



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 3 март 2022 г.  
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177  
UEM 33

### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

---

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от  
г-жа MARTINE DEPREZ, директор

Дата на получаване: 3 март 2022 г.

До: Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета  
на Европейския съюз

---

№ док. Ком.: COM(2022) 85 final

---

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА Насоки за фискалната  
политика за 2023 г.

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 85 final.

Приложение: COM(2022) 85 final



Брюксел, 2.3.2022 г.  
COM(2022) 85 final

## **СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА**

**Насоки за фискалната политика за 2023 г.**

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

## Насоки за фискалната политика за 2023 г.

### 1. Въведение

**Нахлуването на Русия в Украйна подкопава европейската и световната сигурност и стабилност.** Последните събития са повратен момент за Европа, като по същество поставят под въпрос нашия мир. ЕС подкрепя Украйна, като изразява политическа и икономическа солидарност. В отговор на непровокираните и неоправдани военни действия от страна на Русия ЕС одобри пакет от масови и целенасочени санкции, които ще окажат максимално въздействие върху руската икономика и политически елит. Същевременно ЕС е изправен пред някои непосредствени предизвикателства, по-специално във връзка с бежанските потоци, сигурността и възможните ответни мерки от страна на Русия. Съществува риск тази криза да окаже отрицателно въздействие върху растежа, включително чрез въздействие върху финансовите пазари, допълнителен натиск върху цените на енергията, продължаващи затруднения във веригата на доставки и последици за доверието.

**Извънредната несигурност и рисковете изискват силна координация на икономическите и фискалните политики за излизане от кризата, предизвикана от COVID-19.** Смелият, координиран отговор на фискалната политика на пандемията, безпрецедентната подкрепа от новите инструменти на ЕС и нерестриктивната парична политика помогнаха на икономиката на ЕС да устои на кризата и са в основата на възстановяването. През третото тримесечие на 2021 г. ЕС се върна на равнището си на БВП отпреди кризата; в прогнозата на Комисията от зимата на 2022 г. се очакваше до края на 2022 г. производството да надхвърли равнищата отпреди пандемията във всички държави членки. В бъдеще фискалната политика следва да продължи да бъде внимателно координирана, за да гарантира фискална устойчивост и заедно с по-широките икономически политики да спомогне за поддържане на възстановяването и за пренасочване на европейската икономика по пътя на по-силен и устойчив растеж, независимо от влошената глобална среда.

**Фискалните политики трябва да бъдат готови да реагират на бързо променящите се обстоятелства.** Средата на политиката се променя. Временните спешни мерки, свързани с пандемията, следва до голяма степен да бъдат премахнати през 2022 г. в съответствие с постепенното нормализиране на ситуацията в областта на общественото здраве<sup>(1)</sup>. Краткосрочните прогнози за инфлацията сочат постепенно нормализиране на паричната политика. Въпреки това се очаква нахлуването в Украйна да окаже отрицателно въздействие върху перспективите, които станаха по-несигурни, а рисковете се влошиха. Така наречената „обща клауза за дерогация“ от Пакта за

---

<sup>(1)</sup> Европейска комисия (2021 г.) „Проекти на бюджетни планове за 2022 г.: обща оценка“ (COM(2021) 900 final, 24 ноември 2021 г.).

стабилност и растеж (ПСР)<sup>(2)</sup> ще продължи да се прилага през 2022 г. Това ще позволи на фискалната политика да се приспособи към променящата се ситуация, за да се справи с непосредствените предизвикателства, породени от настоящата криза. Въз основа на прогнозата на Комисията от зимата на 2022 г. общата клауза за дерогация се очаква да бъде дезактивирана, считано от 2023 г.<sup>(3)</sup> Това ще бъде преразгледано въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. поради голямата несигурност. И накрая, дебатът относно рамката за икономическо управление беше подновен през октомври 2021 г. с цел постигане на широк консенсус относно пътя, който трябва да се следва, съвременно за 2023 г.<sup>(4)</sup>

**Настоящото съобщение предоставя на държавите членки насоки за провеждането и координирането на фискалната политика в зависимост от променящата се икономическа перспектива.** В насоките се отчита положителният опит от подобни насоки, предоставени през март 2021 г., които допринесоха за непрекъснатото обсъждане в Съвета, Еврогрупата и с други заинтересовани страни от ЕС и на международно равнище на подходящите ответни мерки на фискалната политика и тяхното адаптиране. Принципите отразяват прогнозата на Комисията от зимата на 2022 г. и следва да ръководят предстоящите програми за стабилност и конвергенция на държавите членки. Насоките ще бъдат адаптирани към икономическите промени, ако е необходимо, и най-късно в пролетния пакет на Комисията за европейския семестър в края на май 2022 г.

