



РАМКАТА НА ЕС ЗА ФИСКАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

За гарантиране на стабилността на Икономическия и паричен съюз е необходима силна рамка за избягване на неустойчивост на публичните финанси. В края на 2011 г. влезе в сила реформа (част от т.нар. „Пакет от шест акта“), с която се изменя Пактът за стабилност и растеж. Друга реформа беше въведена с влизането в сила в началото на 2013 г. на междуправителствения Договор за стабилност, координиране и управление, който включва Фискалния пакт. Регламент относно оценката на националните проекти за бюджетни планове (част от т.нар. „Пакет от два акта“) влезе в сила през май 2013 г.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 3, 119—144, 136, 219 и 282—284 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- Протокол (№ 12) относно процедурата при прекомерен дефицит; Протокол (№ 13) относно критериите за конвергенция, приложен към ДФЕС.

ЦЕЛИ

Структурата на фискалните политики на Европейския съюз има за цел изграждането на здрава и ефективна рамка за координиране и надзор на фискалните политики на държавите членки. Реформите от 2011—2013 г. на тази структура бяха в пряк отговор на кризата на държавния дълг, която показва необходимостта от по-строги правила, предвид на разпространението на ефектите от неустойчиви публични финанси в рамките на еврозоната. Следователно преразгледаната рамка се опира на опита от грешките в първоначалния модел на Европейския паричен съюз и има за цел укрепването на ръководния принцип за стабилни публични финанси, заложен в член 119, параграф 3 от ДФЕС.

РЕЗУЛТАТИ

А. Пактът за стабилност и растеж

В първичното законодателство на Съюза главното правно основание за Пакта за стабилност и растеж (ПСР) се съдържа в член 121 (многостранно наблюдение) и член 126 (процедура при прекомерен дефицит) от ДФЕС и Протокол (№ 12) относно процедурата при прекомерен дефицит. Във вторичното законодателство на Съюза се определя по-подробно как правилата и процедурите, предвидени



в Договора, трябва да бъдат прилагани. Първият пакет за икономическо управление („Пакетът от шест акта“), който реформира и изменя правилата на ПСР, влезе в сила на 13 декември 2011 г. Измененият ПСР предоставя основните инструменти за надзор на фискалните политики на държавите членки (предпазна част) и за коригиране на прекомерните дефицити (корективна част). В своята настояща форма ПСР се състои от:

- 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, изменен с Регламент (ЕО) № 1055/2005 на Съвета от 27 юни 2005 г. и Регламент (ЕС) № 1175/2011 от 16 ноември 2011 г. Този регламент представлява предпазната част;
- Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит, изменен с Регламент (ЕО) № 1056/2005 на Съвета от 27 юни 2005 г. и Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 г. Този регламент представлява корективната част;
- Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната;

В допълнение „Кодексът за поведение“, който е становище на Икономическия и финансов комитет (комитет на Съвета по икономически и финансови въпроси), съдържа подробности относно изпълнението на ПСР и предоставя насоки относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и конвергенция. Въпреки че Кодексът за поведение няма силата на регламент, фактът, че той определя как да се изпълнява ПСР на практика го прави изключително важен. Последната му актуализация, договорена от Икономическия и финансов комитет на 15 май 2017 г., включва уточнения относно гъвкавостта в рамките на съществуващите правила на ПСР (чрез т.нар. клаузи за инвестиции и структурни реформи и чрез матрица, определяща добрите и лошите времена за икономиката в рамките на предпазната част на Пакта); тези уточнения се основават на „Съвместно договорена позиция относно гъвкавостта в рамките на ПСР“, по която беше постигнато съгласие в Икономическия и финансов комитет през ноември 2015 г. и която беше одобрена от Съвета по икономически и финансови въпроси през февруари 2016 г.; отправната точка на разискванията беше съобщение на Комисията относно гъвкавостта от януари 2015 г. Освен това настоящата версия на Кодекса за поведение съдържа две становища — от ноември 2016 г. на Икономическия и финансов комитет, в които се поставя по-силен акцент върху целевия показател за разходите, докато показателят за структурното салдо продължава да бъде важна част от рамката за фискален надзор.

1. Предпазната част на ПСР

Целта на предпазната част е посредством многостранно наблюдение, основано на член 121 от ДФЕС, да се гарантират стабилни публични финанси. Измененият Регламент (ЕО) № 1466/97 и новият Регламент (ЕС) № 1173/2011 формират основата на вторичното законодателство.



Ключово понятие в наблюдението и насочването е специфичната за всяка страна средносрочна бюджетна цел. Тя трябва да се намира в интервала между -1 % от БВП и баланса или излишъка, с корекция с цел изключване на цикличните ефекти и еднократните временни мерки. Тази цел трябва да бъде преразглеждана на всеки три години или когато се осъществяват големи структурни реформи, които имат въздействие върху фискалната позиция. Ключови инструменти в предпазната част на ПСР са програмите за стабилност или конвергенция.

