ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.11.2021 г.
COM(2021) 900 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

Проекти на бюджетни планове за 2022 г.: обща оценка

Резюме

В настоящото съобщение се прави обобщение на оценката на Комисията на проектите на бюджетни планове за 2022 г., подадени от държавите членки от еврозоната, и цялостната бюджетна ситуация в еврозоната, включително на съвкупната фискална позиция, в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) № 473/2013.

В оценката на Комисията се взема предвид текущото икономическо възстановяване от кризата с COVID-19 и продължаващото прилагане на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж през 2022 г., като се очаква тя да бъде дезактивирана, считано от 2023 г. Оценката се основава на препоръките за фискалната политика, приети от Съвета на 18 юни 2021 г. Тези насоки могат да бъде обобщени по следния начин. За 2022 г. държавите членки с ниско/средно равнище на дълга следва да се стремят или да поддържат подкрепяща фискална позиция, докато държавите членки с високо равнище на дълга следва да използват Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), за да финансират допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно следват разумна фискална политика. Всички държави членки следва да запазят инвестициите, финансирани на национално равнище. С цел да се увеличи максимално подкрепата за възстановяването, без да се предопределят бъдещите фискални траектории и без да се създава постоянна тежест за публичните финанси, растежът на финансираните на национално равнище текущи разходи следва да бъде овладян и ограничен от държавите членки с високо равнище на дълга.

Проектите на бюджетни планове за 2022 г., включително оценката на фискалната позиция за еврозоната като цяло, могат да бъдат обобщени, както следва:

1. Повторното отваряне на икономиките в еврозоната стимулира силното възстановяване във всички държави членки и сектори. Растежът на реалния БВП се очаква да достигне 5 % през 2021 г. след възстановяване на частното потребление и инвестициите. Очаква се икономическата активност да продължи да нараства бързо с 4,3 % през 2022 г., а темпът на възстановяване е неравномерен в отделните държави. Несигурността и рисковете остават високи, като тенденцията е за влошаване, а икономическите перспективи са застрашени от нови и растящи предизвикателства, свързани с предлагането.
2. Държавите членки премахват временните извънредни мерки и все повече съсредоточават мерките за подкрепа върху поддържането на възстановяването. Заедно с действието на автоматичните стабилизатори това спомага за съвкупната фискална позиция на еврозоната, която се очаква да се подобри значително през 2022 г. В проектите на бюджетни планове се предвижда съвкупен номинален дефицит от 4,1 % от БВП и съотношение на дълга към БВП от около 96 % през 2022 г., което до голяма степен съответства на прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. Настъпването на рисковете от прогнозата би могло да влоши икономическите и фискалните резултати през 2022 г. в сравнение с прогнозите в проектите на бюджетни планове.
3. Държавите членки се насочват от мерки, свързани с кризата, към мерки в подкрепа на възстановяването. Държавите членки предприеха мащабни фискални мерки в отговор на пандемията и в подкрепа на възстановяването (5,2 % от БВП през 2021 г. и 2,8 % от БВП през 2022 г.). Предвижда се временните извънредни мерки да бъдат в по-голямата си част премахнати през 2022 г. (3,7 % от БВП през 2021 г., 0,4 % от БВП през 2022 г.). От друга страна, мерките в подкрепа на възстановяването се очаква да нараснат (1,5 % от БВП през 2021 г., 2,3 % от БВП през 2022 г.), което все повече е свързано с мерки, финансирани от ЕС. През 2022 г. по безвъзмездната финансова подкрепа по Механизма за възстановяване и устойчивост или „безвъзмездните средства“ ще се финансират 24 % от общите мерки за подкрепа на възстановяването. Държавите членки предоставиха също голяма подкрепа за ликвидността на домакинствата и предприятията под формата на гаранции или спиране на плащането на данъци и

социалноосигурителни вноски. Такива мерки като цяло не оказват въздействие върху номиналния дефицит, освен в случай на стандартизирани гаранции.

4. Усвояването на безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост се очаква да бъде концентрирано в началото на периода. Според прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. и проектите на бюджетни планове се очаква държавите членки да изразходят над 40 % от общия размер на отпуснатите безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост в очакване на решението за изплащане след изпълнението на междинните и крайните цели. По-голямата част (над 70 %) от безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за периода 2020—2022 г. ще бъдат насочени към финансиране на частни и публични инвестиции, а останалата част ще бъде насочена предимно към текущи разходи, планирани за финансиране на мерки в подкрепа на възстановяването, подобряване на устойчивостта и насърчаване на екологичния и цифровия преход.

5. Планира се финансираните на национално равнище инвестиции да бъдат запазени или запазени до голяма степен през 2022 г. във всички държави членки, както се препоръчва от Съвета. Прогнозираното увеличение на дела на публичните инвестиции в БВП се дължи както на източници от ЕС, така и на национални източници на финансиране. Повечето държави членки съобщиха за мерки, финансирани по Механизма за възстановяване и устойчивост, в своите ПБП за 2022 г. Профилът на разходите на безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за периода 2020—2022 г. в държавите членки от еврозоната показва известна разнородност. Високозадлъжнелите държави членки планират да използват повечето безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за финансиране на допълнителни инвестиции, както се препоръчва от Съвета.

6. Предвижда се фискалната позиция на еврозоната да бъде експанзивна през периода 2020—2022 г. Планира се отделните фискални позиции да продължават да бъдат подкрепящи в почти всички държави членки през 2022 г., след като бъдат коригирани с оглед на постепенната отмяна на временните извънредни мерки. Както бе препоръчано от Съвета, по-голямата част от държавите членки с ниско/средно равнище на дълга планират фискална експанзия.

7. Положителният принос на публичните инвестиции и другите капиталови разходи, финансирани както от националните бюджети, така и от бюджета на ЕС, е важен, но основният двигател на фискалната експанзия през 2021 г. и 2022 г. са нетните текущи първични разходи, финансирани на национално равнище. В няколко държави членки, включително някои с висок дълг, прогнозната подкрепяща фискална позиция се очаква да бъде ръководена от по-високия размер на текущите разходи, финансирани на национално равнище, или от нефинансирани данъчни облекчения. В някои случаи се предвижда това да окаже значително въздействие върху основната фискална позиция. В около една четвърт от държавите членки се очаква подкрепящата фискална позиция да се ръководи от инвестиции, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС.

Становищата на Комисията относно проектите на бюджетни планове за 2022 г. са съсредоточени върху съответствието на препоръките на Съвета от 18 юни 2021 г. По-долу е представено обобщение на становищата на Комисията, които се основават на прогнозата на Комисията от есента на 2021 г.:

Държавите членки с високо равнище на дълга (Белгия, Франция, Гърция, Италия и Испания)

- Както беше препоръчано от Съвета, всички държави членки използват Механизма за възстановяване и устойчивост за финансиране на допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването.

- Както беше препоръчано от Съвета, всички държави членки запазват финансираните на национално равнище инвестиции.
- На Италия бе препоръчано от Съвета да ограничи нарастването на национално финансираните текущи разходи. Това не се очаква да бъде гарантирано в достатъчна степен, тъй като растежът на национално финансираните първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да допринесе значително за цялостната подкрепяща фискална позиция на Италия. За да допринесе за провеждането на разумна фискална политика, Комисията приканва Италия да предприеме необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да ограничи нарастването на национално финансираните текущи разходи.
- Предвид равнището на техния държавен дълг и големите предизвикателства пред устойчивостта в средносрочен план преди разпространението на пандемията от COVID-19, е важно Белгия, Франция, Гърция, Италия и Испания да запазят предпазлива фискална политика, за да гарантират устойчиви публични финанси в средносрочен план, когато предприемат подкрепящи бюджетни мерки.

Държави членки с ниско/средно равнище на дълга (Австрия, Кипър, Естония, Финландия, Германия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Словения и Словакия)

- Както беше препоръчано от Съвета, всички държави членки, с изключение на Словакия и Малта, следват подкрепяща фискална позиция, включително импулса, предоставен от Механизма за възстановяване и устойчивост. Рестриктивната фискална позиция на Словакия се проявява на фона на високия ръст на производството и възникващите ограничения на капацитета. Неутралната позиция на Малта отразява най-вече много високия очакван потенциален растеж, а публичните инвестиции достигат рекордно високо равнище. Това в общи линии е в съответствие с препоръките на Съвета.
- Всички държави членки планират да използват Механизма за възстановяване и устойчивост в подкрепа на възстановяването си, а Нидерландия все още не е представила своя план за възстановяване и устойчивост.
- Както беше препоръчано от Съвета, всички държави членки запазват или запазват в общи линии финансираните на национално равнище инвестиции.
- На Латвия и Литва бе препоръчано от Съвета да контролира нарастването на национално финансираните текущи разходи. Това не се очаква да бъде гарантирано в достатъчна степен, тъй като растежът на национално финансираните първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да допринесе значително за цялостната им подкрепяща фискална позиция.

I. Въведение

Координацията на националните бюджетни политики е важна част от рамката за икономическо управление в Икономическия и паричен съюз[1]. За да бъде възможна тази координация, до средата на октомври държавите членки от еврозоната представят на Комисията и на Еврогрупата своите проекти на бюджетни планове за следващата година[2]. В тези планове се обобщават проектобюджетите, които правителствата възнамеряват да внесат в националните парламенти. Комисията представя становище по всеки план, като оценява дали той съответства на задълженията на държавите членки по Пакта за стабилност и растеж. Със становищата на Комисията се предоставят съвети на политиката на националните правителства и се информират националните парламенти с цел да се улесни приемането на бюджети, които са в съответствие с фискалните правила на ЕС. Комисията представя също цялостна оценка на бюджетната ситуация и на перспективите за еврозоната като цяло.

Оценката на Комисията се основава на препоръките относно актуализираните програми за стабилност, приети от Съвета на 18 юни 2021 г. Тази година, в контекста на пандемията от COVID-19, фискалните препоръки са от чисто качествено естество и не включват числовите бюджетни изисквания. Това отразява продължаващото прилагане през 2022 г. на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж, която беше задействана от Комисията и Съвета през март 2020 г[3]. Въз основа на текущите прогнози общата клауза за дерогация се очаква да бъде дезактивирана, считано от 2023 г.

За 2022 г. препоръките бяха съсредоточени върху цялостната посока и състава на фискалната позиция, включително разходите, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС. Временните спешни мерки бяха нетирани. Съветът препоръча на държавите членки с ниско/средно равнище на дълга да се стремят или да поддържат подкрепяща фискална позиция, а държавите членки с високо равнище на дълга следва да се стремят към предпазлива фискална политика и да използват Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването. На всички държави членки бе препоръчано да запазят инвестициите,

[1] Както е посочено в Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета 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 (ОВ L 140, 27.5.2013, стр. 11).

[2] Почти всички държави членки от еврозоната представиха до 15 октомври 2021 г. своите проекти на бюджетни планове за 2022 г. в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) № 473/2013. Италия представи своя план на 20 октомври. На 22 октомври Франция представи актуализиран план. Становището на Комисията се основава на оценката на актуализирания план. Комисията не прие становище относно проекта на бюджетен план, представен от Португалия, тъй като проектобюджетът, на който се основава планът на Португалия, беше междувременно отхвърлен от парламента на Португалия. В писмото си от 15 ноември 2021 г. Комисията прикани португалските органи своевременно да представят проект на бюджетен план и веднага щом правителството представи на португалския парламент нов проектозакон за държавния бюджет за 2022 г. Това следва да се извърши най-малко един месец преди заплануваното приемане на новия проектозакон за бюджета от националния парламент.

[3] В съобщението до Съвета относно задействането на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж (COM(2020) 123 final, 20.3.2020 г.) Комисията изрази становището си, че като се има предвид очакваният сериозен икономически спад в резултат на пандемията от COVID-19, условията за задействане на общата клауза за дерогация са изпълнени. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията.

финансирани на национално равнище. С цел да се увеличи максимално подкрепата за възстановяването, без да се предопределят бъдещите фискални траектории и без да се създава постоянна тежест за публичните финанси, и за да се осигури фискална устойчивост, растежът на финансираните на национално равнище текущи разходи следва да бъде овладян и ограничен за държавите членки с високо равнище на дълга.

В средносрочен план на всички държави членки бе препоръчано да постигнат разумни фискални позиции и да осигурят фискална устойчивост, като същевременно увеличат инвестициите за стимулиране на потенциала за растеж. Тези препоръки имаха за цел също така да се гарантира, че съставът на националната фискална политика допринася за устойчивото възстановяване в съответствие с екологичния и цифровия преход[4].

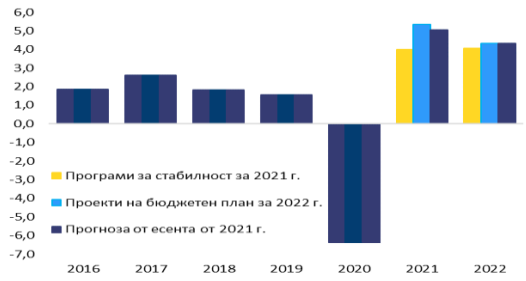
Настоящото съобщение има две цели. Първо, в него се очертава цялостната картина на бюджетната политика на равнището на еврозоната въз основа на междудържавна оценка на проектите на бюджетни планове. Тази дейност отразява проведената през пролетта междудържавна оценка на програмите за стабилност. Второ, в него се прави преглед на проектите на бюджетни планове на национално равнище и се обяснява как Комисията подхожда към тяхната оценка, по-специално фискалните мерки, предприети в подкрепа на устойчивото възстановяване на Съюза от кризата с COVID-19.

