ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.11.2016 г.
COM(2016) 727 final

ANNEXES 1 to 2

ПРИЛОЖЕНИЯ

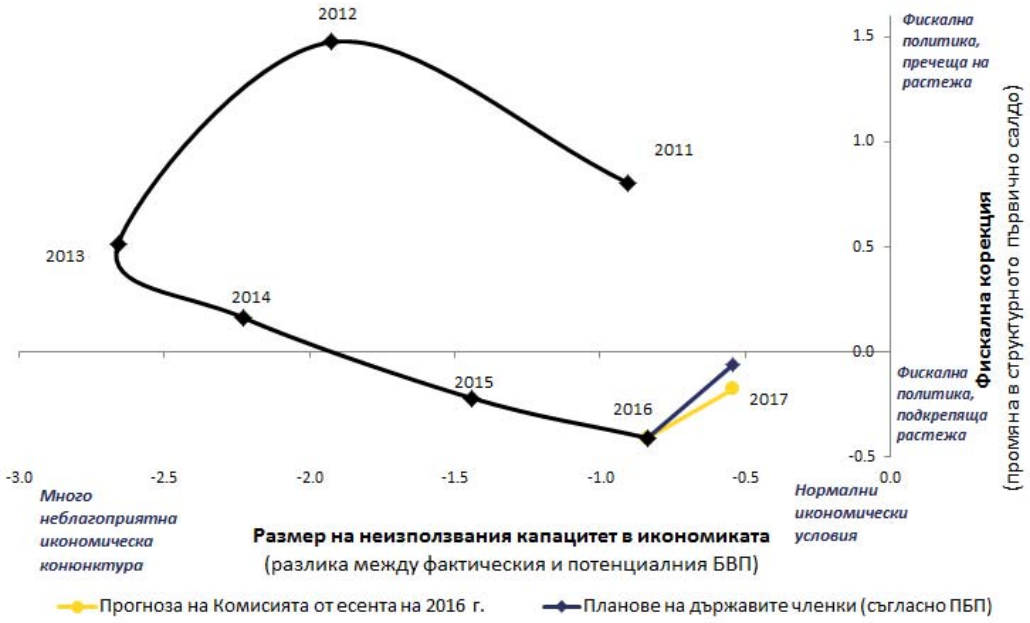
към

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

КЪМ ПОЛОЖИТЕЛНА ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ ЗА ЕВРОЗОНАТА

Приложение 1. Графични данни за фискалната позиция на еврозоната

Графика 1. Фискална позиция на еврозоната в периода 2011—2017 г.