**Останалата част от съобщението се състои от четири части.** В част 2 са очертани икономическите перспективи за 2022 г. и 2023 г. В част 3 са изложени пет принципа и въз основа на прогнозата на Комисията от зимата на 2022 г. са очертани последиците за фискалните препоръки, които ще бъдат предложени на държавите членки през май 2022 г. за техните бюджетни планове през 2023 г. В част 4 се обобщава актуалното състояние на прегледа на икономическото управление. В част 5 са очертани следващите стъпки.

## **2. Икономическа ситуация и перспективи**

**Икономиката на ЕС навлезе в третата година на пандемията от COVID-19, след като навяк до равнището на производство отпреди пандемията.** Икономиката на ЕС се възстанови силно през 2021 г., а безработицата достигна рекордно ниско равнище, но темпът на експанзия отслабна към края на годината. Появата на варианта

---

<sup>(2)</sup> Специални разпоредби във фискалното законодателство на ЕС позволяват координирано и организирано временно отклонение от нормалните изисквания за всички държави членки в случай на обща криза, предизвикана от сериозен икономически спад в еврозоната или в ЕС като цяло (вж. член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97).

<sup>(3)</sup> Общата клауза за дерогация бе задействана с одобряването на Съобщението на Европейската комисия до Съвета относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж (COM(2020) 123 final, 23 март 2020 г.). Решението за нейното дезактивиране се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като основният количествен критерий е равнището на икономическа активност в ЕС или еврозоната в сравнение с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.). Европейска комисия (2021 г.) „Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика“ (COM(2021) 105 final, 3 март 2021 г., стр. 7—8 и стр. 14).

<sup>(4)</sup> Европейска комисия (2021 г.) „Икономиката на ЕС след COVID-19: последици за икономическото управление“ (COM(2021) 662 final, 19 октомври 2021 г.).

омикрон доведе до повторно въвеждане на ограничения на мобилността, подновен натиск върху системите за здравеопазване и недостиг на работна ръка поради болест, карантина и задължения за полагане на грижи. Продължителните прекъсвания на доставките, съчетани с голямо търсене, доведоха до повишаване на цените на стоките и на енергията. Тези неблагоприятни тенденции забавиха темпа на растеж в ЕС, като растежът на реалния БВП се забави през последното тримесечие на 2021 г.

**Въз основа на прогнозата на Комисията от зимата на 2022 г. се очаква силната икономическа експанзия на европейската икономика да продължи, макар и с по-слаби темпове през 2022 г. и 2023 г.** След лекото забавяне се очакваше икономическата експанзия да възобнови темповете си през второто тримесечие на 2022 г. и да остане стабилна през прогнозния период. Основните показатели, които подкрепят експанзията, продължиха да бъдат силни. Подобряващият се пазар на труда, големите спестявания на домакинствата, все още благоприятните условия за финансиране и предоставянето на средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) се очакваше да поддържат продължителна и стабилна експанзионистична фаза. Според зимната прогноза растежът на реалния БВП на ЕС се очакваше да достигне 4,0 % през 2022, т.е. с 1,3 процентни пункта по-малко, отколкото през 2021 г., но все още доста над дългосрочната средна стойност. В зимната прогноза<sup>(5)</sup> се предвиждаше „връщането към нормалност“ да продължи през 2023 г., когато растежът се прогнозираше да стане по-умерен до 2,8 %.

**Зимната прогноза не отчиташе нахлуването в Украйна и последвалото геополитическо напрежение.** Това оказва отрицателно въздействие върху перспективите за растеж и допълнително влошава рисковете. Например инфлацията може да се окаже по-висока от очакваното в резултат на натиска върху разходите, произтичащ от затрудненията в предлагането. По-високите цени на енергията, които се прехвърлят в по-голяма степен от производствените към потребителските цени, могат да повлияят на съвкупното търсене. Затрудненията в доставките в световен мащаб вероятно ще продължат доста време през 2022 г. Освен това по-високите от очакваното вторични ефекти от потенциалните повишения на заплатите над производителността могат да задържат инфлацията висока за по-дълъг период от време. От друга страна, инвестициите, насърчавани от МВУ и фондовете по многогодишната финансова рамка (МФР), включително фондовете на политиката на сближаване на ЕС, биха могли да генерират по-силен стимул за активност.

### **3. Основни принципи и последици за фискалните насоки**

**В настоящата част са изложени основните принципи, които ще ръководят оценката на Комисията на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки.** Последиците за фискалните препоръки, които ще бъдат предложени на държавите членки през май 2022 г. за техните бюджетни планове за 2023 г., се основават на зимната прогноза. Комисията ще следи отблизо положението и при необходимост ще коригира насоките си за политиката.

---

<sup>(5)</sup> Прогнозата на Комисията от зимата на 2022 г. беше публикувана на 10 февруари с крайна дата 1 февруари 2022 г.