Програмите за стабилност или конвергенция (ПСК)

Представяне: Като част от многостранното наблюдение съгласно член 121 от ДФЕС всяка година през април всяка държава членка трябва да представи на Комисията и Съвета програма за стабилност (в случая на държавите членки от еврозоната) или програма за конвергенция (за държавите членки извън еврозоната). Програмите за стабилност трябва да съдържат, наред с другото, средносрочната бюджетна цел, набелязания път за нейното постигане и анализ на сценариите, разглеждащ последиците от промените в основните икономически предположения за фискалната позиция. Основа за изчисленията трябва да бъдат най-вероятните макрофискални (или по-разумните) сценарии. Тези програми се публикуват.

Оценка: Съветът разглежда програмите въз основа на оценка от Комисията и от Икономическия и финансов комитет. По-конкретно се проучва внимателно напредъкът към постигане на средносрочната бюджетна цел. Нов елемент в измененя ПСР е изричното разглеждане на движението на разходите в процеса на оценка.

Становище: По препоръка на Комисията и след консултация с Икономическия и финансов комитет Съветът приема становище относно програмите. В него той може да изиска от държавите членки да коригират своите програми. Становището представлява неразделна част от специфичните за всяка държава препоръки, приемани от Съвета в края на всеки европейски семестър.

Мониторинг: Комисията и Съветът наблюдават изпълнението на програмите за стабилност или конвергенция.

Ранно предупреждение: В случай на съществени отклонения от плана за корекции за постигане на средносрочната цел, Комисията отправя предупреждение до съответната държава членка съгласно член 121, параграф 4 от ДФЕС (членове 6 и 10 от измененя Регламент (ЕО) № 1466/97). Това предупреждение е под формата на препоръка на Съвета с искане за осъществяване на необходимите корекции в политиката от въпросната държава членка.

Санкции: За държавите членки от еврозоната измененя ПСР предвижда и възможност за налагане на санкции под формата на лихвоносен депозит, възлизащ на 0,2 % от БВП за предходната година, когато съответната държава членка не предприема подходящи действия за коригиране. Предвиждат се и глоби за манипулиране на данни за дефицита или дълга.



Европейският семестър: Представянето и оценката на програмите за стабилност или конвергенция са част от Европейския семестър, който представлява по-широк процес на координиране на икономическите политики в рамките на Европейския съюз и който включва предпазната част на ПСР.

2. Корективната част на ПСР

Процедура при прекомерен дефицит

Целта на процедурата при прекомерен дефицит е да се предотвратят прекомерни дефицити и да се осигури тяхното бързо коригиране. Процедурата при прекомерен дефицит е уредена с член 126 от ДФЕС, Протокол (№ 12), приложен към Договора, изменения Регламент (ЕО) № 1467/97 и новия Регламент (ЕС) № 1173/2011.

Съгласно изменения ПСР, процедурата при прекомерен дефицит се задейства от критерия за дефицита или от критерия за дълга:

- критерий за дефицита: дефицитът по консолидирания държавен бюджет се счита за прекомерен, ако е по-висок от референтната стойност от 3 % от БВП по пазарни цени; или
- критерий за дълга: дългът е по-голям от 60 % от БВП и годишната цел за намаляване с 1/20 на дълга, надвишаващ прага от 60 %, не е била постигана през предходните три години.

В изменения регламент се съдържат и разпоредби, уточняващи кога, ако дефицитът е по-висок от декларираната референтна стойност, това ще се разглежда като изключение (в резултат от необичайно събитие, сериозен икономически спад и др.) и кога като временно явление (когато прогнозите сочат, че дефицитът ще падне под референтната стойност след края на необичайното събитие или спад).

Параграфи 3—6 от член 126 от ДФЕС определят процедурата за оценка и вземане на решение за прекомерен дефицит. Комисията изготвя доклад, ако дадена държава членка не спазва, или ако съществува риск тя да не спазва, най-малко един от двата критерия. Икономическият и финансов комитет изготвя становище по този доклад. Ако Комисията установи наличие на прекомерен дефицит (или възможност за неговото възникване), тя изпраща становище до съответната държава членка и информира Съвета. По предложение на Комисията Съветът решава дали е налице прекомерен дефицит (член 126, параграф 6 от ДФЕС). Впоследствие по препоръка на Комисията, Съветът приема препоръка до съответната държава членка (член 126, параграф 7 от ДФЕС), с която изисква предприемането на ефективни действия за намаляване на дефицита и определя срок от не повече от шест месеца. Когато Съветът установи, че такива действия не са предприети, неговата препоръка може да бъде публикувана (член 126, параграф 8 от ДФЕС). След продължаващо неспазване на препоръките Съветът може да даде предизвестие на съответната държава членка да предприеме подходящи мерки в рамките на определен срок (член 126, параграф 9 от ДФЕС).