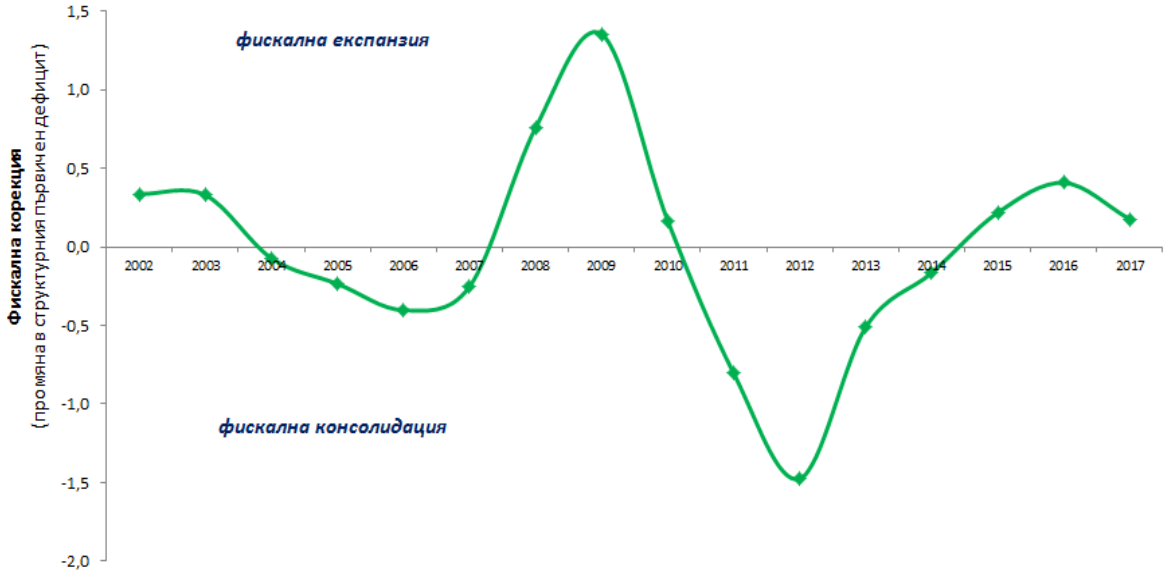


Графика 1 показва ориентацията на фискалната политика на еврозоната по вертикалната ос, измерена с промяната в първичното структурно салдо (както в графиката в основния текст на съобщението), както и размера на неизползвания капацитет в икономиката — по хоризонталната ос. Агрегираните данни за еврозоната, показани в настоящото приложение, не включват Гърция, за която се прилага програма за подкрепа на стабилността.

Графиката показва, че макар фискалната политика да е била рестриктивна през периода 2011—2014 г. (когато състоянието на икономиката се влошаваше), нейната ориентация е станала е неутрална и/или леко експанзионистична съответно през 2015 и 2016 г. Както проектите на бюджетни планове (ПБП) на държавите членки, така и прогнозата на Комисията от есента на 2016 г. сочат, че през 2017 г. ще е налице в общи линии неутрална фискална позиция.

Фискалната позиция често се изразява и чрез промяната в структурното салдо (т.е. включително лихвените плащания), особено в контекста на фискалния надзор на ЕС. Този показател би показал малко по-малко експанзионистична фискална политика през 2016 г. и 2017 г., тъй като се очаква разходите за лихви слабо да се понижат през тези две години.

Графика 2. Фискална позиция на еврозоната от 2002 г. насам.