**Фискалните препоръки за 2023 г. ще бъдат формулирани в качествено отношение с количествена обосновка.** Като се имат предвид специфичните икономически условия и произтичащите от това трудности при оценяването на разликите между фактическия и потенциалния БВП, както и на структурното салдо, през пролетта, както направи миналата година, Комисията ще предложи специфични за всяка държава насоки за фискалната политика въз основа на подхода, възприет за фискалната препоръка за 2022 г., за ограничаване на растежа на текущите разходи и за разглеждане на качеството и състава на публичните финанси. Това ще бъде основата за мониторинга от страна на Комисията на фискалните резултати спрямо препоръките. Бюджетите на държавите членки от еврозоната за 2023 г. ще бъдат оценени през есента в становищата на Комисията относно проектите на бюджетни планове.

***Принцип 1: Осигуряване на координация на политиките и последователно съчетание от политики***

**Координирането на фискалните политики продължава да бъде от ключово значение.** Координираният фискален отговор на държавите членки на сериозния икономически спад вследствие на COVID-19, улеснен от задействането на общата клауза за дерогация и съпътстван от действия на равнището на ЕС, успя много добре да смекчи икономическите последици от пандемията. Необходимо е непрекъснато силно координиране на фискалните политики, за да се осигури плавен преход към нов и устойчив растеж и фискална устойчивост.

**Подходящата фискална позиция за еврозоната следва да бъде резултат от подходящ баланс между съображенията за устойчивост и стабилизиране.** От съществено значение е да се постигне такъв баланс на национално равнище, като се вземат предвид измерението на еврозоната и това на ЕС. Въпреки че икономиката все още се ползва от солидни основи и подкрепа от фондовете на ЕС, а именно МВУ, постепенното спиране на мерките, предприети за подкрепа на икономиката по време на пандемията, ще премахне важен стимул през 2023 г. като цяло. Графикът и темпът на нормализирането на фискалната политика следва също така да отчитат взаимодействията с паричните политики и политиките в областта на финансовия сектор и фискалния стимул, предоставян от МВУ<sup>(6)</sup>.

**Въз основа на зимната прогноза Комисията е на мнение, че преминаването от съвкупна подкрепяща фискална позиция през 2020—2022 г. към в голяма степен неутрална съвкупна фискална позиция през 2023 г. изглежда подходящо, като същевременно остава готовността да се реагира на променящата се икономическа ситуация.**

***Принцип 2: Осигуряване на устойчивост на обслужването на дълга чрез постепенна и висококачествена фискална корекция и икономически растеж***

**Съотношенията на публичния дълг към БВП са големи и се увеличиха в резултат на пандемията.** Необходимите фискални мерки в отговор на пандемията от COVID-19

---

<sup>(6)</sup> Безвъзмездните средства по МВУ ще продължат да подкрепят икономиката всяка година, но годишният фискален стимул, предоставян от МВУ, измерва разликата в усвоените безвъзмездни средства по МВУ за две последователни години.

и свиването на производството доведоха до значително увеличение на съотношенията на държавния дълг към БВП, по-специално в някои държави членки с висок дълг, макар и без нарастващи разходи за обслужване на дълга. Съвкупното съотношение на публичния дълг към БВП на ЕС достигна най-високата си стойност от около 92 % от БВП през 2021 г. и се очаква да спадне съвсем слабо до 89 % от БВП през 2023 г. В същото време различията между държавите членки остават големи. Съотношението на публичния дълг към БВП се очаква да остане над 100 % от БВП в шест държави членки през 2023 г., като в около половината от държавите членки остава под 60 % от БВП.

**При непроменени политики съотношението на публичния дълг към БВП на ЕС като цяло ще се стабилизира през следващите десет години, но ще продължи да нараства в няколко държави членки с висок дълг.** Динамиката на дълга ще бъде повлияна от няколко фактора. От една страна, рисковете, свързани с по-високия публичен дълг, се утежняват от други предизвикателства, включително очакваните разходи във връзка със застаряването на населението и условните задължения (под формата на гаранции), предоставени по време на кризата, предизвикана от COVID-19. От друга страна, динамиката на дълга през 2021 г. като цяло бе по-добра от очакваното. Ниските разходи за финансиране и благоприятните перспективи за растеж, отчасти благодарение на очакваното положително въздействие на инвестициите и реформите върху потенциалния растеж в средносрочен план, са смекчаващи фактори. Степента на това въздействие зависи от развитието на диференциала между растежа и лихвения процент, който остава несигурен.

**Необходима е многогодишна фискална корекция, съчетана с инвестиции и реформи за поддържане на потенциала за растеж, за да се ограничи динамиката на дълга.** Важно е да се осигурят устойчиви публични финанси чрез постепенно намаляване на големия публичен дълг. Има риск някои държави членки да излязат от кризата с по-високи съотношения на разходите и по-ниски съотношения на приходите (като дял от БВП). Ако в средносрочен план дългът не бъде намален в държавите с висок дълг, това ще се отрази отрицателно на перспективите за растеж и ще задълбочи различията между отделните държави. Излагането на публичните сметки на неблагоприятно развитие на финансовите пазари би могло да навреди на цялостната устойчивост на икономиките. Чувствителността на динамиката на дълга към развитието на условията за финансиране е важна за определяне на необходимата степен и темп на корекцията. Успешните стратегии за намаляване на дълга следва да се съсредоточат върху фискалната консолидация, качеството и състава на публичните финанси и насърчаването на растежа. Една твърде рязка консолидация ще подкопае текущото възстановяване с отрицателно въздействие върху потенциалния растеж, нагласите на пазара и разходите за финансиране, като в крайна сметка ще бъде в разрез с целта за устойчивост на обслужването на дълга.

