



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.12.2017
COM(2017) 824 final

2017/0335 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**за определяне на разпоредби за повишаване на фискалната отговорност и
средносрочния бюджетен подход в държавите членки**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Основания и цели на предложението

Преди десет години безпрецедентна финансова и икономическа криза засегна икономиките на държавите в Европейския съюз (ЕС). Въпреки че кризата не започна в еврозоната, тя разкри някои от нейните институционални слабости. В отговор на това ЕС се потърси начини да засили мерките за икономическо управление на Съюза и на еврозоната, по-специално посредством пакетите от законодателни актове, известни като „пакета от шест законодателни акта“ (пет регламента и една директива, приети през 2011 г.) и „пакета от два законодателни акта“ (два регламента, приети през 2013 г.). Тези пакети спомогнаха за осигуряване на по-стриктен надзор над националните бюджети, за установяване на по-стабилни бюджетни рамки и за отделяне на по-голямо внимание на дълговите равнища.

Въпреки това, при усилията за преодоляване на първопричините за кризата стана ясно, че изградената на базата на правила бюджетна рамка на равнище ЕС трябва да бъде допълнена от правно обвързващи разпоредби на национално равнище с цел да се насърчава създаването на стабилни бюджетни политики във всички държави членки и тя да се утвърди като в траен механизъм срещу появата на прекомерен дефицит.

В този контекст беше разгледано използването на правото на Съюза в подкрепа на такива национални правила. Позицията на Комисията по това време беше категорично в полза на осъществяването на по-нататъшни реформи на икономическото управление по общностния метод¹. На заседание през декември 2011 г. Европейският съвет обаче не успя да постигне съгласие относно разглежданите мерки. В отговор на това държавите членки, които изявиха желание заедно да поемат ангажимент за създаването на такива национални правила, продължиха обсъжданията на междуправителствена основа, което доведе до сключването на Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (ДСКУ) като важна стъпка към включването на неговите разпоредби възможно най-скоро в Договорите.

Договорът за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз беше подписан на 2 март 2012 г. от 25-те договарящи се страни (всички държави членки с изключение на Чешката република и Обединеното кралство²) и влезе в сила на 1 януари 2013 г. Крайтъгълният камък на ДСКУ е дял III от него, в който се определя т.нар. „фискален пакт“. Основната разпоредба в него е задължението на договарящите се страни да включат правило за балансиран бюджет, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, в правно обвързващи и постоянни национални разпоредби, заложиени по възможност в конституцията. Правилото отразява изискването, което е в основата на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж (ПСР), а именно средносрочната бюджетна цел. С фискалния пакт са обвързани 22 договарящи се страни (всички държави членки от еврозоната и, на доброволна основа, България, Дания и Румъния). Целта на други части на ДСКУ е да се засилят координацията и управлението на икономическата политика на еврозоната.

¹ Изявление на председателя Барозу на пресконференцията след заседанието на държавните и правителствените ръководители на еврозоната, състояло се на 27 октомври 2011 г., SPEECH/11/713.

² Хърватия не беше член на Съюза към датата на подписване и до момента не е подписала ДСКУ.

Междуправителственият подход, използван за приемането на ДСКУ, винаги е бил смятан от всички заинтересовани лица за начин да се предприемат незабавно необходимите стъпки, когато, в разгара на икономическата и финансова криза, напредъкът беше блокиран в рамките на Европейския съвет. Поради това договарящите се страни се споразумяха да се стремят към включване на основните разпоредби на ДСКУ в правото на Съюза най-много в рамките на пет години, считано от датата на неговото влизане в сила, т.е. до 1 януари 2018 г.

Това политическо споразумение е залегнало в член 16 от ДСКУ, съгласно който *„В срок от най-много пет години след датата на влизане в сила на настоящия договор, въз основа на оценка на натрупания опит във връзка с неговото прилагане, се вземат необходимите мерки, в съответствие с Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, с цел включване на основните положения на настоящия договор в правната уредба на Европейския съюз.“*

С Документа за размисъл на Комисията относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз от май 2017 г.³ това споразумение отново беше изведено на преден план и беше посочено евентуалното включване на фискалния пакт в правната уредба на ЕС през периода 2017—2019 г. Освен това в своята реч за състоянието на Съюза през 2017 г. и придружаващото я писмо за намерения⁴, председателят Жан-Клод Юнкер предложи, наред с другото, включването на същността на ДСКУ в правото на ЕС, като се взема предвид необходимата гъвкавост, заложена в ПСР и определена от Комисията от януари 2015 г. насам.

