все още е до голяма степен въпрос на случайност. Този въпрос е от особено значение, когато лихвените проценти на паричната политика достигат „нулева долна граница“ (вж. приложение 2).

Дискусията относно подходящата фискална позиция за еврозоната е ключов аспект от усилията на Комисията да засили дебата относно общия интерес на еврозоната и колективната отговорност за нея като част от първия етап от последващите действия по доклада на петимата председатели „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ („задълбочаване чрез действие“)⁶.

2. СМЕСЕНАТА ИКОНОМИЧЕСКА СРЕДА НАЛАГА ПОЛОЖИТЕЛНА ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ

В сравнение с периода преди кризата средносрочният потенциал за растеж на еврозоната на практика е двойно по-малък. Това е отчасти свързано с демографските тенденции и промените в по-общ план, но отразява също т.нар. „ефект на хистерезис“, породен от дадена криза: слабите резултати на икономиката през продължителен период от време могат да влошат качеството на физическия капитал, нивото на производителността и коефициента на икономическа активност до такава степен, че трайно да намалят потенциала за растеж⁷. Както се подчертава в годишния обзор на растежа за 2017 г. и в препоръката относно икономическата политика на еврозоната, за повишаването на потенциала на ЕС за растеж се изискват на първо място структурни политики за стимулиране на заетостта и производителността, но отговорната благоприятстваща растежа фискална политика също има важна роля, особено към настоящия момент.

Настоящата икономическа перспектива е със смесен характер: възстановяването продължава със стабилни темпове от 2013 г. насам, но не се ускорява. БВП на еврозоната вече надмина равнището си отпреди кризата, но възстановяването все още е бавно, като продължава да съществува несигурност по отношение на неговата сила и има данни, сочещи, че все още е налице значителен неизползван потенциал в икономиката. Инфлацията също се запазва трайно ниска, въпреки безпрецедентните мерки на паричната политика. Освен това са налице много рискове от низходящи тенденции. Много големият излишък по външния баланс на еврозоната продължава да крие по-общи макроикономически дисбаланси. Безработицата намалява, но остава на много високи равнища в някои държави членки. Ръстът на производителността и ръстът на заплатите продължават да бъдат слаби. Появиха се нови източници на несигурност вследствие на проведения в Обединеното кралство референдум за членството в ЕС, както и вследствие на други събития в геополитически план. Изложеното по-горе подчертава необходимостта от укрепване на вътрешните източници на растеж.

⁶ Вж. доклада на следния адрес: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_bg.pdf

⁷ Типичните примери включват загубата на умения в резултат на високи и трайно задържащи се равнища на безработица и натрупването на голям недостиг на инвестиции, каквато ситуация се наблюдава в Европа.

Тъй като Европейската централна банка (ЕЦБ) използва широко своите инструменти на паричната политика, е широко разпространено разбирането, че паричната политика не може да поеме цялата тежест на макроикономическата стабилизация, както и че отговорната благоприятстваща растежа фискална политика трябва да играе по-голяма роля в подкрепа на възстановяването на еврозоната. Това е въпрос, бъдещ общата загриженост на международната общност: по време на неотдавнашните си заседания Г-20 потвърди ангажираността на своите членове с използването на стратегия за растеж, работеща в три направления, като в направеното през септември 2016 г. изявление се казва: „Ние сме решени да използваме всички инструменти на политиката — инструментите на паричната, фискалната и структурната политика — поотделно и заедно, за да постигнем нашата цел за силен, устойчив, балансиран и приобщаващ растеж“⁸.

Налице е както необходимост, така и възможност да се предприемат действия във фискално отношение в настоящия момент, както и да се ребалансира цялостното съчетание от политики на еврозоната. Реалните и предвижданите инфлационни очаквания продължават да не отговарят на заложеното от ЕЦБ определение за ценова стабилност (разбирана като инфлация под, но близо до 2 % в средносрочен план). Редом с провеждането на структурни реформи и поставянето на силен акцент върху инвестициите фискалната политика трябва да спомогне по-пряко за вътрешното търсене, за подпомагане на възстановяването и за напускане на полето на ниска инфлация. Такова покачване на инфлацията може също да допринесе за нормализирането на лихвените проценти, което да окаже положително въздействие върху възвръщаемостта по спестяванията и по-общо върху функционирането на финансовия сектор, който все още не е преодолял проблемите с дълга, наследени от кризата.