**Въз основа на зимната прогноза Комисията е на мнение, че от 2023 г. е препоръчително да се започне постепенна фискална корекция с цел намаляване на високия публичен дълг, като същевременно една твърде рязка консолидация може да окаже отрицателно въздействие върху растежа, а оттам и върху устойчивостта на обслужването на дълга.**

### **Принцип 3: Стимулиране на инвестициите и насърчаване на устойчивия растеж**

**Пренасочването на европейските икономики към по-висок устойчив растеж и справянето с предизвикателствата на двойния преход следва да бъдат на първо място в дневния ред във всички държави членки.** <sup>(7)</sup> Оценките на Европейската комисия и други организации сочат, че са необходими големи инвестиции за постигане на целите на ЕС в областта на климата и цифровите технологии. Постигането на целите от Европейския зелен пакт изисква допълнителни публични и частни инвестиции в размер на 520 милиарда евро годишно за периода 2021—2030 г. Недостигът на инвестиции за постигане на цифрова трансформация в ЕС се оценява на около 125 милиарда евро годишно през следващото десетилетие. Повечето от тези инвестиции ще трябва да бъдат мобилизирани от частния сектор. Публичният сектор обаче също трябва да изиграе своята роля за осигуряване на допълнително финансиране за подкрепа на политиките, намаляване на риска за иновативни проекти, насочване и привличане на частни инвестиции и преодоляване на пазарната неефективност. В Съобщението относно ориентиран към бъдещето европейски модел на растеж се подчертава значението на координираните действия от страна на всички заинтересовани страни, включително ЕС, държавите членки и частния сектор, за активиране на всички налични лостове на политиката<sup>(8)</sup>. Осигуряването на съгласуваност между политиките в областта на инвестициите и реформите в държавите членки и между националните цели и целите на ЕС е от ключово значение.

**МВУ и фондовете на МФР ще подкрепят публичните инвестиции и реформи през следващите години.** МВУ — основният инструмент на NextGenerationEU — предоставя 338 милиарда евро безвъзмездна подкрепа („безвъзмездни средства“) и до 386 милиарда евро заеми (и двете суми по текущи цени) до 2026 г. Финансирането по МВУ ще спомогне за изграждане на устойчивост; постигане на напредък по отношение на нашите цели в областта на околната среда и цифровите технологии; и увеличаване на сближаването, производителността и конкурентоспособността. Досега 22 държави от ЕС са получили зелена светлина за своите планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ), а за 21 от тях, които са отправили искане, са извършени плащания по предварителното финансиране. Планира се изплащането на безвъзмездните средства по МВУ да бъде съсредоточено в началото на периода, като около две трети от безвъзмездните средства ще бъдат платени до края на 2023 г.<sup>(9)</sup> Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по МВУ, ще позволят финансирането на

<sup>(7)</sup> Настоящите приоритети на икономическата политика и политиката по заетостта на ЕС са структурирани около четири измерения: устойчивост на околната среда, производителност, справедливост, макроикономическа стабилност. Вж. Европейска комисия (2021 г.), „Годишен обзор на устойчивия растеж за 2022 г.“ (COM(2021) 740 final, 21 ноември 2021 г.).

<sup>(8)</sup> Европейска комисия (2022 г.), „Ориентиран към бъдещето европейски модел на растеж: към екологична, цифрова и устойчива икономика.“

<sup>(9)</sup> До днешна дата одобрените от Съвета 22 ПВУ възлизат на 291 милиарда евро под формата на безвъзмездна подкрепа и 154 милиарда евро под формата на заеми. Шест държави членки имат приет план, включващ заем (Кипър, Гърция, Италия, Португалия, Румъния и Словения). Както е предвидено в член 18 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост (Регламент (ЕС) 2021/241), изчисляването на максималното финансово участие на безвъзмездната подкрепа по МВУ ще бъде актуализирано до 30 юни 2022 г. Вж. Европейска комисия (2022 г.), „Годишен доклад относно Механизма за възстановяване и устойчивост“.

висококачествени инвестиционни проекти и покриването на разходите за реформи за увеличаване на производителността, без да се стига до увеличаване на дефицитите и дълговете. По този начин бързото изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост ще насърчи продължителното и устойчиво възстановяване, ще стимулира по-високия потенциален растеж и ще подкрепи постепенното подобряване на фискалните позиции, включително в държавите членки с най-високи съотношения на публичния дълг към БВП. Одобряването на новото поколение фондове на политиката на сближаване на ЕС ще увеличи допълнително инвестициите, насърчавайки двойния преход и устойчивостта на територията на Съюза.