Европейският парламент също е отправял искания за включване на същността на ДСКУ в Договорите,⁵ заявявайки, че, за да бъде действително легитимно и демократично, управлението на един истински икономически и паричен съюз (ИПС) трябва да се включи в институционалната уредба на Съюза.

Фискалният пакт беше приет като временно решение в период на дълбока криза, но основният му принцип остава изцяло в сила — в интерес на ЕС и на еврозоната е да се насърчават отговорни политики за избягване на прекомерни дефицити. Настоящото предложение е част от един по-всеобхватен и амбициозен набор от инициативи за реформа на ИПС, представени от Комисията на 6 декември 2017 г. Признавайки особено важното значение за завършване на изграждането на ИПС, предложението изпълнява волята, изразена от договарящите се страни по ДСКУ, призивите на Европейския парламент за включване в правната уредба на Съюза, както и призива към единство, ефективност и демократична отчетност, отправен от председателя Юнкер в неговата реч за състоянието на Съюза от септември 2017 г.

Предложената директива повишава фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки и по този начин се стреми да постигне, наред със съществуващите разпоредби на ПСР, основната цел на фискалния пакт, а именно снижаването на публичния дълг до приемливи нива. Действително ще бъде необходимо време, за да се понижат все още съществуващите високи нива на публичния дълг. Поради това постигането на напредък остава наложително както в краткосрочен, така и в дългосрочен план.

³ COM (2017) 291, 31 май 2017 г.

⁴ Реч за състоянието на Съюза от 2017 г. на председателя Жан-Клод Юнкер, SPEECH/17/3165, 13 септември 2017 г.

⁵ Резолюция на Европейския парламент от 12 декември 2013 г. относно конституционните проблеми, свързани с многостепенното управление в рамките на Европейския съюз (P7_TA(2013)0598) и резолюция от 24 юни 2015 г. относно преразглеждане на рамката за икономическо управление: преглед и предизвикателства (P8_TA(2015)0238).

Напредъкът към приемливи нива на дълга изисква годишни бюджетни решения, които следват стабилен подход към постигане и поддържане на средносрочната бюджетна цел. Бюджетният курс трябва да бъде формулиран по отношение на политиките под контрола на правителствата и като се вземат под внимание икономическите условия. Честите промени в този курс обаче подкопават доверието и ефективността на всяка стратегия за намаляване на дълга. Отчасти поради изключителните икономически обстоятелства, преобладаващи в момента на влизането в сила на фискалния пакт, подобен стабилен средносрочен подход в областта на бюджетните политики все още не е напълно реализиран. С нормализирането на икономическите условия настъпи моментът той да се приведе в действие и да бъде засилен, така че всички държави членки да могат ефективно да се доближат до съгласуваните цели.

Както е застъпено в документа за размисъл относно ИПС, ИПС и неговото завършване трябва да останат отворени за участието на всички държави членки. Предвиденото за еврозоната следва също да се отнася за, както и да бъде проектирано заедно с онези държави членки, които се очаква да приемат еврото в обозримо бъдеще. Това е от ключово значение за доброто функциониране на единната валута. Съответно предложената директива следва да се прилага както по отношение на държавите членки, чиято парична единица е еврото, така и спрямо другите държави членки, които желаят да участват.

Член 3 (който е част от фискалния пакт) е най-съществената разпоредба на ДСКУ от гледна точка на ИПС, тъй като тя има за цел да отговори на необходимостта от поддържане на стабилни и устойчиви публични финанси и да се предотврати възникването на прекомерен бюджетен дефицит и прекомерен дълг на сектор „Държавно управление“. Съгласно член 3, параграф 1, договарящите се страни се ангажират с постигането на балансиран бюджет или бюджет с излишък, с долна граница на структурния дефицит от 0,5 % от БВП, която може да стане 1,0 % от БВП за държавите членки с ниво на дълга значително под 60 % от БВП и с нисък риск за дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Това правило за балансиран бюджет трябва да бъде съпътствано от коригиращ механизъм, който се задейства автоматично в случай на значително отклонение. С член 3, параграф 2 договарящите се страни се задължават да въведат тези правила в своята национална правна уредба. Други разпоредби на ДКСУ са вече включени в правото на ЕС (по-специално чрез „пакета от два законодателни акта“, за еврозоната) или изискват промени в Договорите, или не подлежат на включване по различни причини (например някои от тях дублират съществуващото право на ЕС). Следователно „същността“, предложена за включване в правната уредба на Съюза, е съсредоточена в член 3 от ДСКУ.