II. Основни констатации за еврозоната

Икономически перспективи

Повторното отваряне на икономиките в еврозоната стимулира силното възстановяване във всички държави членки и сектори. Подобряването на ситуацията в областта на здравето и облекчаването на ограничителните мерки доведоха до силно съживяване на икономическата активност в еврозоната през второто тримесечие на 2021 г., което допълнително се ускори през третото тримесечие. В прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. се очаква растежът на реалния БВП да достигне 5,0 % за цялата година (след свиване с 6,4 % през 2020 г.).

Графика 2.1 **Еврозона: растеж на реалния БВП, 2016—2022 г. (%)**



Източници: Проектите на бюджетни планове (ПБП) за 2022 г., прогнозите на Европейската комисия от есента на 2021 г. и програмите за стабилност (ПС) за 2021 г.

[4] В препоръките относно актуализираните програми за стабилност, приети на 18 юни 2021 г., Съветът препоръча на всички държави членки: „Да обърне специално внимание на състава на публичните финанси — от гледна точка както на приходите, така и на разходите в бюджета — и на качеството на бюджетните мерки, за да се гарантира устойчиво и приобщаващо възстановяване. Да третира с приоритет устойчивите и увеличаващи растежа инвестиции, по-конкретно инвестициите, подкрепящи екологичния и цифровия преход. Да даде приоритет на фискалните структурни реформи, които ще помогнат да се осигури финансиране за приоритетите на публичната политика и ще допринесат за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, включително, когато е уместно, чрез подобряване на обхвата, адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички.“

Икономиката на еврозоната ще достигне равнището си отпреди пандемията на тримесечна основа до края на годината, въпреки че ще остане под равнището на тенденцията от преди кризата, което се очаква да бъде достигнато през 2023 г. Възстановяването е благоприятствано от съживяването на частното потребление и инвестициите. Ускоряването на частното потребление се дължи на увеличаването на разполагаемия доход на домакинствата и намаляването на процента на спестяванията към рекордни равнища, а ръстът на инвестициите се дължи на благоприятните условия за финансиране на корпоративния сектор, на импулса, даден от Механизма за възстановяване и устойчивост, и на силната активност в строителния сектор. Значителното ускоряване на износа дава тласък на икономическата активност, особено на производствения сектор. Очаква се обаче възстановяването да бъде неравномерно в отделните държави и сектори. Очаква се дванадесет държави членки от еврозоната да се върнат към тримесечните си равнища на производство отпреди пандемията до края на 2021 г., в пет държави членки[5] се очаква разликата да намалее през 2022 г., а в една държава членка[6] – в началото на 2023 г. По отношение на секторната дейност секторите на услугите, разчитащи в голяма степен на контакти с потребителите, се възползваха в голяма степен от облекчаването на ограничителните мерките в областта на здравеопазването през второто тримесечие на 2021 г., но добавената стойност в тези сектори остана значително под равнищата отпреди пандемията. За разлика от това производственият сектор се възстановява бързо, но е възпрепятстван от затруднения и смущения в световните вериги на доставки, като недостиг на суровини и междинни компоненти, по-специално полупроводници. За 2021 г. макроикономическите прогнози в ПБП са като цяло по-оптимистични, отколкото в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г., тъй като в ПБП съвкупният растеж на БВП на еврозоната се очаква да бъде 5,4 %[7] в сравнение с 5 % в прогнозата на Комисията (графика 2.1 и таблица IV.1 от приложението). През 2022 г. се очаква икономическата активност да продължи да нараства бързо с 4,3 %. Няма разлика в прогнозите за съвкупния растеж на БВП в еврозоната през 2022 г. Както в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г., така и в ПБП се предвижда значително по-висок растеж през 2021 г. (съответно 5 % и 5,4 %) в сравнение с програмите за стабилност за 2021 г. (при които растежът се оценява на 4 %) и малко по-висок растеж през 2022 г.

Несигурността и рисковете остават високи, като тенденцията е за влошаване, а икономическите перспективи са застрашени от нови и растящи предизвикателства, свързани с предлагането. Развитието на пандемията както в еврозоната, така и извън нея продължава да бъде основен източник на несигурност. В рамките на еврозоната напредъкът на ваксинацията доведе до значително намаляване на броя на тежките и смъртните случаи, наложените от правителствата ограничения бяха смекчени. В резултат на това въздействието на пандемията върху икономическата активност значително отслабна. Извън еврозоната (и ЕС като цяло) картината е разнородна, като в частност държавите с бързо развиващи се икономики са уязвими на

[5] Тези държави-членки са: Германия, Гърция, Италия и Малта.

[6] Испания

[7] По-оптимистичните като цяло прогнози за растежа на БВП за 2021 г. в ПБП в сравнение с прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. се дължат по-скоро на по-оптимистични прогнози в някои големи държави членки от еврозоната, отколкото на обща тенденция. Разликата в прогнозите в тези държави членки обикновено се дължи на графика, тъй като ПБП бяха изготвени преди публикуването на допълнителни данни за БВП, които бяха включени в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г.

нови ограничения на свободата на движение предвид ниския процент на ваксинация. Смущенията в икономическата активност в тези региони могат да окажат отрицателно въздействие върху икономиките в еврозоната, като се има предвид глобалната интеграция на техните производствени вериги. Пандемията допринася и за изостряне на затрудненията в предлагането, които забавят икономическата активност в еврозоната и които биха могли да имат допълнителни отрицателни последици, ако се влошат. Допълнителен рисков фактор за влошаване се явява постоянният инфлационен натиск, породен от високите цени на енергията и недостига на работна ръка в някои сектори.

Фискални перспективи

Съвкупният номинален дефицит на еврозоната се очаква да намалее през 2022 г. главно поради отмяната на мерките за спешна подкрепа и действието на автоматичните стабилизатори (графика 2.2 и таблица IV.2 от приложението). В проектите на бюджетни планове се предвижда съвкупен номинален дефицит от 4,1 % от БВП през 2022 г., което представлява спад спрямо очакваните 7,5 % от БВП през 2021 г. (в сравнение със 7,2 % от БВП през 2020 г.). Тези прогнози за дефицита са малко по-високи, отколкото в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. (7,1 % от БВП през 2021 г. и 3,9 % от БВП през 2022 г.), но бележат значително намаление в сравнение с програмите за стабилност за 2021 г., в които се предвиждаше съвкупен дефицит от 6,8 % от БВП през 2022 г. (намаление от 8,7 % от БВП през 2021 г.). Очакваното подобрение на съвкупния дефицит през 2022 г. се дължи най-вече на отмяната на мерките за спешна подкрепа и на действието на автоматичните стабилизатори с продължаващото икономическо възстановяване. Всички държави членки от еврозоната планират значително по-малък дефицит през 2022 г. в сравнение с 2021 г. Най-големият спад от над 4 процентни пункта от БВП е планиран в Гърция (до 3,7 % от БВП през 2022 г.), Латвия (до 4,8 %) и Малта (до 5,6 %). Общо единадесет държави членки планират дефицит над 3 % от БВП през 2022 г.

Графика 2.2 **Еврозона: номинален дефицит, 2016—2022 г. (% от БВП)**



Източници: Проектите на бюджетни планове (ПБП) за 2021 г., прогнозите на Европейската комисия от есента на 2021 г. и програмите за стабилност (ПС) за 2021 г.

Съвкупното съотношение на дълга към БВП на еврозоната се очаква леко да намалее през 2022 г. благодарение на благоприятната разлика между лихвените проценти и растежа (графика 2.3 и таблица IV.3 от приложението). В проектите на бюджетни планове се предвижда съотношението на дълга да достигне 98 % от БВП през 2021 г. (намаление от 99 % през 2020 г.) и отново да намалее през 2022 г. до около 96 %[8]. Тази прогноза е по-ниска от прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. (100,0 % от БВП през 2021 г. и 97,9 % от БВП през 2022 г.). Като цяло първичният дефицит ще продължи да влияе на динамиката на дълга през 2022 г., а разликата между лихвените проценти и растежа ще подпомогне намаляването на съотношението на дълга (графика 2.4).

Графика 2.3 **Еврозона: публичен дълг, 2016—2022 г. (% от БВП)**



Източници: Проектите на бюджетни планове (ПБП) за 2021 г., прогнозите на Европейската комисия от есента на 2021 г. и програмите за стабилност (ПС) за 2021 г.

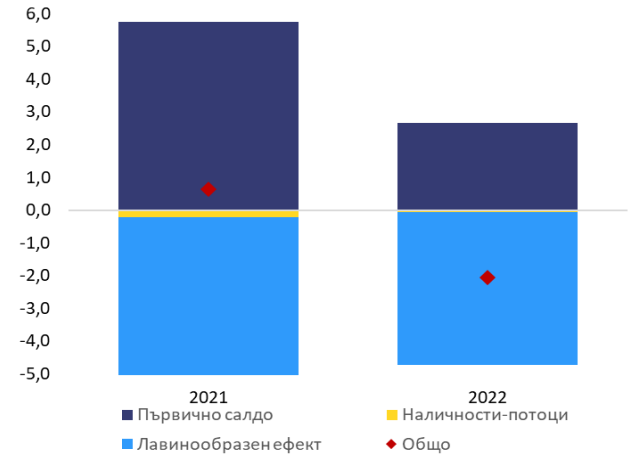
Прогнозите за дълга за следващите години подлежат на значителна несигурност. Стохастични симулации, които прилагат широк спектър от макроикономически сътресения по централния сценарий, показват, че съотношението на дълга към БВП на еврозоната вероятно ще бъде между 89 % и 107 % от БВП през 2022 г. и между 79 % и 112 % от БВП през 2026 г. (приложение III). Съотношението вероятно ще намалее бавно в средносрочен план, тъй като постепенно намалява въздействието на кризата с COVID-19 върху публичните финанси. Условните задължения, произтичащи от предоставянето на публични гаранции за поддържане на икономическата активност и секторите, които са особено засегнати от пандемията, като цяло ще бъдат отразени в държавните дългове и дефицити само ако бъдат изискани, освен в случай на стандартизирани гаранции[9]. Условните задължения, натрупани по време на кризата с COVID-19, показват големи различия между отделните държави членки

[8] Единствените държави членки с прогнозно увеличение на съотношението на дълга към БВП през 2022 г. са Белгия, Естония, Латвия и Малта. Повечето държави членки, които имаха най-високите съотношения на дълга отпреди кризата, планират известно подобрение през 2022 г.

[9] В някои случаи правителствата издадоха стандартизирани гаранции в отговор на кризата с COVID-19; за такива гаранции от самото начало се отчита очакваното въздействие върху дефицита в съответствие с правилата на ЕСС 2010. Въпреки че продължава да съществува висока степен на несигурност, това смекчава потенциалното въздействие на гаранциите за бъдещи дефицити. Такъв бе по-специално случаят с Италия, където размерът на гаранциите се е увеличил най-много през 2020 г.: тъй като гаранциите, издадени през 2020 г. в отговор на кризата с COVID-19, бяха предимно стандартизирани, загубите, свързани с очакваните бъдещи искания за активиране на гаранциите (0,7 % от БВП), вече бяха отразени в дефицита през 2020 г.

Държави (каре 1). Съотношенията на дълга също ще се увеличат допълнително, ако лихвените проценти се повишат. От друга страна, няколко фактора намаляват рисковете за фискалната устойчивост. Сред тези фактори са удължаването на срока до падежа на дълга през последните години[10], стабилните източници на финансиране, исторически ниските разходи по заеми[11] и инициативите на ЕС, като например Европейският инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение (SURE) и, което е по-важно, Next Generation EU и Механизма за възстановяване и устойчивост. Освен това голяма част от държавния дълг — от 15 % до 30 % в повечето държави от еврозоната[12] — се държи от Европейската система на централните банки.

Графика 2.4 **Еврозона: разбивка на промяната в съотношението на дълга към БВП за периода 2021—2022 г. (процентни пунктове от БВП)**



Забележка: Лавинообразният ефект се отнася до нетното въздействие на лихвените проценти, инфлацията и растежа на реалния БВП (т.е. разликата между лихвения процент и растежа) върху динамиката на дълга.
Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

Каре 1. Гаранции в проектите на бюджетни планове за 2022 г.

В допълнение към мерките с пряко отражение върху бюджета държавите членки предоставиха значителна подкрепа за ликвидността за икономиката в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, предимно под формата на публични гаранции. Тези мерки улесниха непрекъснатото предоставяне на кредити за икономиката от банковия сектор и дадоха възможност на всички икономически сектори да се възползват ефективно от благоприятните условия за финансиране, както и облекчиха временните ограничения на ликвидността. Някои държави членки подчертаха в своите ПБП ефективността на тези мерки за запазване на доверието и по този начин за ограничаване на въздействието на кризата върху заетостта.