**Всички държави членки следва да защитават общите инвестиции и когато е обосновано, да увеличават инвестициите, финансирани на национално равнище, по-специално за екологичния, цифров и устойчив преход.** Следва да бъде поставен акцент върху високото качество на инвестициите в съответствие с инвестициите, финансирани от МВУ. Фискалните политики следва да бъдат преориентирани в подкрепа на двойния преход, за да се постигне постоянен и устойчив растеж. Когато е необходимо (например в отговор на намаляващ принос от МВУ), държавите членки следва да увеличат финансираните на национално равнище инвестиции, по-специално за двойния преход. Фискалната корекция от страна на държавите членки с висок дълг не следва да оказва натиск върху инвестициите, а по-скоро да бъде постигната чрез ограничаване на растежа на финансираните на национално равнище текущи разходи.

**Според Комисията финансираните на национално равнище висококачествени публични инвестиции следва да бъдат насърчавани и защитавани в средносрочните фискални планове, тъй като насърчаването на устойчива икономика и справянето с предизвикателствата на двойния преход са общи ключови цели на политиката за 2023 г. и след това.**

*Принцип 4: Насърчаване на фискални стратегии, които са в съответствие със средносрочен подход към фискалната корекция, като се взема предвид МВУ*

Фискалната корекция в държавите членки с висок дълг следва да бъде постепенна, да не води до прекалено рестриктивна фискална позиция и да бъде подкрепена от инвестиции и реформи, които дават нов тласък на потенциала за растеж, като улесняват постигането на надеждни траектории за намаляване на дълга. Постепенните и постоянни усилия за фискална корекция следва да вървят ръка за ръка с подобрен състав на публичните финанси, за да се постигне намаляване на дълга в средносрочен план. Средносрочните планове трябва да бъдат съгласувани с анализа на устойчивостта на обслужването на дълга на държавите членки<sup>(10)</sup>. Плановете следва да бъдат подкрепени с конкретни позовавания на планираните от тях инвестиции и реформи и следва да отчитат очаквания график за изплащане на средствата от ЕС (включително безвъзмездните средства по МВУ). За

---

<sup>(10)</sup> Кодекс за поведение на Пакта за стабилност и растеж (2017 г.) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.

периода след 2023 г. тези средносрочни планове следва да се съсредоточат върху продължаване на фискалната консолидация с цел постигане на средносрочни разумни фискални позиции по постепенен, устойчив и благоприятстващ растежа начин. Плановете следва да посочват подробно основните мерки и съпътстващите ги реформи и инвестиции.

**Планът за корекция на фискалната политика следва да отчита въздействието на подкрепата от МВУ върху икономическата активност.** Безвъзмездните средства по МВУ ще продължат да предоставят значителна фискална подкрепа за растежа на съвкупното търсене до върховата точка на профила на плащанията в плановете на всяка държава членка, който впоследствие ще бъде намален. Това следва да бъде взето предвид в средносрочните фискални планове.

**Консолидацията не следва да бъде неоснователно отлагана.** Когато е необходима фискална корекция, отлагането ѝ за следващи години увеличава рисковете за изпълнението и често води до трудности при постигането на средносрочните бюджетни цели, заложи в програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки. Освен това прилагането на отложена фискална стратегия се свързва и с това, че правителствата използват изненадващия положителен растеж и извънредните бюджетни приходи за по-високи текущи разходи или намаляване на данъците, а не за ускорено намаляване на дълга. Това често означава, че буферите не се възстановяват, когато икономическите условия го позволяват.

**Според Комисията програмите за стабилност и конвергенция следва да показват как средносрочните фискални планове на държавите членки осигуряват постепенно намаляване на публичния дълг до разумни равнища и устойчив растеж чрез постепенна консолидация, инвестиции и реформи.**

*Принцип 5: Диференциране на фискалните стратегии и отчитане на измерението на еврозоната*

**От 2023 г. е необходимо започване на постепенна фискална корекция в държавите членки с висок дълг, за да се стабилизируют и след това да се намалят съотношенията на дълга към БВП.** Когато икономическите условия го позволяват, е важно да се възстановят фискалните буфери и да се възобнови тенденцията на намаляване на съотношението на публичния дълг към БВП с цел повишаване на устойчивостта срещу бъдещи сътресения, запазване на благоприятните условия за финансиране и осигуряване на гладкото функциониране на еврозоната с оглед на потенциалното разпространение на ефектите. Въз основа на прогнозата на Комисията от зимата на 2022 г. за държавите членки с висок дълг постепенното подобряване на техните основни фискални позиции изглежда целесъобразно от 2023 г. нататък. За да се постигне това, финансираните на национално равнище текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) следва да нарастват по-бавно от средносрочния потенциален БВП (измерен чрез целевия показател за разходите). Държавите членки с висок дълг следва да продължат да насърчават инвестициите, необходими за двойния преход, и да прилагат фискалната корекция

спрямо финансираните на национално равнище текущи разходи. Тази стратегия следва да бъде подкрепена от навременно изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост. Всички извънредни приходи, включително от изненадващ положителен растеж, следва да се използват за намаляване на дълга.