Съществуват множество основания за включването на тази съществена разпоредба на ДСКУ в бюджетната рамка на ЕС. В сравнение с настоящата междуправителствена структура, тя ще опрости правната уредба и ще гарантира по-ефективен и систематичен мониторинг на изпълнението и прилагането на фискалните правила на равнище ЕС и на национално равнище като част от цялостната рамка за икономическо управление на ЕС. Това намалява възможните рискове от дублиране и противоречащи си действия, присъщи на съвместното съществуване на междуправителствени договорености наред с механизмите, предвидени от правото на Съюза. Консолидирана рамка, уредена с правото на ЕС, също би улеснила последователното и координираното развитие на ЕС и на националните фискални правила в рамките на по-широкия процес на задълбочаване на ИПС. Преди всичко, както бе посочено в доклада на петимата

председатели относно завършването на европейския икономически и паричен съюз⁶, включването в правната уредба на Съюза на всички междуправителствени инструменти, създадени по време на кризата, ще доведе до по-голяма демократична отчетност и легитимност в целия Съюз.

Предложението за директива се основава на констатацията, че не може да има ефективно прилагане на бюджетната рамка на ЕС, ако се използва единствено подход „от горе надолу“. Специфичният децентрализиран характер на създаването на фискална политика в ЕС и общата нужда от национална ангажираност по отношение на фискалните правила на Съюза изискват целите на рамката на ИПС за бюджетна координация да бъдат отразени и в бюджетните рамки на държавите членки. Въпреки че в Директива (ЕС) № 2011/85⁷ вече са определени минимални характеристики за националните бюджетни рамки, в ДСКУ договарящите се страни укрепили основата за отговорни фискални политики помежду си, като определили задължение за включване на изискването за балансиран бюджет чрез *„[национални] разпоредби с правно обвързващ и постоянен характер, заложен в възможност в конституцията, или по начин, гарантиращ тяхното пълно спазване и прилагане през целия национален бюджетен процес“*.

В същия дух с настоящото предложение се предвижда задължение за държавите членки да разполагат с рамка от правно обвързващи и постоянни числово изразени фискални правила, които, макар съответстващи на фискалните правила, заложен в правната уредба на Съюза, могат да съдържат аспекти, специфични за съответната държава членка. С тази рамка следва да се подобри тяхното отговорно провеждане на фискалната политика и да се насърчи спазването на бюджетните задължения, произтичащи от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). С нейна помощ следва да се осигури понижаването на публичния дълг до приемливи нива (по-конкретно референтната стойност, посочена в Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договорите), по-специално чрез стабилизираща средносрочна цел по отношение на структурното салдо, която е правно обвързваща за националните бюджетни органи при техните годишни решения. Този целево ориентиран управленски подход отразява обща цел, а именно да се гарантира устойчивостта на публичните финанси, обща както за националните бюджетни правила и механизми, така и за бюджетната рамка на ЕС. Средносрочният подход има за цел да предостави по-солидна основа за стабилни бюджетни политики, тъй като повечето фискални мерки поражда последици за бюджета, които далеч надхвърлят годишния бюджетен цикъл. По същия начин изпълнението на основните структурни реформи с доказуемо положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси следва да бъде съответно отчетено в средносрочната фискална перспектива.

Ако се определят средносрочни бюджетни цели, фискалното планиране трябва да отразява определения средносрочен курс на разходите, като не се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите и се спазва средносрочната цел, или курс на корекциите, необходими за постигането ѝ. За да се осигури по-голяма национална ангажираност по отношение на фискалната политика и да отразяват особеностите на държавите членки, този курс следва да бъде определен за целия

⁶ „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ — доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц, 22 юни 2015 г.

⁷ Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41). Директива (ЕС) № 2011/85 е част от „пакета от шест законодателни акта“.

законодателен мандат, както е установено от националното конституционно право, веднага след като новото правителство започне работа. От голямо значение е този курс план да бъде отразен в годишните бюджети през целия период, за който се отнася.