Предвид конкретните обстоятелства, е вероятно макроикономическото въздействие на фискалната политика да бъде по-голямо, отколкото в нормални условия. Ефективността на фискалната политика като инструмент за стабилизиране зависи от цялостната икономическа среда, в която се използва. Като се има предвид, че паричната политика се намира на „нулевия долен праг на лихвата“ (или „нулева долна граница“), въздействието на мерките на фискалната политика както върху реалната икономика („мултиплициращ ефект“), така и върху икономиките на други държави (разпространение на ефектите) е по-високо, отколкото би било при други обстоятелства⁹, например ако лихвените проценти бяха високи или изложени на риск от бързо увеличение и тези публични стимули биха рискували да изместят частните инвестиции (вж. приложение 2). Освен това настоящият контекст на ниски лихвени

⁸ Комюнике на лидерите на държавите от Г-20 на срещата на върха в Ханджоу, проведена на 4—5 септември 2016 г.

⁹ Разпространението на ефектите от фискалното стимулиране в „основни“ държави — членки на ЕС, по принцип се счита за слабо при нормални условия. Това обаче може да не се отнася до сегашната ситуация, в която се наблюдават трайни ниски равнища на инфлацията и на лихвените проценти. По-конкретно публичните инвестиции в държавите с излишък биха могли да имат значителни положителни ефекти върху БВП в останалата част от еврозоната (вж. приложение 2).

проценти води до значително намаляване на разходите за финансиране или рефинансиране на публичните бюджети.

Ако е добре замислена — по-конкретно в съчетание с реформи и подкрепа за инвестициите — по-активната фискална политика в момента може да допринесе за по-бързото намаляване на безработицата в краткосрочен план, но също и за увеличаване на средносрочния (потенциален) растеж в еврозоната. Все още е налице значителен неизползван капацитет в икономиката към момента, като едно от ключовите предизвикателства е да се избегне трайно установяване на ситуация на нисък растеж с ниска инфлация. Налице е и значителна „умора от реформите“ след години на криза: капацитетът за започване и осъществяване на мащабни структурни реформи може да е свързан с известни разходи за публичните финанси в краткосрочен план, но ако са успешни, тези реформи могат да имат преки положителни ефекти върху бюджета в дългосрочен план, включително чрез повишаване на потенциалния растеж. Освен че би подкрепила възстановяването на вътрешно равнище, оказващата повече подкрепа фискална политика би генеририла и положителни ефекти за световната икономика, като допринесе за намаляване на излишъка по текущата сметка на еврозоната, с което ще спомогне и за справяне с глобалните дисбаланси.

Предприетите неотдавна инициативи на равнището на ЕС допринасят за постигане на максимално въздействие на публичните финанси върху реалната икономика. Като поставя акцент върху привличането на частни средства в икономически жизнеспособни и устойчиви инвестиционни проекти, Планът за инвестиции за Европа допринася за преодоляване на недостига на инвестиции, натрупан в годините на криза¹⁰. Съчетаването на европейските структурни и инвестиционни фондове и на Европейския фонд за стратегически инвестиции е особено обещаващо, тъй като с него се осигуряват нови иновативни финансови инструменти, с които се увеличава максимално икономическото въздействие на всяко евро публични инвестиции. Напредъкът по доизграждането на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари¹¹ също е от основно значение за диверсифицирането на източниците на финансиране за реалната икономика, а оттам и за облекчаване на натиска върху публичните финанси. Акцентът, поставян в рамките на европейския семестър за координация на икономическите политики върху извършването на структурни реформи в подкрепа на инвестициите (т.нар. „трети стълб“ на Плана за инвестиции за Европа), също е от съществено значение за постигане на максимална ефективност на фискалната политика.