**Държавите членки с нисък/среден дълг следва да дадат приоритет на инвестициите за двойния преход.** Държавите членки с нисък/среден дълг като цяло се характеризират със стабилни бюджетни позиции. <sup>(11)</sup> Следва да се даде приоритет на увеличаването на публичните инвестиции за двойния преход, когато е необходимо (например в отговор на намаляващия финансов принос по МВУ) чрез инвестиции, финансирани на национално равнище, които нарастват по-бързо от средносрочния потенциален БВП. Развитието на текущите разходи следва да бъде в съответствие със запазването на като цяло неутрална позиция на политиката, като по този начин не се постига фискална корекция през 2023 г., освен ако признаци на свръхтърсене изискват гъвкави фискални политики за контролиране на растежа му или обратно, влошените икономически перспективи налагат допълнителни разходи. Това ще допринесе за запазване на подходяща позиция на политиката за еврозоната като цяло, тъй като разпространението на ефектите от преждевременно фискално съкращаване в държавите членки с нисък/среден дълг може несвоевременно да намали съвкупното търсене в еврозоната и да затрудни държавите членки с висок дълг при прилагането на фискални корекции.

**Според Комисията фискалните препоръки следва да продължат да бъдат диференцирани в отделните държави членки и да вземат предвид възможното разпространение на ефекти между отделните държави. При необходимост националните фискални корекции следва да се извършват по начин, който подобрява състава на разходите, като защитава общите инвестиции.**

### *Последици за процедурата при прекомерен дефицит (ППД)*

**Комисията няма да предложи откриването на нови ППД през пролетта на 2022 г.** Пандемията от COVID-19 продължава да има извънредни макроикономически и фискални последици, които заедно с настоящата геополитическа ситуация създават изключителна несигурност, включително за разработването на подробен план за фискалната политика. Въз основа на това Комисията счита, че през пролетта на 2022 г. не следва да се взема решение дали по отношение на държавите членки да бъде открита ППД.

**През есента на 2022 г. Комисията ще прецени отново дали е целесъобразно да предложи откриването на ППД.** Държавите членки с планирано нарушаване на прага на дефицита през 2023 г. и след това следва да очертаят планираните от тях мерки на политиката за намаляване на дефицита под референтната стойност, за да бъде взето

---

<sup>(11)</sup> Според симулациите на Комисията дори един много скромнен план за корекции бързо ще доведе до бюджетни излишъци в някои от тези държави членки.

това предвид като част от оценката на съответните фактори по целесъобразност<sup>(12)</sup>. Що се отнася до държавите членки със съотношение на дълга към БВП над референтната стойност от 60 % от БВП, Комисията ще вземе предвид, в рамките на своята оценка на всички съответни фактори, че спазването на целевия показател за намаляване на дълга би означавало твърде високостепенно фискално усилие, съсредоточено в началото на периода, което рискува да застраши растежа. Поради това според Комисията спазването на целевия показател за намаляване на дълга не е оправдано при настоящите извънредни икономически условия. В същото време наблюдението на развитието на дълга и дефицита ще продължи и през есента на 2022 г. Комисията ще прецени отново дали е целесъобразно да предложи откриване на ППД.

#### **4. Актуално състояние на прегледа на икономическото управление**

**През октомври 2021 г. Комисията възобнови обществения дебат относно прегледа на рамката за икономическо управление на ЕС, като прикани да участват другите институции и всички ключови заинтересовани страни.** Дебатът още продължава, като се основава както на становището на Комисията относно ефективността на рамката за икономическо наблюдение, представено през февруари 2020 г., така и на поуките, извлечени от кризата с COVID-19. Общественият дебат относно фискалната рамка на ЕС е съсредоточен върху предизвикателството за постепенно, трайно и благоприятстващо растежа намаляване на дълга до разумни равнища; необходимостта от поддържане на публичните инвестиции на високи равнища в продължение на години, включително на тези за двойния преход, и необходимостта от повишаване на устойчивостта; значението на добрия състав и качество на публичните финанси, необходимостта от антициклична фискална политика и от създаване на фискално пространство за стабилизиране; значението на силната координация между различните инструменти на политиката и между равнището на ЕС и националното равнище; и необходимостта от опростяване на рамката на ЕС и от гарантиране на ефективно прилагане на фискалната рамка на ЕС. Дебатът се провежда чрез различни форуми, включително специални срещи, семинари и онлайн анкета. Тази приобщаваща дискусия включва, наред с другото, гражданите и широк кръг заинтересовани страни, по-специално социалните партньори, академичните среди, други институции и органи на ЕС, както и националните правителства и парламенти. Онлайн анкетата приключи на 31 декември 2021 г. Понастоящем Комисията анализира получените от нея становища и през март 2022 г. ще представи обобщаващ доклад. Продължават дискусиите със заинтересованите страни относно начините за повишаване на ефективността на рамката за икономическо управление, за да се изгради консенсус за нейното бъдеще.