Необходими са ефективни средства за коригиране на несъответствието, за да се гарантира надеждността на средносрочната цел и на свързаната с нея оперативна цел. Въпреки че изключителни обстоятелства могат да доведат до временно отклонение от средносрочната бюджетна цел или курса на корекциите, необходими за постигането ѝ, значителните отклонения трябва да бъдат коригирани посредством автоматичното задействане на предварително определен коригиращ механизъм, по-специално чрез компенсиране на отклоненията от курса на средносрочните разходи.

Дългосрочните стабилни бюджетни политики са застрашени от склонността за натрупване на дефицит и в по-общ план от процикличната политика, която може да се наблюдава в държавите членки. Създадени са фискални правила и независими фискални институции като допълващи средства за справяне с тези предизвикателства. Данните показват, че фискалните правила, придружени от независими механизми за мониторинг, се свързват с по-голяма прозрачност, по-добри фискални резултати и по-ниски разходи за финансиране на държавния дълг. Поради това в предложената директива се предвижда участието на независими фискални институции в мониторинга върху спазването на числово изразените фискални правила, включително чрез оценяване на адекватността на средносрочния бюджетен подход, както и в мониторинга върху задействането и прилагането на коригиращия механизъм. Когато те констатираат значителни отклонения от средносрочната цел или курса на корекциите, необходими за постигането ѝ, независимите фискални институции следва да призват националните бюджетни органи бързо да задействат коригиращия механизъм и следва да извършат оценка на планираните коригиращи мерки и тяхното изпълнение. Публичните оценки, изготвени от независимите фискални институции при изпълнението на техните задачи, допълнени от задължението за бюджетните органи на държавите членки да „спазват или обосновават“ във връзка с препоръките на независимите фискални институции, ще увеличат свързаните с репутацията разходи, произтичащи от неспазване на законодателството, и следователно ще повишат надеждността и приложимостта на средносрочния подход. Тъй като приемането на „пакета от шест законодателни акта“, „пакета от два законодателни акта“ и ДСКУ⁸ вече доведе до създаването на независими фискални институции в почти всички държави членки, предложената директива вероятно няма да изисква нови структури, въпреки че могат да се наложат изменения на сегашните правомощия на съществуващите независими фискални институции, наред с предоставянето на по-добър достъп до информация и известно укрепване на ресурсите.

В подробните разпоредби на предложената директива се предвиждат специфични аспекти на коригиращия механизъм и необходимите характеристики, свързани със създаването на независимите фискални институции и техните конкретни задачи, произтичащи от настоящото предложение. Тези елементи включват основните характеристики на Общите принципи на националните коригиращи механизми във

⁸ С ДСКУ Комисията се приканва да представи мерките, приети от договарящите се страни, задължени чрез фискалния пакт да докладват относно мерките, приети от всяка от тях във връзка с член 3, параграф 2 от ДСКУ; за тази цел на 22 февруари 2017 г. Комисията прие съобщение и доклад за оценка на съответствието на съответните национални мерки (C(2017) 1201 final). В него се предоставя подробна информация относно независимите фискални институции в договарящите се страни по ДСКУ.

фискалната област⁹, които бяха използвани от държавите членки при тяхното приемане на мерки в съответствие с член 3, параграф 2 от ДСКУ.

Предложената директива не засяга ангажиментите, поети в член 7 от ДСКУ от договарящите се страни, чиято парична единица е еврото, да координират позициите си, преди да се пристъпят към гласуване в Съвета по предложения и препоръки, направени от Комисията в контекста на процедурата при прекомерен дефицит. Освен това с директивата се запазва практиката по член 13 от ДСКУ за разисквания в рамките на междупарламентарните заседания, провеждани от Европейския парламент и националните парламенти на договарящите се страни. Тези обсъждания ще допринесат за засилване на демократичната отчетност в контекста на икономическото управление на Съюза.

- Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката в ЕС

Основният инструмент за координация и надзор на фискалната политика в ЕС и еврозоната е ПСР, с който се прилагат посочените в Договора разпоредби относно бюджетната дисциплина. Фискалният пакт съответства в много аспекти на предпазните мерки на ПСР. Правилото за балансиран бюджет в структурно отношение отразява до голяма степен на средносрочната бюджетна цел, установена съгласно член 2а от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹⁰.