3. ФИСКАЛНАТА ПОЗИЦИЯ НА ЕВРОЗОНАТА КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ

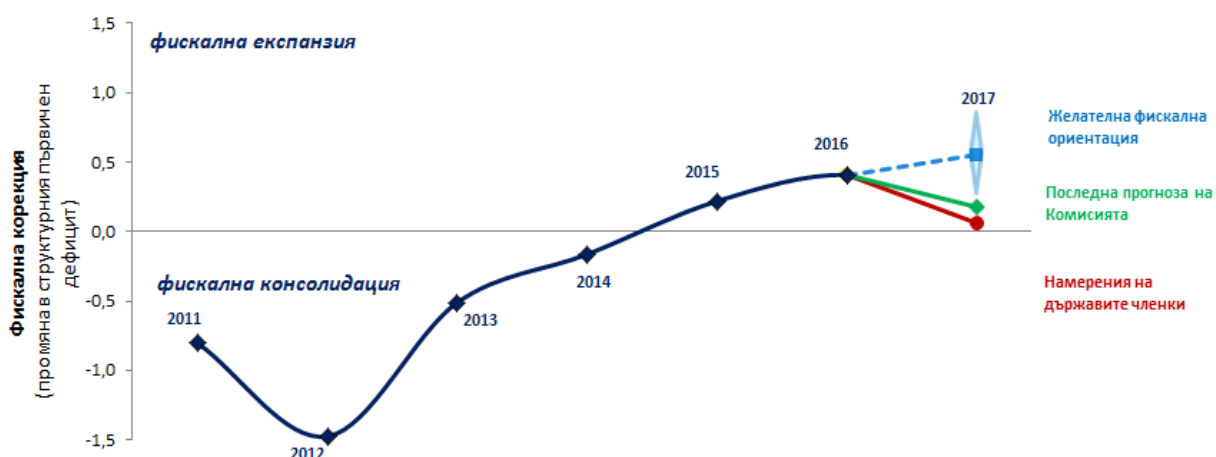
¹⁰ На 14 септември 2016 г. Комисията предложи да се удължи срокът на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) и да се увеличи целта му за инвестиции на поне 500 милиарда евро до края на 2020 г. и на 630 милиарда евро до 2022 г.

¹¹ Вж. COM(2016) 601 final, 14.9.2016 г.

За да се оцени сегашната ситуация, е важно еврозоната да се разглежда като едно цяло, така както това би било направено, ако имаше министър на финансите на еврозоната като цяло, и фискалната ѝ политика да се разглежда на съвкупно равнище. Това е подходът, възприет в настоящата точка.

Като цяло след значителната фискална консолидация, извършена в периода 2011—2013 г., се очаква в периода 2014—2017 г. фискалната позиция на еврозоната да бъде в общи линии неутрална (вж. графиката по-долу). Фискалната позиция на еврозоната беше рестриктивна в периода 2011—2013 г. в момент, в който състоянието на икономиката се влошаваше. Фискалната позиция стана в общи линии неутрална в периода 2014—2015 г. и леко експанзионистична през 2016 г. на фона на отчетено възстановяване. За 2017 г. и агрегирането на проектите на бюджетни планове (обозначено в графиката като „намерения на държавите членки“), и прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. сочат, че фискалната позиция отново ще е в общи линии неутрална.

Фискална позиция на еврозоната в периода 2011—2017 г.



Бележка: Графиката показва фискалната позиция на еврозоната, т.е. ориентацията на фискалната политика на съвкупно равнище. Тя е измерена с промяната на първичното структурно салдо (вж. също каре 1). Положителните стойности съответстват на увеличаващ се бюджетен дефицит (който спомага за „фискална експанзия“), докато отрицателните стойности съответстват на свиващ се бюджетен дефицит („фискална консолидация“). Агрегираните данни не включват Гърция, за която се прилага програма за подкрепа на стабилността.