**Текущият дебат също така дава възможност на държавите членки да обмислят ключовите цели на рамката за управление, нейното функциониране и новите предизвикателства, които трябва да бъдат отчетени.** Обсъжданията се провеждат основно в Икономическия и финансов комитет и в Комитета за икономическа политика,

---

<sup>(12)</sup> Подходящите фактори, които са от значение, са посочени в член 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97. По принцип ППД, основана на дефицита, може да бъде избегната само ако прекомерният дефицит е временен, извънреден и близък до референтната стойност.

но също и на равнище министри в Съвета (ECOFIN) и сред членовете на еврозоната в рамките на Еврогрупата по конкретни аспекти на еврозоната. Обсъжданията се организират около ограничен брой ключови теми в съответствие с предизвикателствата, посочени в Съобщението от октомври 2021 г., и основните теми на обществения дебат. Сред тях са устойчивостта на обслужването на публичния дълг и благоприятстващото растежа намаляване на дълга; защитата на публичните инвестиции и ролята на фискалната рамка за насърчаване на публичните инвестиции и реформите с оглед на прехода към екологична, цифрова и устойчива икономика на ЕС; размисълът за поуците, извлечени от мерките, предприети в отговор на кризата с COVID-19 (включително МВУ); антицикличните фискални политики и създаването на възможности за краткосрочно стабилизиране; и как да се опростят фискалните рамки, да се постигне по-голяма национална отговорност и по-добро прилагане. Беше повдигнат и въпросът за потенциалните дългосрочни последици от нахлуването в Украйна за устойчивостта и сигурността. Освен това между членовете на еврозоната се провеждат дискусии по конкретни аспекти на еврозоната. През следващите месеци се планират допълнителни обсъждания с ключови заинтересовани страни (напр. Европейския фискален съвет) и с представители на академичните среди/експерти. Понастоящем се планира заключителните обсъждания да се проведат през юли както на равнище министри в Съвета (ECOFIN), така и между членовете на еврозоната в рамките на Еврогрупата.

**Въз основа на текущия обществен дебат и обсъжданията с държавите членки Комисията ще предостави насоки за възможните промени в рамката за икономическо управление с цел постигане на широкообхватен консенсус относно последващите стъпки своевременно за 2023 г.** Според Комисията актуалното състояние на обсъжданията сочи редица ключови въпроси, при които по-нататъшната и по-конкретна работа би могла да проправи пътя за появата на консенсус за бъдещата фискална рамка на ЕС.

- **Осигуряването на устойчивост на обслужването на дълга и насърчаването на устойчив растеж чрез инвестиции и реформи са от ключово значение за успеха на фискалната рамка на ЕС.** Осигуряването на фискална устойчивост чрез намаляване на високите съотношения на публичния дълг към БВП по реалистичен, постепен и устойчив начин е от основно значение. Фискалната рамка на ЕС следва да стимулира успешни средносрочни стратегии за намаляване на дълга, като се съсредоточи върху фискалната консолидация, качеството и състава на публичните финанси и насърчаването на растежа. Рамката следва да съответства на днешните и бъдещите предизвикателства, като включва подходяща роля за подпомагане на поддържането на адекватни равнища на инвестиции. Публичните инвестиции ще трябва да бъдат поддържани на високи равнища в продължение на години, като се подчертава значението на насърчаването на добър състав и качество на публичните финанси, за да се гарантира устойчив и приобщаващ растеж. Фискалната рамка на ЕС следва да играе подходяща роля за стимулиране на националните инвестиции и реформи, като се обръща специално внимание на осигуряването

на съгласуваност между политиките в областта на инвестициите и реформите в държавите членки и между националните цели и целите на ЕС.