С облекчаването на противоепидемичните мерки и последващото възстановяване се очаква задействането на публични гаранции, свързани с кризата с COVID-19, да е достигнало връхната си точка, тъй като много гаранционни схеми вече са изтекли или изтичат до края на 2021 г. Това се потвърждава от информацията, предоставена в ПБП, в които често се очаква, че равнището на условните задължения ще започне да намалява от 2022 г. нататък, което отразява и очакваното икономическо възстановяване. В информацията, предоставена в ПБП, също така се подчертава, че за някои схеми действителното задействане, отразено в действителните условни задължения на правителството, е останало слабо в сравнение с първоначално обявения максимален размер.

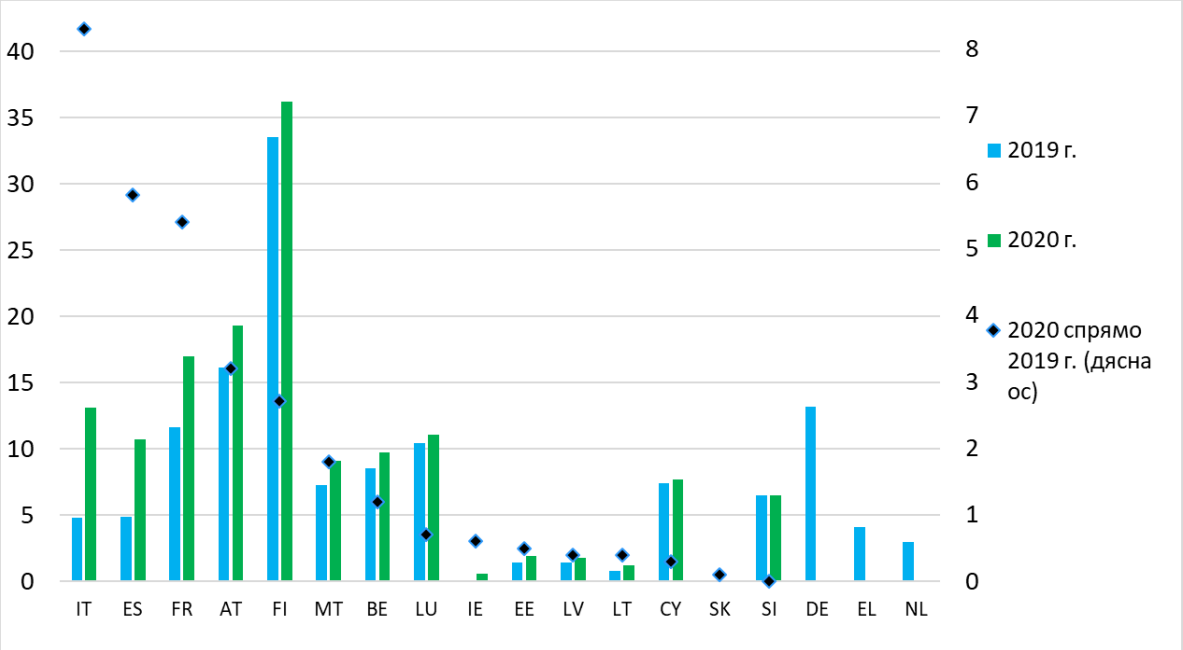
[10] Средният срок до падежа в еврозоната понастоящем е 7,9 години (изчислен като проста средна стойност на сроковете до падежите в държавите членки от еврозоната).

[11] През 2020 г. имплицитният лихвен процент беше 1,5 % за еврозоната като цяло.

[12] Данни за 2020 г., източник: Статистика за държавните финанси, ЕЦБ.

Въз основа на съществуващите доказателства увеличението на размера на държавните гаранции до момента е останало умерено в повечето случаи (вж. графика Б1.1) и като цяло по-ниско, отколкото по време на голямата финансова криза. Следва да се отбележи, че самият размер на гаранциите, които са били задействани, не е свързан с вероятността да бъдат изискани, тъй като това се дължи на други аспекти, по-специално платежоспособността на дружествата, които са се възползвали от гаранциите.

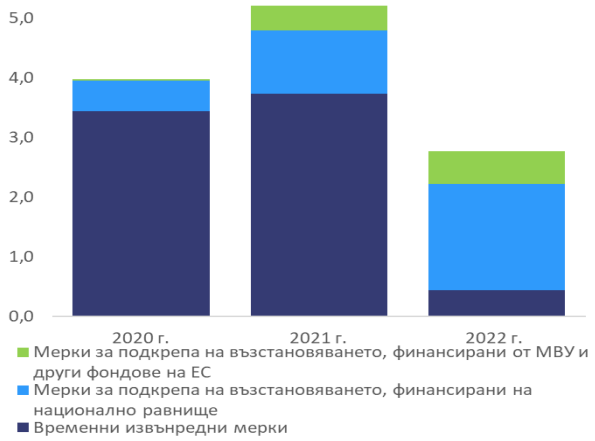
Графика Б1.1 Еврозона: размер на държавните гаранции, 2019 г. и 2020 г. (% от БВП)



Източник: Евростат (gov_10dd_guar и gov_cl_guar); няма налични данни за 2020 г. за Германия, Гърция и Нидерландия.

Държавите членки поддържаха значителни фискални мерки в отговор на влошаващото се развитие на пандемията в началото на 2021 г. Според оценките на Комисията временните спешни мерки[13] възлизаха на 3,4 % от БВП през 2020 г., около 85 % от общите дискреционни фискални мерки, предприети през тази година (графика 2.5). Други мерки от по-общ характер в подкрепа на възстановяването (временни или постоянни), като например допълнителните благоустройствени дейности или намаляването на косвените данъци, възлизаха на 0,5 % от БВП през 2020 г[14]. Очаква се разходите за временни спешни мерки да нараснат през 2021 г. до 3,7 % от БВП. Увеличението на временните спешни мерки се дължи главно на приемането на нови или разширени мерки в отговор на необходимостта от нови ограничения на икономическата дейност през първата половина на годината. Разходите за мерки за подкрепа на възстановяването (финансирани както от национални източници, така и от ЕС) се очаква да нараснат през 2021 г. до 1,5 % от БВП, включително финансирани от ЕС мерки в размер на 0,4 % от БВП.

Графика 2.5 **Еврозона: Временни спешни мерки и мерки за подкрепа на възстановяването, 2020—2022 г. (% от БВП)**



Забележка: Графиката показва разходите през 2022 г. за мерките, приети от 2020 г. нататък. За определението на временни спешни мерки вж. каре 2. За определението на мерки за подкрепа на възстановяването вж. бележка под линия 12.
Източници: Проектите на бюджетни планове за 2022 г. и прогнозата на Европейската комисия от есента на 2021 г.

Предвижда се временните спешни мерки да бъдат премахнати най-вече през 2022 г., с приемането от държавите членки на мерки в подкрепа на възстановяването. Според прогнозата на Комисията през 2022 г. временните спешни мерки ще възлязат на по-малко от 0,5 % от БВП, а мерките за подкрепа на възстановяването се оценяват на 2,3 % от БВП. Тези мерки за подкрепа на възстановяването ще съставляват около 85 % от общите дискреционни фискални мерки през 2022 г., което е обратната ситуация

[13] Причината за разграничаването на спешните мерки е, че целесъобразността на тяхното изпълнение следва да се оценява не във връзка със състоянието на икономиката, а със състоянието на общественото здраве и наложените във връзка с него ограничения. За определението на временни спешни мерки вж. каре 2.

[14] Мерките за подкрепа на възстановяването са фискални мерки, въведени от март 2020 г. насам, за да се гарантира устойчиво възстановяване след пандемията от COVID-19. Тези мерки могат да бъдат временни или постоянни; някои от тях могат да бъдат финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост. Когато тези мерки засягат бюджетното салдо след 2022 г., те се считат за постоянни. Тези мерки могат да бъдат под формата на публични инвестиции, капиталови трансфери, текущи разходи или мерки по отношение на приходите (намаления на данъците). Що се отнася до състава на мерките за фискална подкрепа, държавите членки следва да се съобразят с препоръката на Съвета от 18 юни, за да се гарантира устойчиво и трайно възстановяване.

спрямо тази през 2020 г. Това потвърждава, че се осъществява насочването на усилията към подкрепа на възстановяването. Все по-голяма част от тази подкрепа за възстановяване е свързана с мерки, финансирани от ЕС, и по-специално с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, по които през 2022 г. ще се финансират 24 % от общите мерки за подкрепа на възстановяването или 0,5 % от БВП. Някои спешни мерки обаче могат да бъдат удължени, ако развитието на пандемията се влоши. Освен това държавите членки могат да приемат или да разширят обхвата на мерките за противодействие на икономическото и социалното въздействие на неотдавнашното рязко увеличение на цените на енергията.

Тенденции в разходите, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост

В прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. и в проектите на бюджетни планове за 2022 г. се предвижда усвояването на безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост (безвъзмездна финансова подкрепа) да бъде концентрирано в началото на периода, като повечето безвъзмездни средства бъдат насочени към финансиране на частни и публични инвестиции[15].

[15] В настоящото съобщение, както и в становищата на ПБП се използва определението за инвестиции по националните сметки, докато в Механизма за възстановяване и устойчивост се използва по-широко понятие за инвестиции. В Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост инвестициите се определят като капиталообразуване в области като основен капитал, човешки капитал и природен капитал. Това би обхващало например и нематериални активи, като данни, интелектуална собственост и умения. Понятието „основен капитал“ е равностойно до голяма степен на понятието „бруто капиталообразуване в основен капитал“, което се използва в националните сметки (например инфраструктура, сгради, но и някои нематериални активи, като НИРД, патенти или софтуер). Човешкият капитал се натрупва чрез разходи за здравеопазване, социална закрила, образование, обучение, квалификация и т.н. Природният капитал се увеличава чрез действия, насочени към увеличаване на дела на възобновяемите природни ресурси, опазване или възстановяване на околната среда (напр. намаляване на емисиите, възстановяване на състоянието на земята, повторно залесяване) или смекчаване/адаптиране към изменението на климата.

Механизмът за възстановяване и устойчивост предоставя финансова подкрепа на държавите членки за инвестиции и реформи чрез безвъзмездни средства и заеми. В настоящия раздел се разглеждат само тенденциите, свързани с безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, тъй като те са бюджетни позиции „над реда“. За разлика от това заемите по Механизма за възстановяване и устойчивост са финансови позиции „под реда“, подобни на други заеми, сключени от държавата на международните финансови пазари за собствено финансиране[16]. Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. съвкупният профил на разходите за безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост е концентриран в началото на периода, като 42 % от общия размер на отпуснатите безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за държавите членки от еврозоната се изразходват до края на 2022 г. в очакване на решението за изплащане след изпълнението на междинните и крайните цели, а около 67 % – до края на 2023 г. По отношение на БВП финансираните от Механизма за възстановяване и устойчивост разходи през 2022 г. се оценяват на над 0,5 % от БВП и 0,5 % през 2023 г. Подобен профил се очертава в ПБП, като около 44 % от общия размер на отпуснатите безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за държавите членки от еврозоната се изразходват до края на 2022 г. в очакване на решението за изплащане след изпълнението на междинните и крайните цели, а около 65 % – до края на 2023 г. Плащанията към държавите членки по Механизма за възстановяване и устойчивост започнаха през лятото на 2021 г. под формата на предварително финансиране (възлизащо досега на над 34 милиарда евро под формата на безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост) след одобряването на първите планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ). Според оценките държавите членки от еврозоната са изразходвали около 17 % от общия размер на безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост през 2021 г., което се равнява на около 0,4 % от БВП на еврозоната. Около 72 % от безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за периода 2020—2022 г. ще бъдат насочени към подкрепа на инвестициите, както публични, така и частни (с около 47 % ще се подкрепят частните инвестиции чрез капиталови трансфери, а около с 25 %

Графика 2.6 **Разходи, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, 2020—2022 г. (% от общите разходи)**



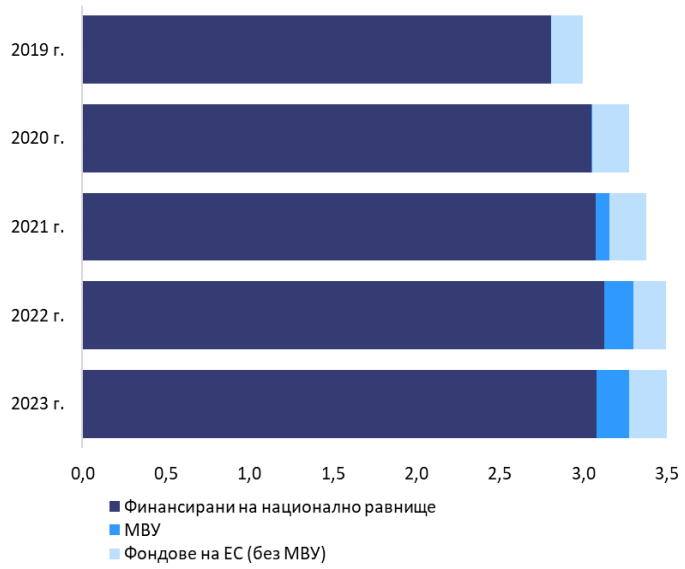
Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

[16] За разлика от разходите, финансирани със заеми по Механизма за възстановяване и устойчивост, разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, се компенсират чрез съответстващи приходи и следователно не са пряко видими в салдото по консолидирания държавен бюджет.