Предложението за директива предлага рамка на числово изразените фискални правила и съпътстващите спецификации, която не просто е съвместима с ПСР, но е и специално предназначена да го допълва. Тази рамка трябва ефективно да насърчава спазването на задълженията на държавите членки, произтичащи от ДФЕС в областта на бюджетната политика, което означава, наред с другото, че средносрочната цел, предвидена да играе ролята на стабилизиращ фактор за осигуряване на устойчиви нива на дълга в националните бюджетни процеси, трябва да бъде съобразена със средносрочната бюджетна цел, установена съгласно член 2а от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета. За да бъде отразена необходимата гъвкавост, заложена в правилата на ПСР, и в съответствие с процедурните изисквания, предложението включва специфични разпоредби, даващи възможност за отчитане на осъществяването от държавите членки на структурни реформи, които имат положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Член 16 от ДСКУ и съответстващото му съображение изразяват непоклатимата и еднозначна воля на договарящите се страни да включат във възможно най-кратък срок същността на посочения договор в правната уредба на Съюза.

С настоящото предложение Комисията предприема последващи действия по този ангажимент на 25-те държави членки, които са договарящи се страни. Комисията за първи път обяви своето намерение да поеме инициативата и да предприеме действия по

⁹ Съобщение на Комисията относно Общи принципи на националните коригиращи механизми във фискалната област (COM(2012) 342 final).

¹⁰ Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1).

този ангажимент в Документа за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз, в който напомни за постигнатото съгласие на договарящите се страни за включване на същността на ДСКУ в правото на Съюза. В своята реч за състоянието на Съюза от 2017 г. и придружаващото я писмо за намерения председателят Юнкер обяви предложението за включване като част от пакета за задълбочаване на ИПС от 6 декември 2017 г.

Предложението за директива се основава на задълбоченото познаване от страна на Комисията на архитектурата на фискалния пакт (включително и по-специално взаимодействието му с бюджетната рамка на Съюза) и на начина, по който той е включен от съответните държави членки в тяхната национална правна уредба. С цел изготвянето на доклада си от февруари 2017 г. за оценка на съответствието на националните разпоредби, приети от договарящите се страни, обвързани от фискалния пакт, Комисията проведе обширни консултации със съответните държави членки. Този двустранен обмен даде на Комисията пълно и точно разбиране на начина, по който въведените от тях законодателни и институционални мерки изпълняват правилата, заложи в член 3 от ДСКУ.

Обсъжданията между държавите членки в Съвета по икономически и финансови въпроси, както и неговите подготвителни комитети, във връзка с фискалния пакт, по-специално относно оценката на съответствието на националните транспониращи разпоредби, обхващаха и въпроса за включването на фискалния пакт в правото на Съюза, и напомниха, че е необходимо да се предприемат стъпки в тази посока до 1 януари 2018 г.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Правно основание**

Правното основание за предложената директива е член 126, параграф 14, втора алинея от ДФЕС. Засилването на фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки има за цел да допълни и укрепи наличната политическа рамка, за да се избегне прекомерен дефицит съгласно установеното в член 126 от ДФЕС. Предложението за директива не променя материалноправните и процесуални правила, заложи в ПСР, но с него се увеличава ефективността на тези разпоредби. Предложението се прилага за всички държави членки от еврозоната и включва клауза за участие за държавите членки извън еврозоната.

- **Субсидиарност и пропорционалност**

Предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, определени в член 5 от Договора за Европейския съюз. Неговата цел не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки и може да бъде постигната по-добре на равнището на Съюза. Предложената директива не надхвърля необходимото за постигане на посочената цел.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за определяне на разпоредби за повишаване на фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 126, параграф 14, втора алинея от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид становището на Европейския парламент,

като взе предвид становището на Европейската централна банка,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

- 1) Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) изисква държавите членки да считат икономическите си политики за въпрос от общ интерес, като бюджетните им политики се ръководят от необходимостта от стабилни публични финанси, а икономическите им политики да не застрашават правилното функциониране на Икономическия и паричен съюз.
- 2) Пактът за стабилност и растеж (ПСР) включва системата за многостранен надзор и надзора и координацията на икономическите политики, установени в Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета¹¹, както и процедурата за избягване на прекомерен държавен дефицит, установена в член 126 от ДФЕС, и допълнително уточнена в Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета¹². ПСР беше засилен допълнително от Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и на Съвета¹³ и от Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета¹⁴. С Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета¹⁵ беше допълнително въведена система от

¹¹ Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1).