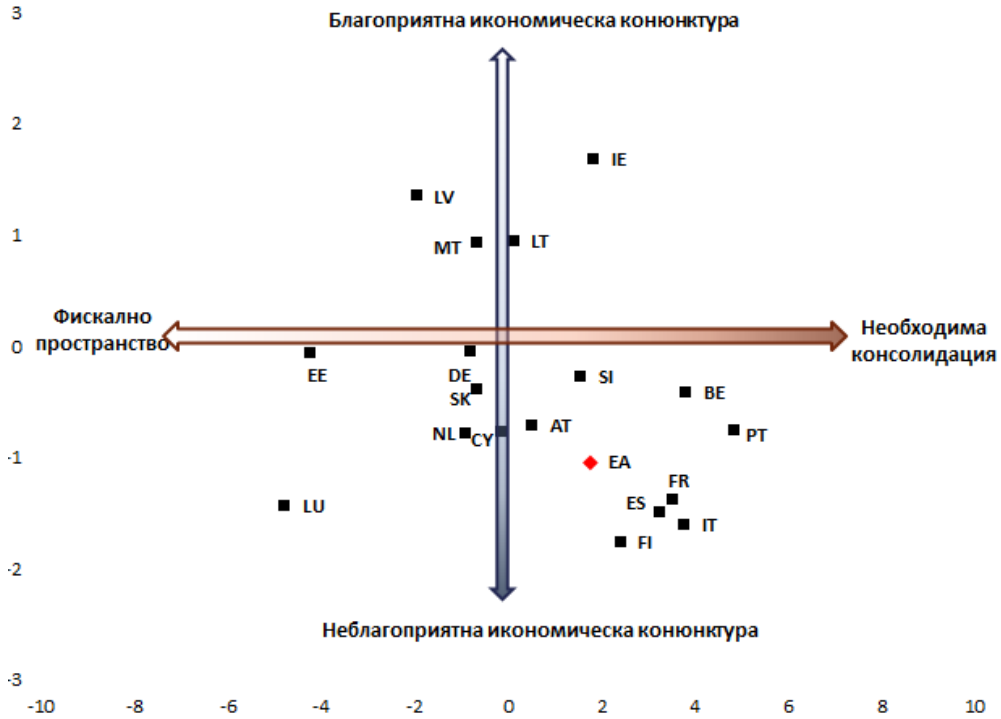


Графика 2 показва фискалната позиция на еврозоната, т.е. ориентацията на фискалната политика на съвкупно равнище с поглед по-назад във времето.

Тя е измерена с промяната на първичното структурно салдо. Данните, показани за периода преди 2010 г., са само приближение, поради което се представят единствено с примерна цел, тъй като при тях се използва различна серия от еднократни мерки, дефинирани съгласно предишната система от национални сметки ESA1995.

На тази графика положителните стойности съответстват на увеличаващ се фискален дефицит (който спомага за „фискална експанзия“), докато отрицателните стойности съответстват на свиващ се фискален дефицит („фискална консолидация“). Агрегираните данни за еврозоната не включват Гърция, за която се прилага програма за подкрепа на стабилността. Стойностите за 2016 г. и 2017 г. се основават на прогнозата на Комисията от есента на 2016 г.

Графика 3. Фискална карта на еврозоната през 2016 г.



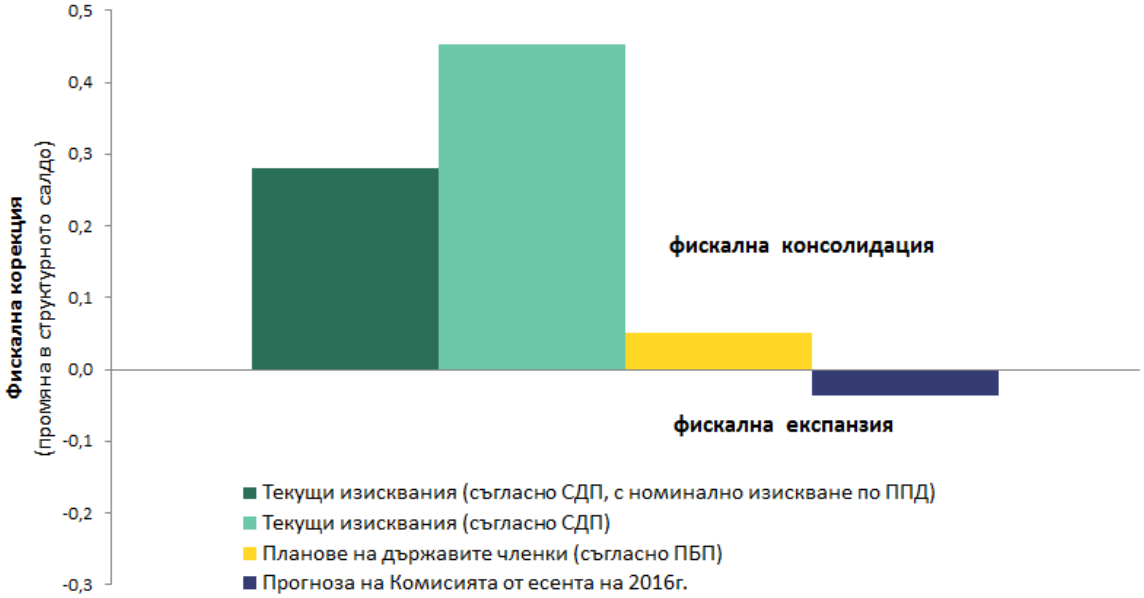
Графика 3 показва както нуждите от стабилизиране (вертикална ос — измерени с разликата между фактическия и потенциалния БВП през 2016 г.), така и нуждите по отношение на устойчивостта в държавите членки от еврозоната (хоризонтална ос — измерени със стандартния показател за устойчивост S1 въз основа на прогнозата от есента на 2016 г. и с използването на 2016 г. като базова година).