ще се финансират публични инвестиции чрез бруто капиталообразуване в основен капитал) въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. Останалата част от безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост ще бъдат насочени към текущите разходи (около 27 %) и данъчните облекчения (около 1 %), използвани от държавите членки за финансиране на други мерки за подпомагане на възстановяването, подобряване на устойчивостта и насърчаване на екологичния и цифровия преход. Подобни тенденции се наблюдават и в ПБП на държавите членки: около 74 % от безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за периода 2020—2022 г. ще бъдат насочени към инвестиционни разходи, с почти равно разпределение между публичните инвестиции (около 38 %) и частните инвестиции (около 36 %). Останалата част от безвъзмездните средства се очаква да бъдат разпредели до голяма степен към текущите разходи (около 25 %) и данъчните облекчения (около 1 %), използвани от държавите членки за финансиране на други мерки за подпомагане на възстановяването, подобряване на устойчивостта и насърчаване на екологичния и цифровия преход.

Прогнозираното увеличение на дела на публичните инвестиции в БВП се дължи както на източници от ЕС, така и на национални източници на финансиране. В прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. се предвижда увеличение на съвкупното съотношение на публичните инвестиции към БВП в еврозоната от 2,8 % през 2019 г. на около 3,2 % през 2022 г. в резултат на по-голямото финансиране от ЕС и от национални източници. Значителна част от увеличеното финансиране от ЕС се дължи на използването на безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост. В същото време се очаква финансираните на национално равнище инвестиции да бъдат запазени в общи линии през 2022 г., тъй като се очаква всички държави членки да запазят дела на национално финансираните инвестиции в БВП поне до равнище, сходно с това през 2021 г.

Графика 2.7 **Публични инвестиции в еврозоната, 2019—2023 г. (% от БВП)**



Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

Оценка на фискалната позиция на еврозоната

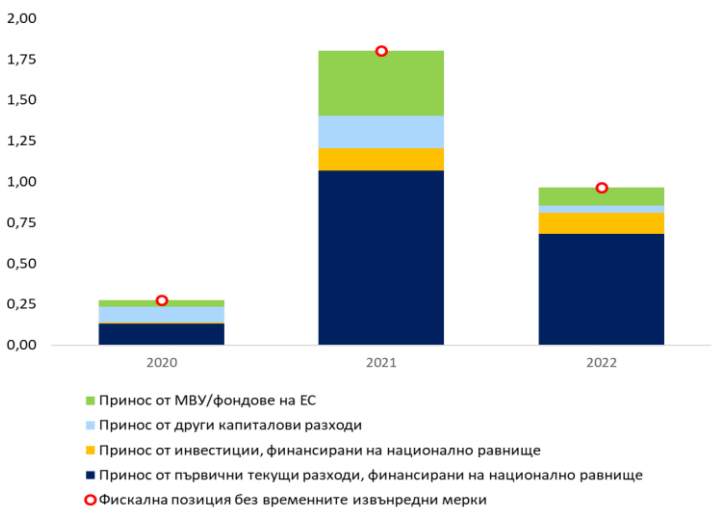
Показателят за фискалната позиция за периода 2020—2022 г. беше коригиран, за да се вземат предвид предизвиканите от пандемията специфични обстоятелства. Фискалната позиция измерва краткосрочния импулс за икономиката от дискреционната

фискална политика. В съответствие с подхода, използван през пролетта[17], в настоящото съобщение се изчислява фискалната позиция, като се разглежда годишното увеличение на нетните разходи спрямо 10-годишния потенциален растеж (за повече подробности вж. карето: Показатели, използвани при оценката на проектите на бюджетни планове за 2022 г. в статистическото приложение). В съответствие с препоръките на Съвета относно програмите за стабилност за 2021 г. общият размер на нетните разходи, използван за изчисляване на цялостната фискална позиция, беше коригиран, за да се включат разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, и да се изключат временните спешни мерки, свързани с кризата с COVID-19 (каре 2 съдържа подробен преглед на тези промени). В допълнение към приноса от финансираните от ЕС разходи в настоящото съобщение се посочва приносът за общата фискална позиция от различни съвкупни разходи, финансирани на национално равнище: i) инвестиции; ii) други капиталови разходи; и iii) текущи първични разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите).

Съвкупната фискална позиция на еврозоната ще остане експанзивна през 2021 г.

Според оценките през 2020 г. фискалната позиция е била леко експанзивна (¼ % от БВП)[18], тъй като ограничителните мерки, необходими за ограничаване на разпространението на пандемията, са засегнали способността на правителствата да изразходват средства за нормални дейности. През 2021 г. се очаква фискалната експанзия да бъде значителна в размер на 1¾ % от БВП, което до голяма степен се дължи на финансираните на национално равнище нетни текущи първични разходи,

Графика 2.8 **Еврозона: фискална позиция, 2020—2022 г. (% от БВП)**



Забележка: Графиката показва дискреционния фискален импулс, коригиран така, че да се вземат предвид специалните обстоятелства на пандемията от COVID-19.
Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

[17] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: „Координиране на икономическите политики през 2021 г.: преодоляване на COVID-19, подкрепа на възстановяването и модернизиране на нашата икономика“, 2 юни 2021 г. Моля, вж. връзката: com-2021-500_en.pdf (europa.eu)

[18] Пандемията от COVID-19 поставя конкретни предизвикателства пред оценката на съответната фискална позиция, не на последно място необходимостта да се вземе предвид постепенното премахване на временните извънредни мерки. По-специално, прилагането и последващото постепенно премахване на значителните временни извънредни мерки през 2022 г. правят по-трудно разбирането на основните фискални тенденции. Постепенното премахване на тези мерки не следва да се счита за рестриктивна фискална политика, когато икономическата активност и отработените часове се връщат на нормални равнища. Изключването им от анализа ще спомогне да се избегнат подвеждащи изводи относно

които се очаква да осигурят експанзионистичен принос от малко над 1 % от БВП. Очаква се друг положителен принос да дойде от публични инвестиции и други капиталови разходи, финансирани както от националните бюджети, така и от бюджета на ЕС. Значителният експанзионистичен принос от почти ½ % от БВП от бюджета на ЕС отразява главно изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки.

Фискалната политика в еврозоната се очаква да продължи да бъде подкрепяща през 2022 г., за да се поддържа възстановяването. С набирането на темпа на икономическо възстановяване се очаква държавите членки от еврозоната да пренасочат своите политики от временни спешни мерки (които в по-голямата си част изтичат през 2022 г.) към мерки за подкрепа на възстановяването, които са необходими за намаляване на загубите на продукция и за насърчаване на екологичния и цифровия преход на нашите икономики. Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2021 г., която включва ПБП за 2022 г., се очаква допълнителна фискална експанзия от почти 1 % от БВП през 2022 г.

Финансираните от ЕС разходи и капиталовите разходи, финансирани на национално равнище, ще продължат да подкрепят възстановяването и потенциалния растеж през 2022 г., като общите допълнителни разходи възлизат на ¼ % от БВП (а финансираните от ЕС разходи възлизат на 0,1 % от БВП). С ускоряването на изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост се очаква разходите, финансирани от ЕС, да се увеличат още повече през 2022 г., което ще допринесе за експанзионистична фискална политика. Очаква се и през следващата година инвестициите, финансирани на национално равнище, да продължат да нарастват. Очакваната фискална подкрепа за финансиране на публични и частни инвестиции ще окаже положително въздействие върху потенциалния растеж, а оттам и върху фискалната устойчивост.

Голяма част от фискалната подкрепа през 2022 г. е предназначена за по-голямо национално финансиране на текущите разходи или за по-малки данъчни приходи (¾ % от БВП). В някои случаи тези прогнози предполагат значително въздействие върху основната фискална позиция, също и в някои държави членки с голям дълг.

Въпреки че през 2022 г. съвкупната фискална позиция на еврозоната е подкрепяща, съставът ѝ може да бъде подобрен. В специфичните за всяка държава препоръки за 2021 г. на държавите членки беше препоръчано да прилагат различни видове фискални стратегии въз основа на равнището на своя публичен дълг. Държавите членки с малък дълг следва да се придържат към подкрепяща фискална позиция, включително импулса, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост. Държавите членки с голям дълг следва да използват Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно провеждат разумна фискална политика. Държавите членки следва да запазят

развитието на подкрепата за търсенето от началото на пандемията. За целите на последователността и сравнението показателят за фискалната позиция и за 2020 г. беше коригиран, за да се изключат временните спешни мерки, предприети в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19. Като се има предвид, че през 2020 г. по-голямата част от фискалния импулс беше осигурена от тези временни спешни мерки, променената мярка, използвана в тази бележка, сочи само леко експанзивна фискална позиция за 2020 г. Когато се включат временните спешни мерки, фискалната позиция на еврозоната ще бъде експанзивна с 3¾ % през 2020 г. и 2,0 % през 2021 г., а през 2022 г. — рестриктивна с 2,0 %.

инвестициите, финансирани на национално равнище. В същото време нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи следва да бъде държан под контрол и да бъде ограничен за държавите членки с голям дълг. Както е посочено в раздел III по-долу, всички държави членки спазват препоръките да използват Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването и всички държави членки запазват или като цяло запазват своите финансирани на национално равнище инвестиции. В няколко държави членки обаче се очаква допълнително увеличение на финансираните на национално равнище текущи разходи през 2022 г. над потенциалния растеж, включително в тези от тях с големи рискове за устойчивостта на дълга. Това прогнозно увеличение на текущите разходи над потенциалния растеж следва подобни тенденции, наблюдавани през 2020 г. и 2021 г., и предполага нарастваща тежест на постоянните текущи разходи или нефинансирани данъчни намаления. Поради това съставът на фискалната позиция за 2022 г. би могъл да бъде подобрен чрез пренасочване във възможно най-голяма степен на фискалната подкрепа към инвестициите. Тези елементи ще насърчат инвестициите и ще доведат до подобряване на средносрочната фискална устойчивост. Освен това за силно задлъжнелите държави членки ограничаването на нарастването на текущите разходи ще спомогне за провеждането на разумна фискална политика, както бе препоръчано от Съвета.

Каре 2. Показатели за фискалната позиция, използвани при пандемията от COVID-19

По традиция фискалната позиция показва краткосрочното въздействие на дискреционната фискална политика върху икономиката и се определя като мярка за годишното изменение на бюджетното състояние на сектор „Държавно управление“. Въпреки това, с оглед на извънредните обстоятелства, предизвикани от пандемията от COVID-19, наличието на значителни трансфери от бюджета на ЕС (като например от Механизма за възстановяване и устойчивост или други безвъзмездни средства от ЕС) и значителната несигурност около прогнозите за разликата между фактическия и потенциалния БВП, конвенционалните показатели, като промяната в структурното бюджетно салдо или „целевия показател за разходите“, не се считат за подходящи за измерването на фискалната позиция в настоящия контекст.

По-специално промяната в структурното бюджетно салдо не отразява допълнителния фискален импулс, осигурен от ЕС, тъй като съответните национални разходи се компенсират точно със съответните приходи от ЕС. Поради това икономиката може да получава значителен импулс от страна на ЕС, без това да се вижда в номиналното или структурното бюджетно салдо. Аналогично „целевият показател за разходите“ изключва въздействието на разходите, финансирани от ЕС, и следователно не отразява и цялостната фискална позиция.

Освен това от 2020 г. насам салдата на сектор „Държавно управление“ също бяха засегнати в значителна степен от въвеждането и последващото постепенно премахване на свързаните с кризата временни извънредни мерки. Тези мерки като цяло са предназначени да подпомогнат на здравните системи и да компенсират работниците и предприятията за причинените от пандемията загуби на доходи. По своето естество те са временни, с краен срок на действие през 2023 г. или по-рано, но тяхното въздействие зависи от развитието на здравната ситуация. Въпреки че са полезни в началната фаза на кризата, тези мерки вероятно ще бъдат по-малко ефективни в подкрепа на възстановяването, когато свързаната със здравето извънредна ситуация постепенно се нормализира.

Поради тези причини Комисията използва мярка за фискална позиция, която се основава на промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) спрямо средния 10-годишен темп на растеж на потенциалния БВП. Агрегатът на разходите включва разходи, финансирани на национално равнище, както и разходи, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост и други безвъзмездни средства от ЕС, и следователно измерва импулса, даден от националния бюджет, както и от ЕС. Същевременно, като се вземат предвид извънредните обстоятелства, породени от въздействието на пандемията от COVID-19, това изключва въздействието на свързаните с кризата временни извънредни мерки. Разликата между промяната в нетните първични разходи (както е определена по-горе) спрямо 10-годишния среден потенциален растеж на БВП може да се тълкува като измерване за цялостната фискална позиция.

В съответствие с препоръките на Съвета от 2 юни 2021 г. в оценката на Комисията се обръща специално внимание и на развитието на подкомпонентите на общата фискална позиция поотделно, по-специално разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, финансираните на национално равнище инвестиции и финансираните на национално равнище първични текущи разходи.