- **По-голямото внимание към средносрочния фискален надзор в ЕС изглежда обещаваща възможност.** Фискалните резултати на държавите членки следва да продължат да се наблюдават всяка година, като се запазят положителните елементи на многостранната фискална координация. В същото време, при спазване на ясни насоки на равнището на ЕС, осигуряването на повече възможности за държавите членки да определят и прилагат своите планове за фискални корекции в средносрочен план, като включат своите програми за инвестиции и реформи във фискалната си траектория, би могло да засили отговорността и по този начин — съответствието.
- **Следва допълнително да се обсъди какви изводи могат да бъдат извлечени от проектирането, управлението и функционирането на МВУ.** Акцентът следва да бъде поставен върху поуките по отношение на подобряването на отговорността, взаимното доверие, прилагането и взаимодействието между икономическото и фискалното измерение и между измерението на ЕС и националното измерение. Следва да се разгледа основаният на ангажиментите подход на МВУ към координацията на политиките със силна национална отговорност по отношение на разработването на политиката и резултатите от нея, както и въз основа на предварителни насоки за държавите членки относно приоритетите в областта на инвестициите и реформите. Европейският семестър следва да остане референтната рамка за провеждане на интегриран надзор и координация на икономическите политики и политиките по заетостта в ЕС.
- **Опростяването, засилването на националната отговорност и по-доброто прилагане са ключови цели.** Настоящата рамка се основава на ненаблюдаеми променливи, които са чувствителни на промените и на цикличните условия. Тя включва също така сложен набор от тълкувателни разпоредби, включително различни клаузи за гъвкавост, които усложняват прилагането на рамката и възпрепятстват прозрачността. Това налага опростяване на фискалните правила, като се използва едно оперативно правило на равнището на ЕС с наблюдаеми показатели, като например агрегирани нетни разходи, за оценка на съответствието. Това включва също така разглеждане на въпроса дали поставянето на ясен акцент върху „сериозните грешки на политиката“, както е посочено в Договора, може да допринесе за по-ефективно прилагане на рамката. Тези цели са взаимосвързани. По-специално една по-опростена рамка ще подобри разбираемостта на бюджетния надзор на ЕС и по този начин ще допринесе за по-ясна комуникация, по-голяма отговорност, по-добро съответствие и по-стриктно прилагане. Освен това, ако на държавите членки се предоставят повече възможности за разработване на фискални траектории, следва да се намери баланс с по-строгото прилагане на рамката от страна на Комисията и Съвета в случай на несъответствие.

## 5. Следващи стъпки

**В настоящото съобщение се определят предварителни насоки за фискалната политика за 2023 г., които при необходимост ще бъдат актуализирани най-късно през май 2022 г. като част от пролетния пакет на европейския семестър.** Бъдещите насоки ще продължат да отразяват икономическата ситуация в световен план, специфичното положение на всяка държава членка и обсъждането на рамката за икономическо управление. Развитието на икономическите перспективи ще бъде

наблюдавано отблизо и надлежно взето под внимание. Държавите членки се приканват да отразят настоящите насоки в своите програми за стабилност и конвергенция.

## Допълнение

Списък на допълнителните таблици, които трябва да бъдат предоставени в програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки. Задължителните данни са отбелязани с получер шрифт.

Таблица за въздействието на МВУ върху прогнозите на програмата — ЗАЕМИ

Паричен поток от заеми по МВУ, предвиден в програмата (% от БВП)							
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Изплащане на заеми по МВУ от ЕС							
Погасяване на заеми по МВУ към ЕС							
Разходи, финансирани със заеми по МВУ (% от БВП)							
Компенсация на наети лица D.1							
Междино потребление P.2							
Социални плащания D.62+D.632							
Разходи за лихви D.41							
Субсидии, платими D.3							
Текущи трансфери D.7							
<b>ОБЩО ТЕКУЩИ РАЗХОДИ</b>							
Бруто образуване на основен капитал P.51g							
Капиталови трансфери D.9							
<b>ОБЩО КАПИТАЛОВИ РАЗХОДИ</b>							
Други разходи, финансирани със заеми по МВУ (% от БВП) <sup>1</sup>							
Намаляване на данъчните приходи							
Други разходи с въздействие върху приходите							
Финансови трансакции							

Таблица за въздействието на МВУ върху прогнозите на програмата — БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА

Приходи от безвъзмездни средства по МВУ (% от БВП)							
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Безвъзмездни средства по МВУ, включени в прогнозите за приходите							
Парични плащания на безвъзмездни средства по МВУ от ЕС							
Разходи, финансирани с безвъзмездни средства по МВУ (% от БВП)							
Компенсация на наети лица D.1							
Междино потребление P.2							
Социални плащания D.62+D.632							
Разходи за лихви D.41							
Субсидии, платими D.3							
Текущи трансфери D.7							
<b>ОБЩО ТЕКУЩИ РАЗХОДИ</b>							
Бруто образуване на основен капитал P.51g							
Капиталови трансфери D.9							
<b>ОБЩО КАПИТАЛОВИ РАЗХОДИ</b>							
Други разходи, финансирани с безвъзмездни средства по МВУ (% от БВП) <sup>1</sup>							
Намаляване на данъчните приходи							
Други разходи с въздействие върху приходите							
Финансови трансакции							

Таблица за размера на гаранциите, приети/обявени в съответствие с програмата

Мерки	Дата на приемане	Максимален размер на условните пасиви (% от БВП)	Очаквано усвояване (% от БВП)
В отговор на COVID-19			
	Междинен сбор		
Други			
	Междинен сбор		
Общо			

Забележка: Настоящата таблица заменя таблица 7 от Кодекса за поведение относно ПСР.