Благоприятната (неблагоприятната) икономическа конюнктура се измерва с разликата между фактическия и потенциалния БВП през 2016 г. Държавите членки, разположени в горната половина на графиката (в частта „благоприятна икономическа конюнктура“), не се нуждаят от експанзионистична фискална политика, тъй като техните икономики вече са достигнали или надхвърлили своя потенциал. Такъв е случаят с Ирландия, Латвия, Литва и Малта. Обратно, при държавите, намиращи се в долната половина на графиката (в частта „неблагоприятна икономическа конюнктура“), са налице нужди от стабилизиране. С други думи, необходима е допълнителна подкрепа от фискалната политика, за да се затвърди процесът на възстановяване. Такъв е случаят с еврозоната като цяло, както и например с Испания, Италия, Кипър, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Финландия и Франция.

Измерението на стабилизирането се допълва с измерението на устойчивостта, измервано по хоризонталната ос. По-конкретно дясната половина на графиката показва държавите, които се нуждаят от консолидация. Това означава, че е необходима допълнителна консолидация, за да се гарантира устойчивостта на публичните им финанси. Такъв е случаят с Белгия, Испания, Ирландия, Италия, Португалия, Словения, Финландия и Франция. Обратно, държавите членки от лявата страна на графиката имат известно фискално пространство, което означава, че могат да си позволят експанзионистична фискална политика, без да застрашат устойчивостта на публичните си финанси. Такъв е случаят с Германия, Естония, Латвия, Люксембург, Малта и Нидерландия. По отношение на Германия, макар нуждата от стабилизиране да изглежда доста ограничена през 2016 г., т.е. разликата между фактическия и потенциалния БВП е само леко отрицателна, се очаква тя отново да нарасне през 2017 г., противно на прогнозата за повечето държави членки, особено големите икономики, които се очаква да се доближат до своя потенциал.

Следва да се отбележи, че тази графика сочи в противоположни посоки за няколко държави, които в краткосрочен план биха извлекли ползи от фискална позиция, оказваща повече подкрепа, докато в дългосрочен план ще са изправени пред значителни проблеми по отношение на фискалната устойчивост. Това се отнася например за Испания, Италия и Франция, наред с други.

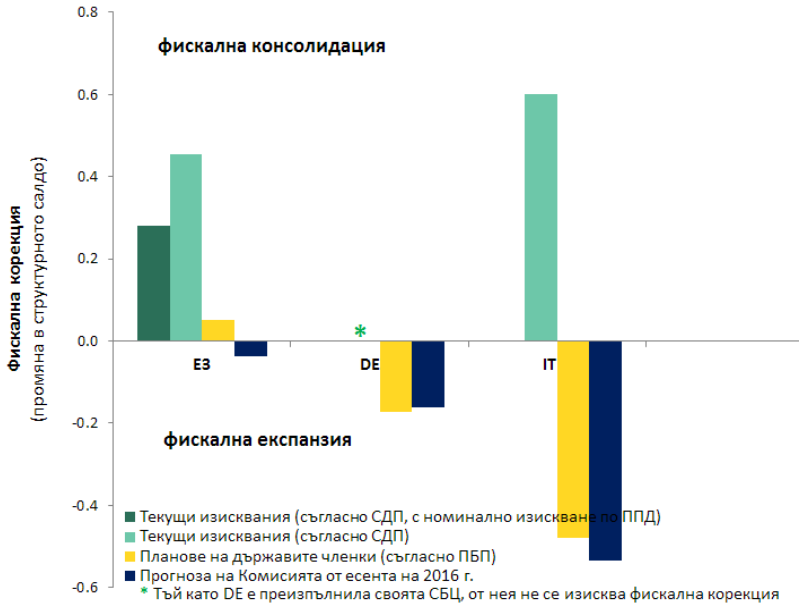
Графика 4. Фискална позиция на еврозоната през 2017 г. (% от БВП)