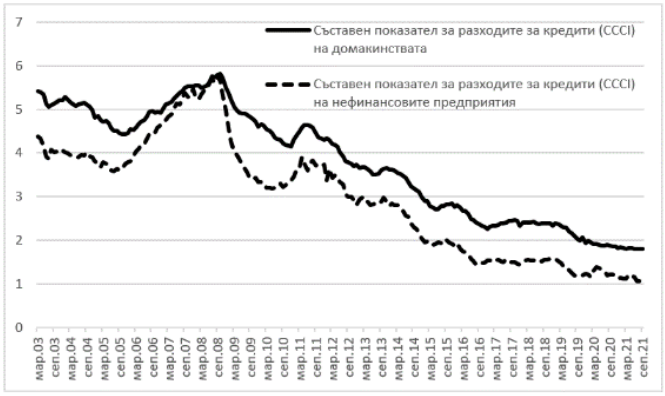
Парична политика

Гъвкавата паричната политика на ЕЦБ от началото на пандемията допринесе за запазването на благоприятни условия за финансиране в еврозоната. Докато дългосрочните пазарни лихвени проценти се повишават от септември насам, съставният показател за разходите за кредити (composite credit cost indicator — CCCI)[19] на предприятията и домакинствата от еврозоната до момента остават на исторически ниски равнища (графика 2.9). Като запази благоприятните условия за финансиране, мерките на паричната политика на ЕЦБ[20] допринесоха и за по-ефективно предаване на фискалните импулси в цялата икономика на еврозоната по време на пандемията. В същото време подкрепящата фискална позиция подпомогна и трансмисията на паричната политика на ЕЦБ. Това силно взаимно допълване между фискалните и паричните политики в еврозоната създаде възможност и двете политики да функционират в тандем и ефективно да смекчат икономическите щети от пандемията. Вбъдеще условията за

[19] Съставният показател за разходите за кредити (composite credit cost indicator — CCCI) е синтетична мярка за разходите за външно финансиране за корпоративния сектор и домакинствата в еврозоната. CCCI на нефинансовите предприятия включва разходите за кредити, предоставени както от банките, така и от финансовите пазари (т.е. под формата на облигации). CCCI на домакинствата включва разходите по три вида банкови заеми, отпуснати на домакинствата, т.е. за потребление, покупка на жилище и други цели.

[20] ЕЦБ въведе набор от мерки за отпускане на паричната политика с цел смекчаване на неблагоприятните икономически последици от пандемията от COVID-19. Тези мерки се състояха в значителни допълнителни покупки на активи в рамките на програмата за закупуване на активи, и по-специално в рамките на програмата за закупуване на активи при пандемия, широко предоставяне на ликвидност при много благоприятни условия за банките от еврозоната, по-специално чрез третата серия от целеви операции по дългосрочно рефинансиране (ЦДОР III), и по-малко стриктни изисквания за обезпечения при операциите им за осигуряване на ликвидност с банки от еврозоната.

Графика 2.9 **Съставни показатели за разходите за кредити (CCCIs) на нефинансовите предприятия и домакинствата в еврозоната**



Източник: ЕЦБ, Bloomberg, Datastream, изчисления на ГД „Икономически и финансови въпроси".

финансиране би трябвало да останат благоприятни, като от пазарните форуърдни лихвени проценти може да се допусне само доста постепенно увеличение както на краткосрочните, така и на дългосрочните лихвени проценти през 2022 г. На последното си заседание от октомври, посветено на паричната политика, управителният съвет на ЕЦБ прецени, че приетите от него мерки на паричната политика продължават да бъдат от решаващо значение, за да се подпомогне преходът на икономиката към устойчиво възстановяване и в крайна сметка за свеждане на инфлацията в средносрочен план до целта от 2 %.

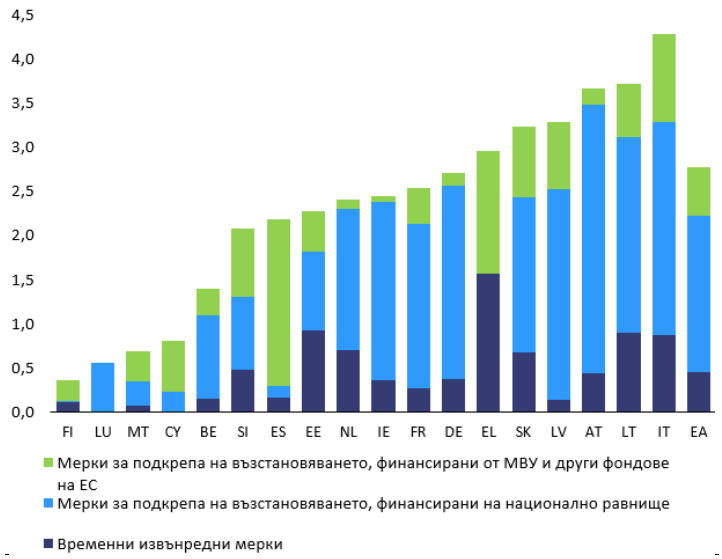
Управителният съвет на ЕЦБ също така счете, че целенасочената и координирана фискална подкрепа следва да продължи да допълва паричната политика.

III. Преглед на проектите на бюджетни планове

Фискални мерки в отговор на пандемията от COVID-19 във всички държави членки: от извънредното положение до възстановяването

Очаква се повечето държави постепенно да премахнат временните извънредни мерки и да насочат подкрепата към възстановяването през 2022 г. (графика 3.1). Очаква се разходите за мерки в подкрепа на възстановяването, частично финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, да надхвърлят 3 % от БВП през 2022 г. в Италия, Латвия и Австрия и над 2 % в други седем държави членки. Очаква се четири държави членки да финансират чрез фондовете на ЕС мерки за подкрепа на възстановяването, равняващи се поне на 1 % от БВП. Най-големите разходи за временни извънредни мерки през 2022 г. се очакват в Естония, Нидерландия, Гърция, Словакия, Литва и Италия. Премахването на последните извънредни мерки се очаква да стане през 2023 г.

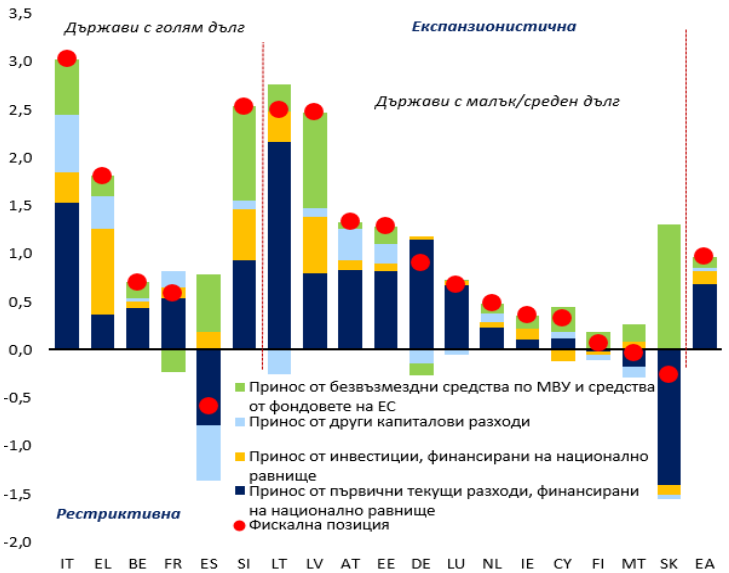
Графика 3.1 **Временни извънредни мерки и други мерки за подкрепа, 2022 г. (% от БВП)**



Забележка: Графиката показва разходите през 2022 г. на мерките, приети от 2020 г. нататък. За определението на временните извънредни мерки вж. каре 2. За определението на мерките за подпомагане на възстановяването вж. бележка под линия 12.
Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

Очаква се фискалната позиция да продължи да бъде подкрепяща в почти всички държави членки през 2022 г. (графика 3.2). Според прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. 17 очаква се държави членки да осигурят неутрална или подкрепяща фискална позиция, в някои случаи на високи равнища, с увеличение от 1 % от БВП или повече. Както е посочено в препоръките, отправени към тях през пролетта, очаква се голяма част от държавите

Графика 3.2 **Фискална позиция на държавите членки от еврозоната през 2022 г. (% от БВП))**

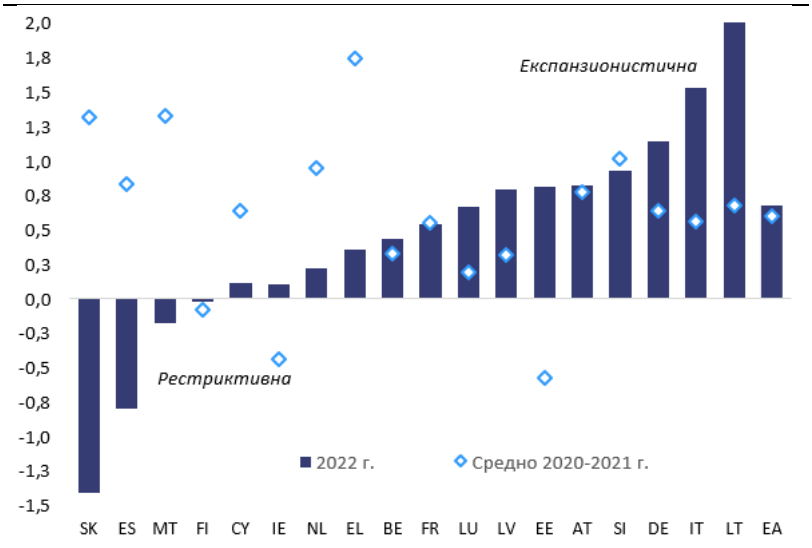


Забележка: Графиката показва фискалната позиция и нейните компоненти, с изключение на временните извънредни мерки във връзка с COVID-19, само въз основа на прогнозата на Комисията, тъй като в ПБП няма налични данни относно временните извънредни мерки във връзка с COVID-19.
Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

членки с малък/среден дълг да запазят подкрепяща фискална позиция през 2022 г. Единственото изключение е Словакия, за която се предвижда свиване от 0,3 % от БВП в контекст на стабилно увеличение на БВП през 2022 г. За Малта се предвижда неутрална позиция, отразяваща очакванията за главно много силен потенциален растеж. Повечето държави членки с голям дълг планират фискална експанзия (Белгия, Гърция, Франция и Италия). Държавите членки с голям дълг получиха препоръка да използват Механизма за възстановяване и устойчивост за финансиране на допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно провеждат разумна фискална политика.

В няколко държави прогнозната подкрепяща фискална позиция отразява по-голямото национално финансиране на текущите разходи или намаляването на данъците, докато в около една трета от тях тя отразява по-големите инвестиции (графика 3.2). В повечето държави членки нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да надхвърли темпа на средносрочния потенциален растеж, което предполага положителен принос към цялостната фискална позиция (в каре 2 се съдържа подробен преглед на показателите на фискалната позиция). Всъщност нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи се очаква да бъде основният двигател на подкрепящата фискална позиция в десет държави членки. Само в Испания, Малта и Словакия се очаква приносът на финансираните на национално равнище текущи разходи да бъде рестриктивен за фискалната позиция, тъй като текущите разходи, които не са временни, се очаква да намалеят след значителното увеличение, регистрирано през 2020—2021 г. (графика 3.3). В Гърция, Ирландия, Латвия и Словения подкрепящата фискална позиция през 2022 г. се очаква да се дължи на инвестициите, финансирани както на национално равнище, така и на равнище ЕС (графика 3.2).

Графика 3.3 **Увеличение на финансираните на национално равнище текущи разходи, средно за 2020—2021 г. и 2022 г. (% от БВП; над средносрочния потенциален растеж)**



Забележка: Този агрегат на разходите се определя основно и след приспадане на дискреционните приходи. Временните извънредни мерки са изключени.
Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

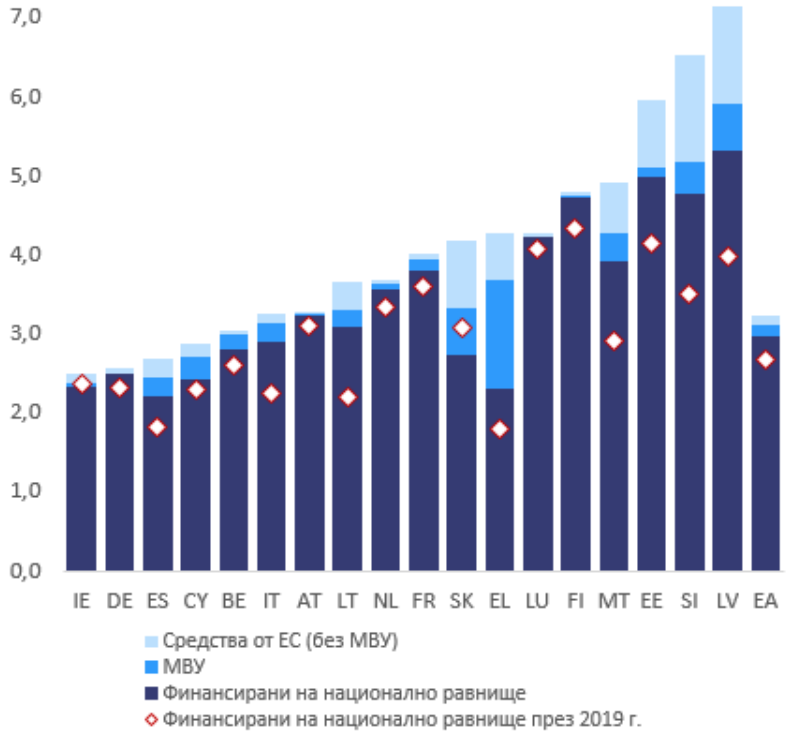
Нарастването на национално финансираните текущи разходи надвишава средносрочния потенциален темп на растеж през 2022 г. във всички държави членки, с изключение на Испания, Малта и Словакия (графика 3.3). В Италия въздействието на увеличението на финансираните на национално равнище текущи разходи върху основната фискална позиция възлиза на 1,5 % от БВП. В Италия дългът достигна високо равнище и към страната бе отправена препоръка да ограничи

нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи и да използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно се придържа към разумна фискална политика. Въздействието на увеличението на финансираните на национално равнище текущи разходи върху основната фискална позиция възлиза на 0,8 % от БВП в Латвия и 2,2 % от БВП в Литва. Латвия и Литва, чийто дълг е на ниско/средно равнище, получиха препоръка да контролират нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи.