Бавното възстановяване и рисковете на макроикономическата обстановка обосновават умерено експанзионистична фискална позиция за еврозоната в настоящия момент. Предвид прогнозите, изготвени от службите на Комисията, се смята, че при сегашните обстоятелства за 2017 г. е желателна фискална експанзия в размер до 0,5 % от БВП на равнището на еврозоната като цяло¹². Тази цифра е

¹² Такава фискална експанзия би съответствала на допълнителен фискален „стимул“ от около 50 милиарда евро за еврозоната като цяло през 2017 г., за разлика от сценария „запазване на статуквото“, предвиждан в последната прогноза на Комисията. Тази сума съответства на увеличението на структурния дефицит (включително плащанията по лихви) за постигане на желаната фискална позиция.

резултат от оценка на ситуацията на нивата на икономическата активност, свободния капацитет, безработицата и инфлацията. Това е прагматична и предпазлива цел в рамките на по-широк кръг от прогнози: подобна експанзионистична фискална позиция ще намали дела на неизползвания производствен капацитет в еврозоната, като същевременно ще подпомогне паричната политика¹³ и ще доведе до избягване на ненужното прегряване на икономиката.

Макар посоката да е ясна, точната цел може да се ситуира в определен диапазон и изисква преценка. Фискална експанзия от 0,3 % би била долната граница на диапазона — тя би допринесла да се гарантира, че еврозоната ще намали наполовина разликата между фактическия и потенциалния БВП през 2017 г.¹⁴, като същевременно ще бъде до голяма степен в съответствие с целта за фискална устойчивост. Възможно е обаче тази позиция да не е достатъчно амбициозна, особено като се има предвид, че около прогнозите за разликата между фактическия и потенциалния БВП има несигурност, която може да доведе до подценяване на необходимостта от стабилизиране в еврозоната. Обратно на това, фискална експанзия от 0,8 % би представлявала горната граница — тя би дала възможност за премахване на разликата между фактическия и потенциалния БВП още през 2017 г. Възможно е обаче тази позиция да се окаже твърде експанзионистична, тъй като може да предизвика нежелано прегряване в някои държави членки и би била в противоречие с целта за запазване на устойчивостта на публичните финанси.

Проблемът днес е в това, че дори икономистите да могат да посочат желателна фискална позиция за еврозоната с цел да се намери баланс между съображенията от макроикономически характер и тези, свързани с фискалната устойчивост, тази фискална позиция няма да бъде спонтанен резултат от прилагането на правилата спрямо всяка от държавите членки. Предвид последните икономически и бюджетни данни пълното изпълнение на фискалните изисквания, съдържащи се в специфичните за всяка държава препоръки, приети от Съвета през юли 2016 г., би довело съвкупно до умерено рестриктивна фискална позиция за еврозоната като цяло през 2017 г., като сходни прогнози могат да се направят и за тенденциите за 2018 г.¹⁵ (вж. графика 4 в приложение 1). Това заключение не взема под внимание гъвкавостта, допускана от действащите правила, която позволява да се отчитат промените в икономическата обстановка¹⁶.

¹³ Експанзионистичната фискална позиция от 0,5 % ще допринесе също и за запълване на една четвърт от разликата между прогнозираната същинска инфлация в еврозоната и целта за 2 % инфлация през 2017 г.

¹⁴ Разликата между фактическия и потенциалния БВП е разликата между равнището на реално произведеното от икономиката и това, което потенциалът на икономиката ѝ позволява да произведе.

¹⁵ Очаква се фискалните изисквания и произтичащата от тях фискална позиция за еврозоната през 2018 г. да бъдат много сходни с определените за 2017 г., тъй като те зависят от това колко остава на дадена държава до постигането на средносрочната ѝ фискална цел, както и от икономическата обстановка и равнището на дълга, за които не се предвижда голяма промяна.

¹⁶ Вж. COM(2015) 12 final, 13.1.2015 г.