¹² Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6).

¹³ Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 12).

¹⁴ Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 33.).

¹⁵ Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 1).

ефективни, превантивни и постепенни механизми за правоприлагане под формата на налагане на санкции за държавите членки, чиято парична единица е еврото.

- 3) С цел да се насърчи спазването от страна на държавите членки на задълженията, произтичащи от ДФЕС в областта на бюджетната политика, в Директива 2011/85/ЕС на Съвета¹⁶ са предвидени подробни правила относно характеристиките на бюджетните рамки на държавите членки.
- 4) Тъй като съществува по-голяма взаимна зависимост между държавите членки, чиято парична единица е еврото, поради което те са податливи на разпространение на ефектите от бюджетните си политики, както и с цел допълнително да се подобри икономическата интеграция, сближаването и координацията между тях, бяха въведени редица подобрения на бюджетната координация и надзор с Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета¹⁷ и с Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета¹⁸.
- 5) С цел укрепване на основите, които гарантират бюджетната дисциплина през целия икономически цикъл, на 2 март 2012 г. 25 държави членки подписаха и ратифицираха междуправителствения Договор за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (ДСКУ). Дял III от ДСКУ — „фискалният пакт“ — е правно обвързващ за държавите членки, чиято парична единица е еврото и, на доброволна основа, за България, Дания и Румъния (оттук нататък наричани „договарящи се страни“), и определя задължение за включване в националната правна уредба на договарящите се страни на правило за балансиран бюджет в структурно отношение, заедно с коригиращ механизъм, който се задейства автоматично в случай на значително отклонение и се наблюдава от независими институции. Договарящите се страни изразиха желание да използват този междуправителствен инструмент като временно средство. Това е отразено в член 16 от ДСКУ, в който се предвижда, че в рамките на не повече от пет години след влизането му в сила, трябва да се предприемат необходимите стъпки с цел включване на неговата същност в правната уредба на Съюза. Поради това разпоредбите, които позволяват на същността на ДСКУ да бъде приложена, следва да бъдат въведени в правната уредба на Съюза.
- 6) С цел поддържане на стабилни и устойчиви публични финанси и избягване на прекомерен бюджетен дефицит, както се изисква от ДФЕС, като в същото време се подобрява устойчивостта на еврозоната като цяло, следва да съществуват изрични разпоредби в националната правна уредба на държавите членки, чиято парична единица е еврото, засилващи фискалната отговорност и средносрочния си бюджетен подход отвъд разпоредбите на Директива 2011/85/ЕС.
- 7) Тъй като вследствие на икономическата и финансова криза редица държави членки натрупаха голям публичен дълг, създаването на рамка на числово

¹⁶ Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41).

¹⁷ Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за засилване на икономическото и бюджетно наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност (ОВ L 140, 27.5.2013, стр. 1).

¹⁸ 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).

изразените фискални правила, специфична за всяка държава членка и целяща да повиши отговорното изпълнение на фискалната политика, като същевременно ефективно насърчава спазването на произтичащите от ДФЕС бюджетни задължения, е от основно значение за гарантиране на снижаването на публичния дълг до приемливи нива. Такава рамка следва да функционира по-конкретно чрез определяне на средносрочна бюджетна цел по отношение на структурното салдо, която е правно обвързваща за националните бюджетни органи и техните годишни решения. Средносрочните цели за състоянието на бюджета позволяват да се вземат предвид различните съотношения на публичните дългове към БВП, както и рисковете за устойчивостта на държавите членки, обвързвайки развитието на дълга с референтната стойност, посочена в член 1 от Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за Европейския съюз и към ДФЕС.