Очаква се всички държави членки да запазят или да запазят до голяма степен през 2022 г. разходите си за инвестиции, финансирани на национално равнище (графика 3.4). Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. нарастването на финансираните на национално равнище инвестиции надвишава потенциалния растеж в Белгия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Литва, Латвия, Малта, Нидерландия.

Австрия и Словения допринасят за подкрепяща фискална позиция. Като цяло това съответства на потенциалния растеж в Германия, Люксембург, Финландия, Кипър и Словакия, където финансираните на национално равнище инвестиции остават като цяло стабилни.

Графика 3.4 **Публични инвестиции, 2019—2022 г. (% от БВП)**



Забележка: При липсата на ПВУ Нидерландия не е включила никакви прогнози за Механизма за възстановяване и устойчивост в своя проект на бюджетен план. [За Нидерландия в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. се приема, че планът за възстановяване и устойчивост ще бъде представен през 2022 г. и е направена линейна екстраполация за сумите по Механизма за възстановяване и устойчивост.]

Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2021 г.

Разходи, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост

Повечето държави членки съобщиха в своите ПБП за 2022 г. мерките, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост[21]. Много

[21] Като цяло пълнотата на докладването се е подобрила в сравнение с програмите за стабилност и конвергенция за 2021 г. Въпреки това продължават да са налице редица проблеми при докладването от страна на някои държави членки, като например неправилно прилагане на счетоводните правила към

държави членки съобщиха също мерките, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост доста след 2022 г., въпреки че това не беше задължително. Ирландия и Литва не съобщиха разбивката на финансираните от Механизма за възстановяване и устойчивост общи капиталови разходи. Освен това при липсата на ПВУ Нидерландия не включи никакво въздействие на Механизма за възстановяване и устойчивост в своя ПБП.

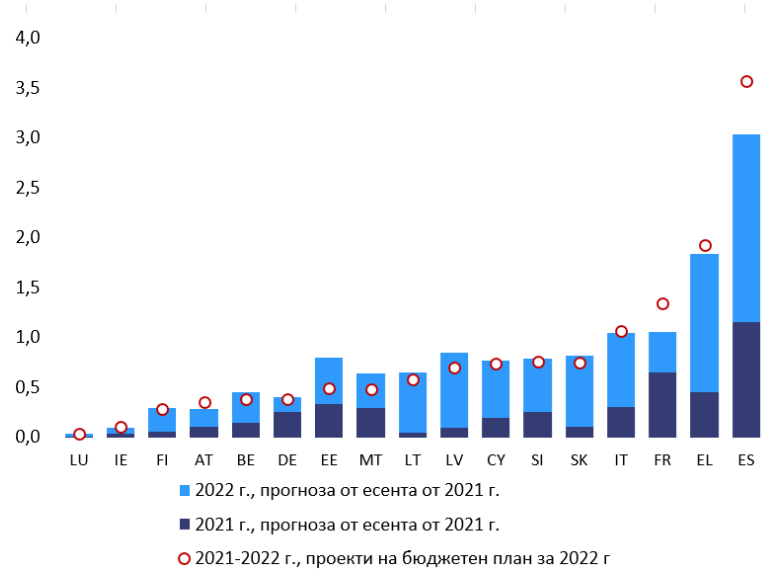
Съществува известна степен на разнородност в профила на разходите на безвъзмездната финансова помощ по Механизма за възстановяване и устойчивост за периода 2020—2022 г. в държавите членки от еврозоната. Въз основа на прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. малко на брой държави членки (Австрия, Германия, Франция, Кипър, Испания, Люксембург, Малта и Италия) планират да използват безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират със задна дата разходи, възникнали през 2020 г[22]. През 2021 г. разходите като дял от БВП, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да останат ограничени в повечето държави членки, като единствените изключения са Франция, Испания, Естония и Гърция, където делът на разходите в БВП вече се очаква да бъде значителен. През 2022 г. разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да нараснат значително в много държави членки. Очаква се по-специално те да бъдат над 1 % от БВП в Гърция и Испания и над 0,7 % в Италия, Латвия и Словакия. От друга страна, очаква се те да останат под 0,2 % от БВП в Ирландия, Люксембург, Германия и Австрия. Това отразява обема на отпуснатите безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, както и графика на плащанията, свързани с планираното изпълнение на междинните и крайните цели.

операции или компоненти, свързани с Механизма за възстановяване и устойчивост, които не се прибавят към общия сбор.

[22] Съгласно Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизма за възстановяване и устойчивост мерките, започнали от 1 февруари 2020 г. нататък, са допустими за финансиране от Механизма за възстановяване и устойчивост, при условие че отговарят на изискванията, определени в посочения регламент. Освен това, в съответствие с насоките на Евростат, общото правило за неутралност при регистрирането на безвъзмездните средства от ЕС, по изключение не се прилага за допустимите разходи, извършени през 2020 г. Съответните приходи трябва да се регистрират в момента на одобряването на ПВУ от Съвета, т.е. в повечето случаи през 2021 г.

Държавите членки с голям дълг използват най-много безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират допълнителни инвестиции, както се препоръчва в специфичните за всяка държава препоръки за 2021 г. Според прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. държавите членки с голям дълг (Белгия, Гърция, Испания, Франция, Италия), които са получили препоръка от Съвета да използват Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, изпълняват препоръката. Една държава членка (Гърция) е заделила пълния размер на безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост през 2022 г. за финансиране на публични инвестиции. Останалите държави членки (Белгия, Испания, Франция, Италия) са заделили над 60 % от своите безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост през 2022 г. за финансиране на частни и публични инвестиции.

Графика 3.5 **Разходи, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, 2021 г. и 2022 г. (% от БВП)**



Забележка: При липсата на план за възстановяване и устойчивост Нидерландия не включи никакво въздействие на Механизма за възстановяване и устойчивост в своя проект на бюджетен план. За да е възможно сравнение между ПБП и прогнозата на Комисията от есента на 2021 г., при изразяването им в % от БВП бяха използвани прогнозите за БВП, представени в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. Някои разлики между ПБП и прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. може да се дължат на закръгляването на данни в ПБП.
Източници: Проектите на бюджетни планове на държавите членки за 2022 г., прогнозата на Европейската комисия от есента на 2021 г.

Оценка на Комисията на проектите на бюджетни планове за 2022 г.

Становищата на Комисията относно проектите на бюджетни планове за 2022 г. са съсредоточени върху съгласуваността на последните с препоръките на Съвета от 18 юни 2021 г. Съветът препоръча държавите членки с малък дълг да се придържат към подкрепяща фискална позиция, включително импулса, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост. Държавите членки с голям дълг следва да използват Механизма за възстановяване и устойчивост за финансиране на допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно провеждат разумна фискална политика. Всички държави членки следва да запазят инвестициите, финансирани на национално равнище. Същевременно, тъй като нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи следва да бъде под контрол и да бъде ограничено в държавите членки с голям дълг, беше отправена препоръка в този смисъл към онези държави членки, в които въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. беше счетено, че това е проблем. Това ще позволи на фискалните

мерки да създадат пространство за инвестиции и да увеличат максимално подкрепата за възстановяването, без да се предопределят бъдещите фискални траектории и без да се създава постоянна тежест за публичните финанси с цел да се запазят разумните фискални политики.

Съветът също така препоръча на държавите членки да обърнат специално внимание на структурата на публичните финанси както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите в националния бюджет. Качеството на бюджетните мерки следва да гарантира устойчиво и приобщаващо възстановяване. Приоритет следва да бъде даден на устойчивите и увеличаващи растежа инвестиции, по-конкретно инвестициите, подкрепящи екологичния и цифровия преход. Фискалните структурни реформи ще помогнат да се осигури финансиране за приоритетите на публичната политика и ще допринесат за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, включително, когато е уместно, чрез подобряване на обхвата, адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички.

Почти всички държави членки от еврозоната представиха своите проекти на бюджетни планове до 15 октомври в съответствие с член 6 от Регламент (ЕС) № 473/2013. Единственото изключение е Италия, която представи своя план на 20 октомври. На 22 октомври Франция представи актуализация на проекта на бюджетен план. В случая с Нидерландия проектът на бюджетен план беше представен от предишното правителство. Веднага щом новото правителство започне работа и по правило най-малко един месец преди планираното приемане на проектозакона за бюджета от националния парламент, органите се приканват да представят на Комисията и на Еврогрупата актуализиран план. Комисията не прие становище относно проекта на бюджетен план, представен от Португалия, тъй като междувременно бюджетът беше отхвърлен от нейния парламент. На 15 ноември Комисията изпрати писмо, с което приканва португалските органи своевременно да представят нов проект на бюджетен план на Комисията и Еврогрупата и веднага щом правителството представи на португалския парламент нов проектозакон за държавния бюджет за 2022 г. Подаването на проектобюджета следва да се извърши най-малко един месец преди заплануваното приемане на новия проектозакон за бюджета от националния парламент.

По-долу е представено обобщение на становищата на Комисията[23], които се основават на нейната прогноза от есента на 2021 г.

Държави членки с голям дълг (Белгия, Франция, Гърция, Италия и Испания)

- Както беше препоръчано от Съвета, всички държави членки използват Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансират допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването.
- Както беше препоръчано от Съвета, всички държави членки запазват финансираните на национално равнище инвестиции.

[23] Обичайните работни документи на службите на Комисията, придружаващи становищата на Комисията относно проектите на бюджетни планове, не се публикуват тази година, като се вземат предвид качествените препоръки, приети от Съвета, и продължаващото отклонение от нормалните бюджетни изисквания след задействането на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж. Към становищата е приложено статистическо приложение, включващо необходимата информация за оценка на плановете на държавите членки.

- Съветът препоръча на **Италия** да ограничи нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. Не се планира това да бъде гарантирано в достатъчна степен, тъй като нарастването на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да допринесе значително за цялостната подкрепяща фискална позиция на Италия. За да допринесе за провеждането на разумна фискална политика, Комисията приканва Италия да предприеме необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да ограничи нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи.
- Предвид равнището на техния държавен дълг и големите предизвикателства пред устойчивостта в средносрочен план преди разпространението на пандемията от COVID-19, е важно **Белгия, Франция, Гърция, Италия** и **Испания** да гарантират запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план, когато предприемат подкрепящи бюджетни мерки.

Държави членки с малък/среден дълг (Австрия, Кипър, Естония, Финландия, Германия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Словения и Словакия)

- Както беше препоръчано от Съвета, всички държави членки, с изключение на **Словакия** и **Малта**, се придържат към подкрепяща фискална позиция, включително импулса, предоставен от Механизма за възстановяване и устойчивост. Рестриктивната фискална позиция на Словакия се проявява на фона на силния растеж БВП и възникващите ограничения на капацитета. Неутралната позиция на Малта отразява главно очаквания много висок потенциален растеж, докато публичните инвестиции достигат рекордно високо равнище. Това в общи линии съответства на препоръките на Съвета.
- Всички държави членки планират да използват Механизма за възстановяване и устойчивост в подкрепа на възстановяването си, докато Нидерландия все още не е представила своя план за възстановяване и устойчивост.
- Както беше препоръчва от Съвета, всички държави членки запазват или запазват в голяма степен финансираните инвестиции на национално равнище.
- На **Латвия** и **Литва** Съветът препоръча да контролират нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. Не се планира това да бъде гарантирано в достатъчна степен, тъй като нарастването на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да допринесе значително за тяхната като цяло подкрепяща фискална позиция.

В общи линии проектите на бюджетни планове включват мерки, предназначени да укрепят структурата на публичните финанси и да допринасят за устойчиво и приобщаващо възстановяване, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Пълна оценка на фискално-структурните реформи, осъществени от държавите членки, ще бъде извършена в контекста на оценката на изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост и в докладите по държави за 2022 г.