Графика 4 показва как вероятно би изглеждала фискалната позиция на еврозоната през 2017 г., измерена с промяната на структурното салдо, включително промяната в лихвените плащания[1]*. Текущите изисквания са изискванията, отразени в специфичните за всяка държава препоръки, приети от Съвета през юли 2016 г. Тъй като препоръките в рамките на процедурата при прекомерен дефицит (ППД — корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж) включват както номиналните цели, така и структурните корекции, необходими за постигането им (например за държави като Испания или Франция), изискваната фискална корекция е показана както по отношение на структурните изисквания, посочени в препоръката по ППД (в светлозелено), така и по отношение на структурната корекция, която ще е необходима за постигането на номиналната цел в препоръките по ППД (в тъмнозелено). Графиката показва, че пълното изпълнение на фискалните изисквания, заложени в специфичните за всяка държава препоръки, би довело, на съвкупно равнище, до рестриктивна фискална позиция за еврозоната през 2017 г. Подобни тенденции могат да се допуснат за 2018 г. въз основа на съществуващите фискални изисквания.*

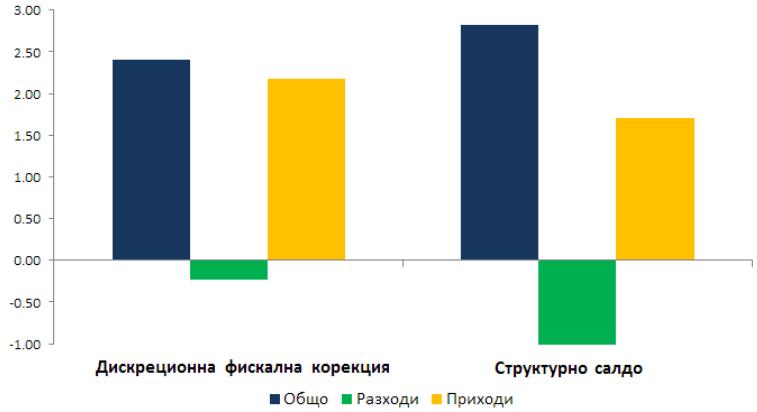
[1] Това е мярка, различна от мярката, използвана в графиката в основния текст. Тя е представена тук, тъй като е използваната мярка при фискалния надзор на ЕС за изразяване на фискалните изискания, но малко се различава от понятието „първично структурно салдо“, което е по-добра мярка за фискалната позиция (вж. също каре 1). Последното не включва годишната промяна в лихвените плащания.

Графика 5. Фискална позиция на еврозоната през 2017 г.: разпределение между основните икономики



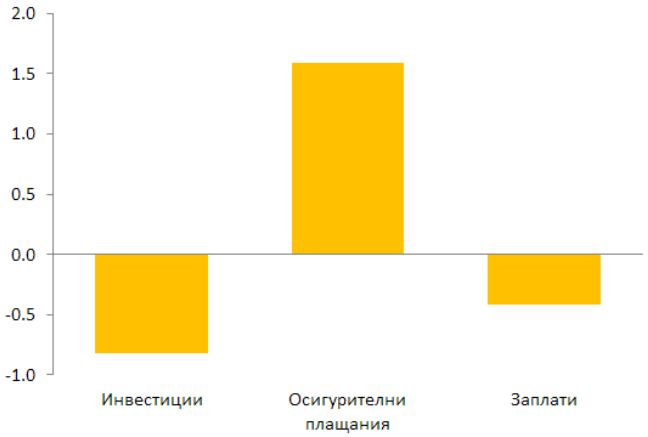
Графика 5 показва настоящите изисквания, отразени в специфичните за всяка държава препоръки, за избрани държави членки, съпоставени с представеното в проектите за бюджетни планове (ПБП) на тези държави и с предвижданията в последната прогноза на Комисията, измерени чрез промяната в структурното салдо. Както в графика 4, изискваната фискална корекция е показана както по отношение на изискването за структурно подобрение посочено в препоръките по ППД (в светлозелено), така и по отношение на структурната корекция, необходима за постигането на номиналната цел по ППД (в тъмнозелено).