При обсъждането на подходящата фискална позиция за еврозоната понастоящем, е важно да се подчертае също, че настоящата фискална ситуация прикрива явно неоптимално разпределение на фискалната корекция между отделните държави към настоящия момент. Ситуацията в отделните държави членки е много различна, що се отнася до фискалното им пространство или нуждите им от консолидиране (вж. графика 3 в приложение 1). За 2017 г. държавите членки, които се нуждаят от допълнително консолидиране, изглежда клонят към допълнителна експанзия, което може да подхрани безпокойството относно устойчивостта на публичните им финанси (вж. графика 5 в приложение 1). За разлика от тях, държавите членки, които разполагат с фискално пространство, не винаги го използват. Това може да породи опасения във връзка с необходимостта от увеличаване на инвестициите и укрепване на основите за растежа им, както и във връзка с капацитета да се допринесе за възстановяването на еврозоната като цяло.

4. ИКОНОМИЧЕСКИ И ПРАВНИ ОГРАНИЧЕНИЯ, ВЪЗПРЕПЯТСТВАЩИ ПОСТИГАНЕТО НА ПОЛОЖИТЕЛНА ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ

Приемането на положителна фискална позиция на равнището на цялата еврозона се сблъсква както с икономически, така и с правни ограничения. Икономическите ограничения се дължат на необходимостта от постигане на баланс между нуждите от макроикономическа стабилизация в краткосрочен план и запазването на устойчивостта на публичните финанси в средносрочен план като част от една по-обширна икономическа програма. Правните ограничения са свързани с функционирането на рамката на ЕС за фискално наблюдение при определени обстоятелства. И двата вида ограничения позволяват евентуални компромиси, за които в крайна сметка се изисква политическо решение.

Напрежението, възникващо между необходимостта от подпомагане на възстановяването в краткосрочен план и нуждата да се гарантират устойчиви публични финанси в средносрочен план, е особено голямо в държавите членки с много голям държавен дълг (вж. графики 3 и 8 в приложение 1). В тези държави членки една твърде активна фискална политика може да изостри проблемите, свързани с доверието в устойчивостта на публичните финанси и в устойчивостта на възстановяването, вместо да ги реши. Такъв би бил случаят по-специално, ако стратегията не се съпътства от реформи и политики, които да гарантират, че въздействието се предава на реалната икономика, ако се окаже, че стратегията не е в състояние да намали значително равнищата на дълговете и/или ако тя доведе до увеличаване на лихвените проценти.

Фискалната устойчивост се запазва като приоритет, особено за някои държави членки, но трудностите намаляха значително след пика на кризата, и в краткосрочен план тя може да не бъде значителен източник на рискове за еврозоната като цяло. Състоянието на публичните финанси претърпя рязко влошаване през периода 2008—2012 г., като равнищата на държавния дълг в еврозоната се

повишиха средно от 60 % от БВП до над 90 % от БВП. В повечето случаи голямото нарастване на дълга в близкото минало е резултат от банкова рекапитализация и нисък растеж на номиналния БВП, а не от фискално разточителство. Понастоящем има леко спадане на публичния дълг от пиковото му равнище от 92 % през 2015 г., но равнището му остава много високо, например в седемте държави членки, чиито показатели са над средното за еврозоната: Гърция (182 % от БВП през 2016 г.), Италия (133 %), Португалия (130 %), Кипър (107 %), Белгия (107 %), Испания (99 %) и Франция (96 %). Успоредно с това съвкупният бюджетен дефицит за еврозоната намаля от над 6 % от БВП през 2010 г. на по-малко от 2 % през 2016 г. и се предвижда да намалее още.