Като се има предвид степента на тяхното възстановяване, държавите членки се приканват редовно да правят преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да са готови да ги адаптират към променящите се обстоятелства.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: Специфична за всяка държава оценка на проектите на бюджетни планове за 2022 г.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Австрия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Австрия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Австрия планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Като се има предвид степента на възстановяването, Австрия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Белгия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща. Както бе препоръчано от Съвета, Белгия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Белгия планира също да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Предвид равнището на държавния дълг на Белгия и големите предизвикателства пред устойчивостта в средносрочен план преди разпространението на пандемията от COVID-19, е важно страната да гарантира запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план, когато предприема подкрепящи бюджетни мерки. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Мерките, обявени в проекта на бюджетен план, са в съответствие с препоръката, макар и малки по размер. Като се има предвид степента на възстановяването, Белгия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Кипър**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Кипър планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Кипър планира като цяло да запази повечето финансирани на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Очаква се инвестициите и реформите, финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост, да постигнат тези цели и да допринесат за подпомагането на дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Като се има предвид степента на възстановяването, Кипър се приканва редовно да прави

преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Естония**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Естония планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Естония планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Някои от мерките, включени в проекта на бюджетен план, са свързани с информационните технологии и зелените инвестиции и поради това се очаква да допринесат за изпълнението на препоръката. Като се има предвид степента на възстановяването, Естония се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Финландия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Финландия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Финландия планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Мерките, свързани с изпълнението на правителствената програма и на плана за възстановяване и устойчивост, съдържащи се в проекта на бюджетен план на Финландия, допринасят за изпълнението на тази препоръка на Съвета. Като се има предвид степента на възстановяването, Нидерландия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в актуализирания проект на бюджетен план на **Франция**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща. Както бе препоръчано от Съвета, Франция планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Франция планира също да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Предвид равнището на държавния дълг на Франция и големите предизвикателства пред устойчивостта в средносрочен план преди разпространението на пандемията от COVID-19, е важно страната да гарантира запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план, когато предприема подкрепящи бюджетни мерки. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия

преход. В това отношение мерките, съдържащи се във френския проект на бюджетен план, допринасят за изпълнението на препоръката на Съвета за осигуряване на устойчиво и приобщаващо възстановяване, като същевременно се дава приоритет на екологичния и цифровия преход, както и на адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички. Като се има предвид степента на възстановяването, Франция се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Германия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Германия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Германия планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Тези цели са постигнати чрез мерките, залегнали в проекта на бюджетен план. Като се има предвид степента на възстановяването, Германия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Гърция**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща. Както беше препоръчано от Съвета, Гърция планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Гърция планира също да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Предвид равнището на държавния дълг на Гърция и големите предизвикателства пред устойчивостта в средносрочен план преди разпространението на пандемията от COVID-19, е важно страната да гарантира запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план, когато предприема подкрепящи бюджетни мерки. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. През 2021 г. повечето от мерките за спешна подкрепа ще бъдат постепенно премахнати, а мерките, включени в проекта на бюджетен план за 2022 г., имат за цел да стимулират съвкупното търсене и заетостта, което ще подпомогне устойчивото и приобщаващо възстановяване. Освен това инвестициите и реформите, финансирани по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост, ще допринесат значително за екологичния и цифровия преход. И накрая, провеждането на фискални структурни реформи като прегледите на разходите, реформата на бюджетирането, основано на изпълнението, завършването на функционалната класификация и разработването на рамка за екологосъобразно бюджетиране се очаква да подобрят ефективността на публичните финанси. Като се има предвид степента на възстановяването, Гърция се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Ирландия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Ирландия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Ирландия планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Мерките, включени в националния план за развитие, като модернизирането на жилищни сгради и националния план за широколентов достъп, са съобразени с подпомагането на екологичния и цифровия преход. Като се има предвид степента на възстановяването, Ирландия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията и информацията, съдържаща се в проекта на бюджетен план на **Италия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително стимулът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща. Както беше препоръчано от Съвета, Италия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Италия планира също да запази финансираните на национално равнище инвестиции. В същото време Италия не планира да ограничи в достатъчна степен нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. За да допринесе за провеждането на разумна фискална политика, Комисията приканва Италия да предприеме необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да ограничи нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. Предвид равнището на държавния дълг на Италия и големите предизвикателства пред устойчивостта в средносрочен план преди разпространението на пандемията от COVID-19, е важно страната да гарантира запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план, когато предприема подкрепящи бюджетни мерки. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. В това отношение мерките, съдържащи се в италианския проект на бюджетен план, допринасят за изпълнението на препоръката на Съвета за осигуряване на устойчиво и приобщаващо възстановяване, като същевременно се дава приоритет на екологичния и цифровия преход. Като се има предвид степента на възстановяването, Италия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Латвия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Латвия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Латвия планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. В същото време

Латвия не контролира в достатъчна степен нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Мерките, включени в плана на Латвия за възстановяване и устойчивост и в проекта на бюджетен план, са насочени към посрещане на нуждите от инвестиции за екологичния и цифровия преход. Като се има предвид степента на възстановяването, Латвия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Литва**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Литва планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Литва планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. В същото време Литва не контролира в достатъчна степен нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Очаква се мерките, включени в плана за възстановяване и устойчивост на Литва и в проекта на бюджетен план на Литва, да допринесат за изпълнението на тази препоръка. Като се има предвид степента на възстановяването, Литва се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Люксембург**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Люксембург планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Люксембург планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. В това отношение мерките, съдържащи се във проекта на бюджетен план на Люксембург, допринасят за изпълнението на препоръката на Съвета за осигуряване на устойчиво и приобщаващо възстановяване, като същевременно се дава приоритет на екологичния и цифровия преход, както и на адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички. Като се има предвид степента на възстановяването, Люксембург се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Малта**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде неутрална в

условията на много висок очакван потенциален растеж и рекордно високо равнище на публичните инвестиции, в голяма степен както бе препоръчано от Съвета. Малта планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Малта планира също да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Очаква се нарастването на публичните инвестиции, предвидено в проекта на бюджетен план на Малта, да подкрепи екологичния и цифровия преход и да засили потенциала за растеж, докато увеличаването на пенсионните права, макар и ограничено, може да повиши натиска върху устойчивостта на пенсионната система. Като се има предвид степента на възстановяването, Малта се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Нидерландия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително предполагаемият импулс, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Предполага се, че Нидерландия ще продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Нидерландия планира също да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Очаква се мерките, включени в проекта на бюджетен план на Нидерландия, да допринесат за изпълнението на тази препоръка. Като се има предвид степента на възстановяването, Нидерландия се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства. Веднага щом новото правителство започне работа и по правило най-малко един месец преди планираното приемане на проектозакона за бюджета от националния парламент, органите се приканват да представят на Комисията и на Еврогрупата актуализиран проект на бюджетния план.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Словакия**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде рестриктивна в условията на висок ръст на производството и възникващи ограничения за капацитета през 2022 г., в голяма степен както бе препоръчано от Съвета. Словакия планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Словакия планира като цяло да запази повечето финансирани на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Макар и с малък мащаб, мерките, обявени в проекта на бюджетен план, са в съответствие с препоръката. Като се има предвид степента на възстановяването, Словакия се приканва редовно да прави преглед на използването,

ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията, съдържаща информацията, включена в проекта на бюджетен план на **Словения**, през 2022 г. фискалната позиция, включително импулсът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща, както бе препоръчано от Съвета. Словения планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Словения планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. Въпреки че повечето от мерките са насочени към изпълнението на препоръката на Съвета, приетата данъчна реформа може да окаже натиск върху устойчивото и приобщаващо възстановяване. Като се има предвид степента на възстановяването, Словения се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

Въз основа на прогнозата на Комисията и информацията, съдържаща се в проекта на бюджетен план на **Испания**, през 2022 г. фискалната позиция, включително стимулът, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да бъде подкрепяща. Както беше препоръчано от Съвета, Испания планира да продължи да оказва подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции. Както беше препоръчано от Съвета, Испания планира също да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Предвид равнището на държавния дълг на Испания и големите предизвикателства пред устойчивостта в средносрочен план преди разпространението на пандемията от COVID-19, е важно страната да гарантира запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план, когато предприема подкрепящи бюджетни мерки. Комисията припомня важността на структурата на публичните финанси и качеството на бюджетните мерки, включително чрез стимулиращи растежа инвестиции, по-специално в подкрепа на екологичния и цифровия преход. В това отношение проектът на бюджетен план съдържа подробни мерки, които са насочени в тази посока и насърчават цифровия преход, повишаването на свързаността и укрепването на киберсигурността чрез различни планове за действие като Плана за свързаност и цифрова инфраструктура за обществото. Екологичният преход е обхванат и от новия Закон за изменението на климата и за енергийния преход и Националния хидроложки план за 2021—2027 г. Освен това ще се увеличи обществената подкрепа за НИРД и трансфера на знания чрез Испанската агенция за научни изследвания и Red Cervera, наред с други действия. Като се има предвид степента на възстановяването, Испания се приканва редовно да прави преглед на използването, ефективността и адекватността на мерките за подкрепа и да е готова да ги адаптира към променящите се обстоятелства.

ПРИЛОЖЕНИЕ II: Методика и допускания, използвани в икономическата прогноза на Комисията от есента на 2021 г.

Съгласно член 7, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 473/2013 „Методиката (включително моделите) и допусканията според най-актуалните икономически прогнози на службите на Комисията за всяка държава членка, включително оценката на въздействието на съвкупните бюджетни мерки върху икономическия ръст, се прилагат към общата оценка“. Допусканията, заложени в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г., която се разработва независимо от служители на Комисията, са обяснени в самия документ с прогнозите.[24]

Бюджетните данни до 2020 г. са съставени въз основа на данните, представени от държавите членки на Комисията до 1 октомври 2021 г. и потвърдени от Евростат на 21 октомври 2021 г. Евростат не е направил изменения в данните, докладвани от държавите членки през есента на 2021 г. Евростат оттегли предишната си резерва относно качеството на данните, отчетени от Люксембург за 2020 г. Статистическите органи на Люксембург предоставиха липсващата информация относно данъчните приходи, отсрочени в контекста на пандемията от COVID-19.

За целите на прогнозата мерките в подкрепа на финансовата стабилност са отчетени в съответствие с решението на Евростат от 15 юли 2009 г.[25] Освен ако съответните държави членки са представили друга информация, вливанията на капитал, за които е налична достатъчно подробна информация, са включени в прогнозата като финансови трансакции, т.е. като увеличаващи дълга, но не и дефицита. Държавните гаранции за банковите пасиви и депозитите не са включени като разходи на сектор „Държавно управление“, освен ако не са налице доказателства, че те са били изискани към момента на приключване на прогнозата. Въпреки това заемите, предоставени на банки от страна на правителството или от други субекти, класифицирани в сектор „Държавно управление“, обикновено са част от държавния дълг.

За 2022 г. са взети предвид всички бюджети, които са били приети или са били представени пред националните парламенти, както и всички други мерки, за които има достатъчно данни. По-специално, цялата информация, включена в проектите на бюджетни планове, подадени до средата на октомври, е отразена в прогнозата от есента. По отношение на 2023 г. използваното в прогнозата допускане, че няма да има промяна в провежданата политика, предполага екстраполиране на тенденциите за приходите и разходите и включване на мерките, за които има достатъчно подробна информация.

В прогнозата за периода 2021—2023 г. европейските обобщени данни за консолидирания държавен дълг са публикувани на неконсолидирана основа (т.е. не са коригирани с междуправителствените заеми). За да се осигури съгласуваност в динамичните редове, данните за предходните периоди също са публикувани на тази основа. Прогнозите за консолидирания държавен дълг за отделните държави членки през периода 2021—2023 г. отразяват въздействието на гаранциите за Европейския

[24] Методологическите допускания, залегнали в основата на икономическата прогноза на Комисията от есента на 2021 г., са на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2021-economic-forecast_bg

[25] На разположение на адрес: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-2009-3--final-.pdf.

инструмент за финансова стабилност, двустранните заеми за други държави членки, както и участието в капитала на Европейския механизъм за стабилност, както бе предвидено към крайната дата за изготвяне на прогнозата.[26]

Според прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. бюджетните мерки, докладвани в проектите на бюджетни планове за 2022 г., водят до увеличение на общия дефицит (въздействието е около -0,3 % от БВП), което се дължи като цяло в еднаква степен на мерките за увеличаване на разходите и на мерките за намаляване на приходите. Като цяло механичното въздействие върху растежа на БВП в краткосрочен план се очаква да бъде положително.

Важно е тези прогнози да се тълкуват с известна предпазливост:

- Регламент (ЕС) № 473/2013 има за цел да оцени въздействието на мерките, предвидени в проектите на бюджетни планове. Мерките, приети и влезли в сила преди проектите на бюджетни планове, не са включени в оценката, дори да могат да окажат допълнително въздействие върху прогнозите за публичните финанси за 2022 г.
- Въздействието на докладваните мерки е изразено спрямо базов сценарий на непроменена политика. Ориентацията на фискалната политика в базовия сценарий не е непременно неутрална. Например, тенденцията към увеличение на някои разходни позиции може да бъде над или под потенциалния растеж, възможно е допълнително въздействие от предходни мерки в базовия сценарий или взетите по-рано мерки биха могли да бъдат прекратени през 2022 г.