Графика 6. Общ състав на фискалната корекция за 2011—2017 г. за еврозоната (% от БВП)



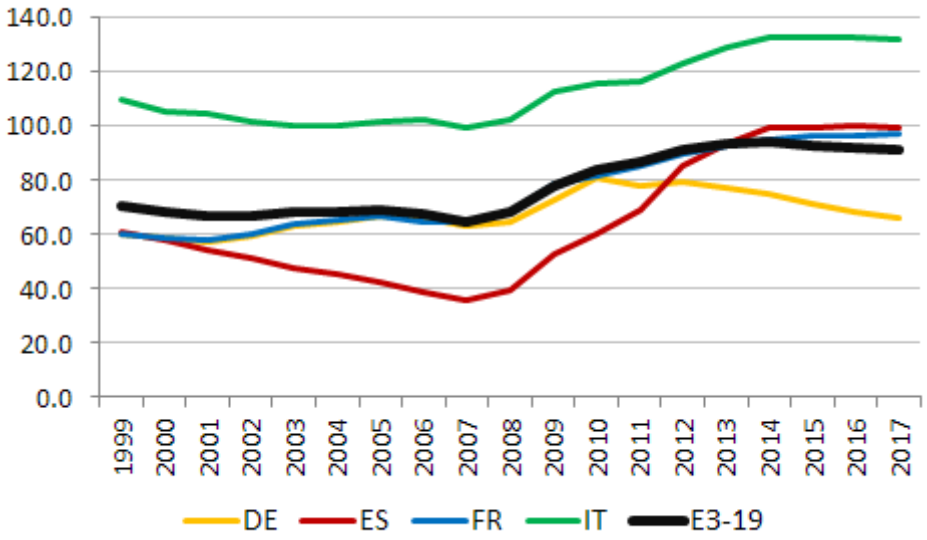
Графика 6 показва дискреционната фискална корекция (ДФК), която е друг начин за извършване на преценка за съдържанието на фискалната политика. Това е допълнителен показател за промяната в структурното (първичното) салдо. Както ДФК, така и промяната в структурното салдо показват, че по-голямата част от фискалната корекция, предприета в еврозоната през последните години, се дължи на нарастване на приходите, а не на намаляване на разходите.

Графика 7. Състав на фискалната корекция: разходна част за 2009—2017 г., еврозона (% от БВП)



Графика 7 показва, че намаляването на държавните инвестиции е било особено голямо и е изиграло важна роля за фискалната консолидация.

Графика 8. Съотношение държавен дълг/БВП след въвеждането на еврото: средна стойност и стойност за избрани държави членки (в %)



Графика 8 показва промените в държавния дълг като дял от БВП от 1999 г. насам средно за еврозоната, както и в Германия, Испания, Франция и Италия. Като усреднена стойност, държавният дълг в еврозоната е нараствал със стабилен темп между 2007 и 2014 г. Той е започнал да намалява през 2015 г. и се очаква тази тенденция да се запази и през 2016 и 2017 г. Промените в държавния дълг и цялостното му равнище са неравномерни в различните държави членки.