Както беше посочено по-горе, приемането на по-положителна фискална позиция изглежда подходящо предвид степента на възстановяване, но такава хипотеза не може да се направи за периода 2017—2018 г. Съществуващата фискална рамка на ЕС е съсредоточена основно върху определянето на специфични изисквания за държавите членки, без да се обхващат напълно последиците за еврозоната. Съгласно правилата на Пакта за стабилност и растеж логиката е, че държавите членки са в най-добра позиция да оставят автоматичните стабилизатори да изиграят напълно своята роля веднага щом бюджетът постигне средносрочната си цел (СЦ) и че до настъпването на този момент се очаква известна фискална консолидация. Предполага се, че след като направят необходимите фискални корекции, държавите членки, които са постигнали своите СЦ и разполагат с фискално пространство, избират да подпомогнат вътрешното търсене както в техен интерес, така и в по-общ план, но те само се приканват да го направят: специфичните за всяка страна ежегодни препоръки на ЕС съдържат ясни насоки на политиката за това, но към съответните държави членки не се отправят количествени фискални изисквания. За 2017 г. в препоръките, отправени в рамките на Пакта за стабилност и растеж, се иска от много държави членки да продължат да консолидират бюджетите си с цел да коригират прекомерните дефицити (корективна част на Пакта) или да постигнат своите средносрочни цели (предпазна част на Пакта).

Намирането на правилното съчетание от мерки на политиката за еврозоната не е толкова лесно при липсата на централизиран бюджет, който може да играе по-активна роля. Въпреки че европейските структурни и инвестиционни фондове могат да играят важна роля за подпомагане на вътрешното търсене¹⁷, настоящият бюджет на ЕС е сравнително малък — около 1 % от БВП на ЕС, и не е конкретно насочен към нуждите на еврозоната, като възможностите за адаптирането му всяка година са ограничени. Това беше подчертано и в доклада на петимата председатели относно завършването на европейския Икономически и паричен съюз.

¹⁷ Тези фондове представляват много голям дял от общия размер на публичните инвестиции в много държави членки и над 1 % от БВП на седем държави членки от еврозоната за дадена година. Освен това фактът, че те осигуряват редовен приток на финансова подкрепа, означава, че те могат да имат и стабилизираща функция, особено за малките икономики, изложени в по-голяма степен на сътресения.

5. СЪСТАВЪТ И КАЧЕСТВОТО НА ФИСКАЛНАТА ПОЗИЦИЯ ИМАТ ЗНАЧЕНИЕ

Насърчаването на положителна фискална позиция зависи не само от насочеността и размера на бюджетното салдо, а до голяма степен и от състава на публичните финанси, на които то се опира. Поради това, наред с посочения по-горе въпрос за разпределението на корекцията между държавите членки, е важно да се подчертае и въпросът за качеството на публичните разходи и данъчното облагане.

В специфичните за всяка държава препоръки на ЕС се набляга на начините за изготвяне на отговорна фискална политика, благоприятстваща растежа, и се посочват някои от приоритетните области, които биха спечелили от повишаване/подобряване на разходването на средствата или от промяна в данъчното облагане на национално равнище. Това е особено важно за държавите, които трябва да се справят със слабости на растежа и/или с рискове за дългосрочната фискална устойчивост. Независимо от даваните насоки обаче, има данни, че съставът на мерките за фискална консолидация, взети през периода след кризата, не е бил оптимален в много от държавите членки. По-специално, особено в държавите членки, които вече имаха високи стойности на съотношението на приходите към БВП, фискалната консолидация е разчитала прекомерно на увеличения на данъците, което е потиснало растежа (вж. графика 6 в приложение 1). Същевременно разходите за публични инвестиции, които бяха значително намалени в контекста на усилията за консолидация през годините след кризата, остават в намалени размери (вж. графика 7 в приложение 1).

Реформирането на пенсионните системи и системите на здравеопазването може да подобри допълнително качеството на публичните финанси. Пенсиите и здравеопазването представляват основната част от разходите на публичните финанси в повечето държави членки и допълнителното модернизиране на социалните системи е общ приоритет в контекста на новите предизвикателства — но също и възможности — породени от промените в структурата на семействата, увеличената продължителност на живота и цифровизацията на икономиката. Неотдавна Еврогрупата постигна съгласие по известен брой принципи, които имат за цел да се увеличи устойчивостта на пенсионните системи. Освен това тя прикани Комисията да взема под внимание тези принципи при осъществяването на надзор и да проучи разработването на подходящи целеви показатели на тази основа¹⁸.