Бюджетните прогнози на някои държави членки включват мерки, които се очаква да бъдат финансирани по линия на Next Generation EU/Механизма за възстановяване и устойчивост. В прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. тези мерки се отчитат като увеличаващи дефицита, въпреки че в крайна сметка те могат да бъдат финансирани с безвъзмездни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост. В резултат на това прогнозираните дефицити на тези държави членки могат да бъдат надценени.

[26] В съответствие с Решението на Евростат от 27 януари 2011 г. относно статистическото отчитане на операциите, извършвани от ЕИФС, което е на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

ПРИЛОЖЕНИЕ III: Анализ на устойчивостта на обслужването на дълга и анализ на чувствителността

В настоящото приложение е представен анализ на чувствителността на развитието на държавния дълг към евентуални макроикономически сътресения, както се изисква в член 7 от Регламент (ЕС) № 473/2013. Стохастичните прогнози за дълга се използват за оценка на възможното въздействие върху динамиката на държавния дълг от рисковете за растежа на номиналния БВП, развитието на финансовите пазари и фискалните сътресения, засягащи състоянието на държавния бюджет ([27]).

Стохастичните прогнози отчитат макроикономическата несигурност около два „основни“ прогнозни сценария за дълга през периода 2022—2026 г.: сценария в прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. и сценария в проектите на бюджетни планове за 2022 г. И в двата случая обичайното допускане за запазване на непроменена фискална политика важи и за времето извън прогнозния период ([28]).

Прилагат се сътресения към макроикономическите условия, приети в централния сценарий, за да се получи разпределението на възможните посоки на развитие на дълга („конусът“ в диаграмите, показани в графика III.1). Конусът съответства на множество възможни макроикономически условия и включва симулация на около 2000 различни сътресения по отношение на растежа, лихвените проценти и първичното салдо. Размерът и корелацията на тези сътресения отразяват променливостта във времето и взаимовръзките между тези променливи ([29]). Поради това диаграмите представят вероятностна информация за динамиката на дълга за еврозоната, като се вземе предвид евентуалното настъпване на сътресения за растежа, лихвените проценти и първичното салдо, чиито мащаб и корелация са точно отражение на предишното развитие.

Всяка диаграма отчита прогнозирания път на развитие на дълга в рамките на централния сценарий като прекъсната линия. Медианният резултат от симулациите е показан като непрекъсната черна линия. Конусът покрива 80 % от всички възможни посоки на развитие на дълга, а посоките, получени от 20-те процента най-малко вероятни сътресения, не са показани. Защрихованите по различен начин части от конуса представляват различни части на общото разпределение на възможните посоки на развитие на дълга.

Симулациите показват, че през 2022 г. с 80 % вероятност съотношението на дълга към БВП в еврозоната ще бъде между 89 % и 107 % от БВП при сценария на Комисията и между 90 % и 108 % от БВП при сценария в проекта на бюджетен план. До 2026 г. ще има 50 % вероятност съотношението на дълга към БВП да бъде по-високо от около 95 % от БВП при сценария на Комисията и от 99 % при сценария в проекта на бюджетен план.

---

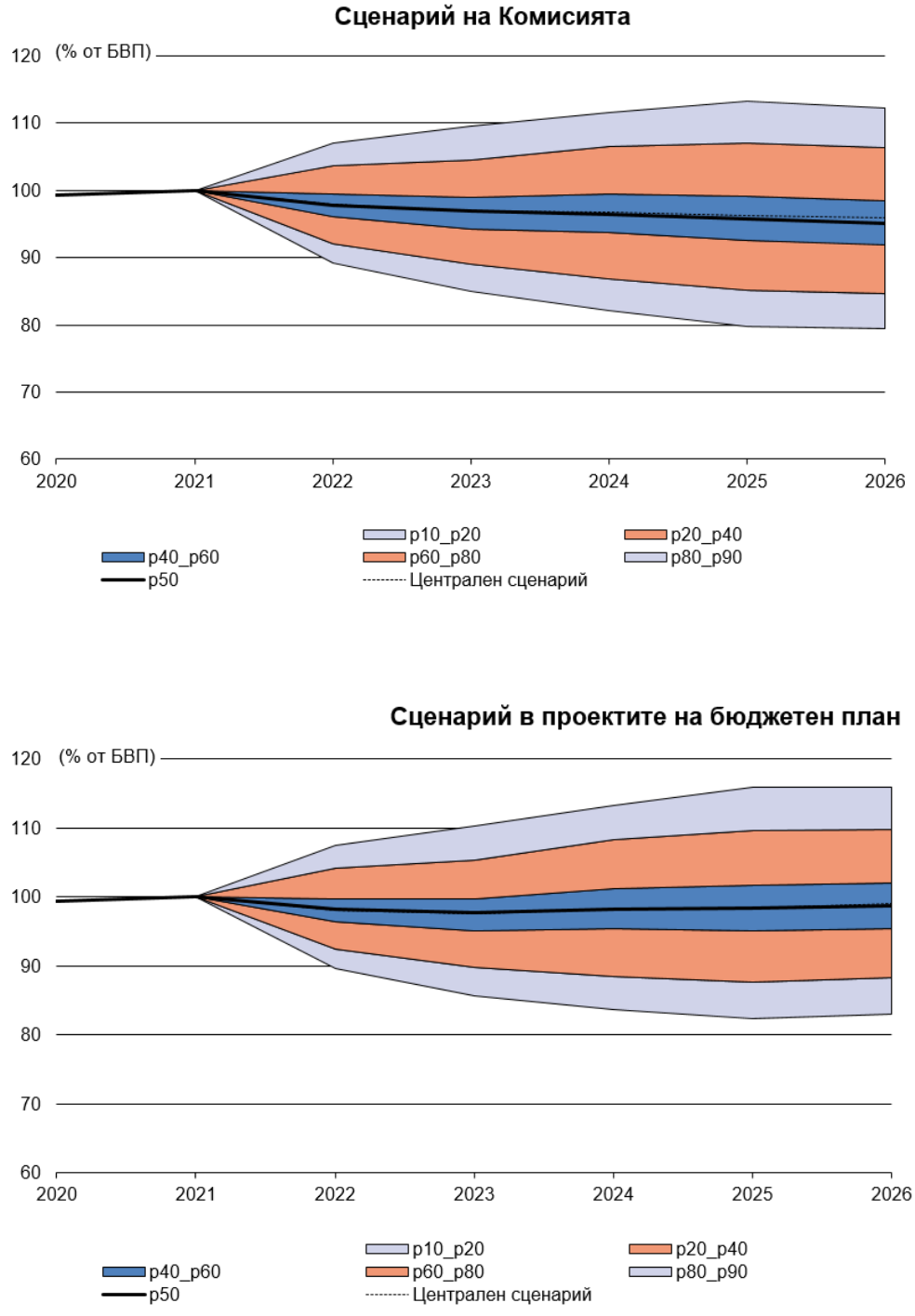
[27] Използваната тук методика за стохастични прогнози за държавния дълг е представена в Обзора на устойчивостта на дълга за 2019 г. на Европейската комисия, приложение A7, и в Berti K. (2013 г.), „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries“, European Economy Economic Paper № 480.

[28] Прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. включва мерки на фискалната политика, които са били приети или поне с обявена достоверност, и информация, която е била достъпна към 25 октомври 2021 г. След 2023 г. (последната прогнозна година) структурното първично салдо се променя единствено от прогнозираните (нетни) разходи, свързани със застаряването на населението.

[29] Предполага се, че сътресенията следват общо нормално разпределение.

Тези прогнози са свързани с допълнителни рискове. Тъй като размерът и корелацията на сътресенията отразяват динамиката на променливите през минали периоди, методиката не отразява несигурността в реално време, по-специално несигурността, свързана с оценката на разликата между фактическия и потенциалния БВП. Разликите между фактическия и потенциалния БВП обикновено се преразглеждат надолу в посока на по-нисък потенциален БВП от предполагаемия в реално време. Тази несигурност предполага допълнителен източник на рискове за бъдещото развитие на дълга, който не е отразен в настоящия анализ. Друг източник на несигурност е свързан с реализирането на условни задължения, тъй като диаграмите обхващат само рискове, които са се проявили в миналото чрез влошаване на първичното салдо.

Графика III.1: Диаграми, получени чрез стохастични прогнози на държавния дълг съгласно сценария в прогнозата на Комисията и този в проектите на бюджетни планове; еврозона



ПРИЛОЖЕНИЕ IV: Таблици

Таблица IV.1: Ръст на реалния БВП (в %) съгласно програмите за стабилност (ПС), проектите на бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. (ЕК)

	2021 г.			2022 г.		
Държава	Програма за стабилност	Проект на бюджетен план	Комисия	Програма за стабилност	Проект на бюджетен план	Комисия
DE	3	3.5	2.7	2.6	3.6	4.6
EE	2.5	9.5	9.0	4.8	4.0	3.7
IE	4.5	15.6	14.6	5.0	5.0	5.1
EL	3.6	6.1	7.1	6.2	4.5	5.2
ES	6.5	6.5	4.6	7.0	7.0	5.5
FR	5.0	6.3	6.5	4.0	4.0	3.8
IT	4.5	6.0	6.2	4.8	4.7	4.3
CY	3.6	5.5	5.4	3.8	4.0	4.2
LV	3.0	3.7	4.7	4.5	5.0	5.0
LT	2.6	4.3	5.0	3.2	4.0	3.6
LU	4.0	6.0	5.8	4.0	3.5	3.7
MT	3.8	4.8	5.0	6.8	6.5	6.2
NL	2.2	3.9	4.0	3.5	3.5	3.3
AT	1.5	4.4	4.4	4.7	4.8	4.9
SI	4.6	0.0	6.4	4.4	4.7	4.2
SK	3.3	3.7	3.8	6.3	4.2	5.3
FI	2.6	3.3	3.4	2.5	2.9	2.8
ЕП	4.0	5.4	5.0	4.1	4.3	4.3

Таблица IV.2: Номинално салдо (в % от БВП) съгласно програмите за стабилност (ПС), проектите на бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. (ЕК)

	2021 г.			2022 г.		
Държава	Програма за стабилност	Проект на бюджетен план	Комисия	Програма за стабилност	Проект на бюджетен план	Комисия
BE	-7.7	-8.1	-7.8	-4.5	-4.9	-5.1
DE	-9	-7 ¼	-6.5	-3	-3 ¼	-2.5
EE	-6.0	-3.3	-3.1	-3.8	-2.2	-2.5
IE	-4.7	-3.1	-3.2	-2.8	-1.8	-1.7
EL	-9.9	-9.9	-9.9	-2.9	-3.7	-3.9
ES	-8.4	-8.4	-8.1	-5.0	-5.0	-5.2
FR	-9.0	-8.1	-8.1	-5.3	-5.0	-5.3
IT	-11.8	-9.4	-9.4	-5.9	-5.6	-5.8
CY	-4.7	-5.0	-4.9	-0.9	-1.1	-1.4
LV	-9.3	-9.3	-9.5	-2.7	-4.8	-4.2
LT	-8.1	-4.4	-4.1	-6.0	-3.1	-3.1
LU	-2.0	-0.6	-0.2	-1.3	-0.2	0.2
MT	-12.0	-11.1	-11.1	-5.6	-5.6	-5.8
NL	-5.9	-6.0	-5.3	-1.7	-2.4	-2.1
AT	-8.4	-6.0	-5.9	-4.3	-2.3	-2.3
SI	-8.6	-7.5	-7.2	-5.7	-5.4	-5.2
SK	-9.9	-7.9	-7.3	-5.1	-4.9	-4.2
FI	-4.7	-3.9	-3.8	-2.9	-2.4	-2.4
ЕП	-8.7	-7.4	-7.1	-4.2	-4.0	-3.9

Таблица IV.3: Съотношение на дълга към БВП (в % от БВП) съгласно програмите за стабилност (ПС), проектите на бюджетни планове (ПБП) и прогнозата на Комисията от есента на 2021 г. (ЕК)

	2021 г.			2022 г.		
Държава	Програма за стабилност	Проект на бюджетен план	Комисия	Програма за стабилност	Проект на бюджетен план	Комисия
BE	116.3	113.9	112.7	116.0	114.3	113.1
DE	74 1/2	72 ¼	71.4	74	71 ¼	69.2
EE	21.4	17.7	18.4	24.6	19.7	20.4
IE	62.2	55.2	55.6	60.2	51.9	52.3
EL	204.8	197.9	202.9	189.5	190.4	196.9
ES	119.5	119.5	120.6	115.1	115.1	118.2
FR	117.8	115.3	114.6	116.3	113.5	113.7
IT	159.8	153.5	154.4	156.3	149.4	151.4
CY	111.9	107.7	104.1	103.9	100.9	97.6
LV	48.9	48.8	48.2	50.3	51.7	50.7
LT	52.1	46.0	45.3	54.2	45.6	44.1
LU	26.9	25.8	25.9	28.0	26.6	25.6
MT	65.0	61.3	61.4	65.8	61.8	62.4
NL	58.6	57.8	57.5	56.9	57.7	56.8
AT	89.6	82.8	82.9	88.1	79.1	79.4
SI	80.4	78.5	77.7	79.6	77.5	76.4
SK	64.1	61.5	61.8	65.5	61.5	60.0
FI	71.6	71.2	71.2	72.4	71.3	71.2
ЕП	103.1	97.8	100.0	102.8	95.9	97.9