Приложение 2. Производителност и разпространение на ефектите на фискалната политика[2]

Темата за въздействието на фискалната политика върху икономическата дейност и разпространението на нейните ефекти в държавите от еврозоната се обсъжда много и е особено актуална в светлината на текущата дискусия относно подходящата икономическа политика за еврозоната. Моделът (QUEST), използван от службите на Комисията, може да послужи за оценяване на въздействието на фискалната експанзия в държавите с излишък върху икономиката на еврозоната (вж. In 't Veld 2016 г.). По-специално, при симулациите се взема под внимание финансираното от дълга увеличаване на публичните инвестиции в Германия и Нидерландия. В анализа се приема, че в продължение на две години паричната политика в еврозоната функционира при нулева лихвена ставка. Това съответства на прогнозата на Европейската комисия, че през 2017—2018 г. инфлацията в еврозоната ще остане ниска и под целевото равнище.

Симулациите чрез QUEST показват, че фискалните мултипликатори (въздействието на фискалната политика върху БВП) и разпространението на ефектите (въздействието върху БВП на други държави) са значително по-големи, ако паричната политика функционира при нулева лихвена ставка, отколкото при нормални условия. Ако инфлацията е на целевото равнище и икономиката на еврозоната работи с пълен капацитет („нормални условия“), фискалната експанзия в Германия и Нидерландия логично би довела до затягане на паричната политика, в смисъл на повишаване на лихвените проценти. Това би изтласкало частното търсене и би намалило положителния ефект върху БВП. Разпространението на ефектите върху БВП в други райони на еврозоната ще бъде незначително, тъй като положителните ефекти от фискалната експанзия върху търговията ще бъдат компенсирани от по-слабо вътрешно търсене поради по-високите лихвени проценти.

При настоящата конюнктура обаче и при нулеви лихвени ставки, мултипликаторите и разпространението на ефектите са по-големи. В случай на висока ефикасност на публичните инвестиции, в съответствие с други проучвания в областта на инфраструктурните инвестиции, допълнително държавно инвестиране от 1 % от БВП в Германия и Нидерландия в продължение на 10 години би могло да увеличи вътрешния БВП съответно с 1,1 % и 0,9 %. Положителното въздействие върху БВП на Нидерландия би било малко по-слабо, тъй като страната се характеризира с по-отворена търговия, което предполага по-голямо изтичане на търсенето, свързано с вноса. За период от 10 години реалният БВП в Германия и Нидерландия би нараснал с повече от 2 %. Дългосрочните последици за БВП надвишават краткосрочното въздействие, тъй като държавните инвестиции повишават производителността на частния капитал и на труда за продължителен период от време (положителен ефект върху предлагането).

При този сценарий реалният БВП в други райони на еврозоната (Франция, Италия, Испания и останалата част от еврозоната) ще се увеличи с около 0,3—0,5 процентни пункта още след една година. Разпространението на ефектите произтича от прекия ефект върху търговията (по-голям износ към Германия и Нидерландия) и известно намаляване на обменния курс (по-голям износ и към останалата част на света).

[2] Вж. In 't Veld, J. (2016 г.): „Public Investment Stimulus in Surplus Countries and their Euro Area Spillovers“, European Economy Economic Brief 16. Вж. също Blanchard, O., Ch. Erceg, J. Lindé (2015 г.): „Jump Starting the Euro Area Recovery: Would a Rise in Core Fiscal Spending Help the Periphery?“, NBER Working Papers 21426.

Въздействието върху публичните финанси в Германия и Нидерландия не е толкова неблагоприятно, колкото би могло да се очаква, тъй като по-засиленият растеж ще стимулира и по-голямо подаване на данъчни декларации. След десет години държавният дълг в Германия ще бъде фактически по-голям с малко под 2 % от БВП, а в Нидерландия ще е с малко повече, докато съотношението на дълга към БВП в останалата част от еврозоната всъщност ще намалее с около 2 процентни пункта в резултат на положителното разпространение на ефекти върху БВП. В случай на постоянно увеличение на държавните инвестиции съотношението на дълга към БВП в Германия и Нидерландия всъщност ще намалее в дългосрочен план и стимулите ще започнат да се самофинансират.