Внасянето на подобрения в националните фискални рамки също може да увеличи благоприятстващото растежа въздействие на публичните разходи, не на последно място чрез въвеждането на ефикасни прегледи на разходите и чрез по-стриктно управление на публичните финанси на всички нива на управление. Такива инструменти и практики са много полезни за укрепване на доверието във фискалната политика, тъй

¹⁸ Изявлението на Еврогрупата относно общите принципи за укрепване на устойчивостта на пенсионните системи може да бъде намерено на адрес: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/>

като чрез тях рамката, установена на равнището на ЕС, се въвежда в националните условия за осъществяване на политиката и по този начин се засилва чувството за съпричастност сред държавите членки. Одобрените наскоро от Еврогрупата принципи за провеждането на прегледи на разходите предоставят много полезна отправна точка¹⁹.

Друг важен приоритет за повечето държави членки е да направят така, че някои части от публичните им финанси да могат да се мобилизират по-бързо с цел смекчаване на цикличните промени, и по този начин да увеличат тяхната макроикономическа стабилизираща функция. Много от елементите на публичните финанси имат свойството да поемат сътресения и да противодействат на циклите — такива са например системите за осигуряване при безработица и за социално подпомагане и прогресивният характер на системите за облагане на доходите.

Редица инструменти, предвидени в Плана за инвестиции за Европа, предлагат на държавите членки начини за повишаване на финансовата мощ на публичните им интервенции в реалната икономика с положително въздействие както на национално, така и на международно равнище. Такъв е например случаят, когато държавите членки решат да използват по-добре иновативни финансови инструменти по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове. Това е така и когато държавите членки решат да допринесат за прилагането на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). Така например предоставянето на гаранции за ЕФСИ е особено ефикасен начин държавите членки, които разполагат с фискално пространство, да изпълнят ангажиментите си да дадат своя принос за възстановяването в еврозоната²⁰.

Успехът на стимулите, целящи повишаване на инвестициите, ще зависи от наличието на качествени проекти. На европейско равнище има нов Европейски портал за инвестиционни проекти, който предоставя примери за европейски инвестиционни проекти, които представляват интерес. На национално равнище е важно да се постигне напредък по изготвянето на национални инфраструктурни планове, по които има съгласие и които се координират на всички равнища на управление, за да се осигури стабилен набор от висококачествени проекти.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата Комисия постави работните места, растежа и социалната справедливост в центъра на приоритетите си за действие. Тя съсредоточи усилията си върху осъществяването на икономическа политика, почиваща на „образцов триъгълник“, съчетаващ възобновяване на инвестициите, извършване на структурни реформи и

¹⁹ Вж.: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf

²⁰ Финансовото участие в ЕФСИ може да бъде под формата на плащане в брой или на гаранция. Докато участието чрез плащане в брой, за разлика от гаранциите, увеличава дефицита и дълга в статистически смисъл, то се неутрализира за целите на оценката на спазването на Пакта за стабилност и растеж.

провеждане на отговорна фискална политика. Комисията поясни съществуващата гъвкавост в рамките на правилата на Пакта за стабилност и растеж и прибягна до използването ѝ, за да отчете по-добре икономическия цикъл и да осигури стимули за структурни реформи и инвестиции. Тя предостави стегнати насоки в специфичните за всяка държава препоръки, изготвени от нея.

В момент, когато възстановяването е все още нестабилно и съществува голяма несигурност, е оправдано да се препоръча значително по-позитивна фискална позиция за еврозоната. Това е важно, за да се даде тласък на реалната икономика, но също така да се подпомогне паричната политика на Европейската централна банка. Тази ориентация следва същевременно да се основава на правната уредба, установена от Пакта за стабилност и растеж, и да взема под внимание по-общата загриженост по отношение на фискалната устойчивост, което е от особено значение за някои държави членки. Тази нова ориентация следва да бъде част от цялостно ребалансиране на приоритетите и на съчетанието от политики на еврозоната, с поставяне на по-голям акцент върху качеството на публичните финанси и осъществяването на структурните реформи.