Санкции: В случай на неспазване на изискванията, процедурата при прекомерен дефицит предвижда и санкции (член 126, параграф 11 от ДФЕС). За държавите



членки от еврозоната като правило тази санкция е глоба, която се състои от фиксиран компонент (0,2 % от БВП) и променлив компонент (до максимум от 0,5 % от БВП за двата компонента, взети заедно).

В Регламент (ЕС) № 1173/2011 за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната се предвиждат допълнителни санкции за държавите членки от еврозоната. Санкциите се налагат на различни етапи от процедурата при прекомерен дефицит и включват безлихвени депозити от 0,2 % и глоба в размер на 0,2 % от БВП за предходната година. В същия регламент се предвиждат санкции и за манипулиране на статистическите данни.

Б. Фискалният пакт

На срещата на Европейския съвет през март 2012 г. междуправителственият Договор за стабилност, координиране и управление в Икономическия и паричен съюз, чийто фискален компонент е Фискалният пакт, беше подписан от всички държави членки с изключение на Обединеното кралство и Чешката република (Хърватия също не подписа този договор нито преди, нито след присъединяването си към ЕС на 1 юли 2013 г.) Във Фискалния пакт се предвижда правилото за балансиран бюджет (златното правило), с долна граница на структурния дефицит от 0,5 % от БВП (ако държавният дълг е под 60 % от БВП, тази долна граница се определя на 1 % от БВП), да залегне в националното законодателство, за предпочитане на конституционно равнище („дългова спирачка“). Държавите членки могат да завеждат дела срещу други държави членки пред Съда на Европейския съюз в случаите, в които това правило не е било надлежно приложено. Допълнителните разпоредби включват, наред с другото, автоматично задействане на механизма за корекции и по-строги правила за страни в процедура при прекомерен дефицит. Освен това финансова помощ от Европейския механизъм за стабилност ще се предоставя само на държавите членки, подписали Фискалния пакт.

В. По-нататъшни реформи, укрепващи икономическото управление в еврозоната

Реформите в икономическото управление на Съюза и в рамката за фискална политика през 2011—2013 г. включват, освен преразгледаните правила на ПСР и междуправителствения Договор за стабилност, координиране и управление в Икономическия и паричен съюз, два регламента, чиято цел е допълнително да се укрепят икономическото управление в еврозоната (т.нар. „Пакет от два акта“):

- Регламент (ЕС) 473/2013 от 21 май 2013 г. относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната; както и
- Регламент (ЕС) 472/2013 от 21 май 2013 г. за засилване на икономическото и бюджетното наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност.



Основните елементи на първия регламент предвиждат общи бюджетни срокове за всички държави членки от еврозоната, както и правила за контрола и оценката на бюджетните планове на държавите членки от страна на Комисията. В случай на сериозно неспазване на правилата на ПСР Комисията може да поиска плановете да бъдат преразгледани. Освен това в него се предвижда държавите членки от еврозоната, които са обект на процедура по прекомерен дефицит, да представят програма за икономическо партньорство с подробности относно необходимите политически мерки и структурни реформи за гарантиране на ефективна и трайна корекция на прекомерния дефицит. Съветът, по предложение на Комисията, приема становища относно програмите за икономическо партньорство.

Вторият регламент се отнася за държави членки, които изпитват или са застрашени от сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност. В него се определят правила за засилен надзор, финансова помощ и надзор след приключване на програмата (докато не бъдат върнати поне 75 % от получената финансова помощ).

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент е съзаконодател по отношение на определянето на подробни правила за многостранно наблюдение (член 121, параграф 6 отДФЕС) и бива консултиран в областта на вторичното законодателство за прилагане на процедурата при прекомерен дефицит (член 126, параграф 14 отДФЕС). Измененият ПСР съдържа нов инструмент — икономически диалог, който отрежда важна роля на Парламента в настоящата рамка за фискални политики, тъй като дава право на компетентната комисия на Парламента да кани за размяна на мнения председателя на Съвета, Комисията, председателя на Европейския съвет, председателя на Еврогрупата и, ако е целесъобразно, държава членка. Парламентът също така бива редовно информиран за прилагането на регламентите. Освен това правомощието на Комисията да налага допълнителни изисквания за докладване в рамките на новия регламент за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната вече ще трябва да се подновява на всеки три години, като Парламентът или Съветът могат да го отменят.

Jost Angerer
05/2019