При липсата на фискална стабилизираща функция на европейско равнище няма вграден механизъм за осигуряване на фискална позиция, която да е подходяща за еврозоната като цяло и същевременно да е добре балансирана на равнището на държавите членки. Сляпото прилагане на правилата на Пакта за стабилност и растеж, без да се вземат под внимание елементите на гъвкавост, които те съдържат, също не би довело до задоволителни резултати, особено при сегашните обстоятелства. Поради това разработването на положителна фискална позиция е преди всичко колективно задължение на държавите членки от еврозоната.

Предвид необходимостта от предприемане на действия при настоящите обстоятелства, Комисията потвърждава намерението си:

- да оказва подкрепа на Еврогрупата, Съвета и Европейския съвет по време на обсъжданията им по Препоръката относно икономическата политика на еврозоната за 2017—2018 г. С Препоръката следва да се определи обща насока за фискалната позиция на еврозоната и да се определи разпределението на усилията, които се очакват от различните категории държави членки, не само с оглед на собственото им положение от икономическа и фискална гледна точка, но и предвид общата ситуация в еврозоната. Държавите членки, които са в процедура при прекомерен дефицит, и други, които трябва да напреднат към постигането на средносрочната си бюджетна цел, трябва да продължат да полагат усилия в тази насока, както им е препоръчано. Държавите членки, които разполагат с фискално пространство, следва да бъдат насърчени да провеждат по-експанзионистична фискална политика, включително чрез пълноценно използване на инструментите, предвидени в Плана за инвестиции за Европа, като например гаранциите за Европейския фонд за стратегически инвестиции, с цел постигане на максимално въздействие върху реалната икономика;

- да продължи да прилага Пакта за стабилност и растеж, следвайки икономическото тълкуване, предвидено от правилата, и да взема под внимание предизвикателствата и приоритетите за еврозоната като цяло. Този подход е отразен и в приетите днес становища относно проектите на бюджетни планове за 2017 г. на държавите членки от еврозоната²¹;
- да започне диалог с всяка от държавите членки от еврозоната в контекста на европейския семестър за координация на икономическите политики с цел предизвикателствата и приоритетите за еврозоната да бъдат по-добре отразени в националните политики. Това ще важи по-специално за държавите членки, спрямо които се извършва задълбочен преглед в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси. Докладите по държави, които ще бъдат публикувани през февруари, ще се използват за проследяване на напредъка на всяка държава членка;
- да продължи да използва всички инструменти на равнище ЕС, като предлаганите от Плана за инвестиции за Европа, за да постигне максимално въздействие на публичните разходи на всички равнища на държавното управление, включително извън националните граници, и за засилване на синергиите между европейските и националните стратегии;
- да преразглежда положението редовно както в контекста на европейския семестър за 2017 г., така и в контекста на бъдещите си икономически прогнози. Комисията е готова да използва всички налични възможности, предлагани от фискалната рамка на ЕС, в случай че възстановяването на еврозоната се запази слабо или ако рисковете от влошаване на ситуацията се реализират. Обратно на това, рисковете от прегряване и процикличната политика следва да се избягват, ако възстановяването стане по-силно от очакваното.

Настоящото съобщение се съсредоточава основно върху конкретното положение през периода 2017—2018 г., но е част от по-общите усилия на Комисията за утвърждаване на колективните интереси на еврозоната и на нейните държави членки и за задълбочаване на икономическия и паричен съюз в Европа. След доклада на петимата председатели и последвалото го Съобщение на Комисията²² беше отбелязан известен напредък в „задълбочаването чрез действия“. По-конкретно наскоро беше създаден Европейски фискален съвет, който в бъдеще редовно ще съветва Комисията относно подходящата фискална позиция за еврозоната, както и относно прилагането на фискалната рамка на ЕС.

Комисията ще представи допълнителни насоки за бъдещето на Икономическия и паричен съюз като част от своята Бяла книга за бъдещето на Европа през март 2017 г.

²¹ Вж. COM(2016) 730 final, 16.11.2016 г.

²² Вж. COM(2015) 600 final, 21.10.2015 г.