- 8) С цел в структурно отношение да се постигне и поддържа средносрочната цел е необходимо държавите членки да посочат последователен курс на корекции, основани на променливи под контрола на бюджетните органи. Националното фискално планиране, подкрепено от курса на държавните разходи, коригирани във връзка с въздействието на дискреционните мерки по отношение на приходите, благоприятства ефективността, прозрачността и отчетността при мониторинга на промените във фискалната област. За да може плановете да бъдат пряко обвързани с общите фискални резултати в средносрочен план, както и за да се гарантира засилена национална ангажираност по отношение на фискалната политика, следва да се определи нарастването на държавните разходи, като не се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, за целия законодателен мандат, установен в националното конституционно право на всяка държава членка. Този курс следва да бъде определен веднага след като новото правителство започне работа, а годишните бюджети следва да се придържат към него, така че да се постигне решително приближаване към средносрочната цел.
- 9) Бъдещите положителни ефекти от изпълнението на главните структурни реформи за насърчаване на устойчивостта в дългосрочен план могат да обосноват промени в курса на корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че имат доказуемо положително въздействие върху бюджета, потвърдено от оценката, извършена съгласно процедурните изисквания на ПСР. С цел да се улесни икономическото стабилизиране, при изключителни обстоятелства — под формата на сериозен икономически спад в еврозоната или в Съюза като цяло, или необичайни събития извън контрола на съответната държава членка, които оказват значително влияние върху бюджета — следва да е възможно временно отклонение от средносрочната цел или от курса на корекции за постигането ѝ, когато такова отклонение не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план.
- 10) Ако те не намерят адекватно решение, значителните отклонения от средносрочната цел или от курса корекции за постигането ѝ пречат на надеждността на бюджетните планове и създават риск от дестабилизиране на държавния дълг. За да се повиши доверието в ангажимента на държавите членки към средносрочната цел, в случай на наблюдавано значително отклонение следва автоматично да се активира коригиращ механизъм. За да бъде надежден, коригиращият механизъм следва да определи мерките, които трябва да бъдат предприети с цел да се постигне корекция на отклоненията в рамките на определен период от време, като се вземат предвид естеството и размерът на

отклонението. По-конкретно, коригиращият механизъм следва да компенсира отклоненията от средносрочния курс на нарастване на държавните разходи, като не се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите.

- 11) Независимите органи, натоварени с мониторинг на публичните финанси в държавите членки са важен градивен елемент на ефективните бюджетни рамки. С цел поощряване на фискалната дисциплина и повишаване на доверието във фискалната политика, тези органи следва да извършват независими оценки на рамката на числово изразените фискални правила, включващи по-специално средносрочния бюджетен подход, и следва да следят за спазването на тази рамка, включително за задействието и функционирането на свързаните с нея коригиращи механизми.
- 12) Повишената национална фискална отговорност и задължителният многогодишен подход към фискалната политика изискват фискалните институции да бъдат независими и да разполагат със собствени ресурси, за да осъществяват активен мониторинг върху развитието във фискалната област и да предоставят препоръки в рамките на средносрочния бюджетен цикъл, включително и конкретно когато се наблюдава значително отклонение от средносрочната цел или от курса на корекции за постигането ѝ. За да се засилят надеждността и приложимостта на средносрочната цел, съответстващия курс на държавните разходи и свързания с тях коригиращ механизъм в случай на значително отклонение, бюджетните органи на държавите членки следва да спазват препоръките, отправени в оценките на независимите органи, или публично да обосноват решението си да не ги спазват. Включването на този принцип в националната правна уредба може да играе решаваща роля в това отношение.
- 13) С цел възможно най-голяма ефективност на споделената цел на националните бюджетни правила и механизми и бюджетната рамка на Съюза, а именно сближаване на публичния дълг до приемливи нива, държавите членки следва да приведат в действие правилата, предвидени в настоящата директива чрез разпоредби с правно обвързващ и постоянен характер, заложен по възможност в конституцията, или по начин, гарантиращ тяхното пълно спазване и прилагане през целия национален бюджетен процес.
- 14) На 19 октомври 2012 г. Европейският съвет заключи, че процесът към по-задълбочен икономически и паричен съюз следва да се основава на институционалната и правната рамка на Съюза и да се характеризира с отвореност и прозрачност по отношение на държавите членки, чиято парична единица не е евро. Националните мерки за повишаване на фискалната отговорност в държавите членки биха улеснили тяхното приемане на еврото и поради тази причина механизмите, установени с настоящата директива, следва да бъде отворени за всички държави членки, които желаят да участват. Следователно трябва да се включи разпоредба, съгласно която настоящата директива ще бъде приложима за държавите членки, чиято парична единица не е евро, ако тези държави членки вземат такова решение.
- 15) Трябва да се отбележи, че в член 7 от ДСКУ се предвижда, че договарящите се страни, чиято парична единица е еврото, са поели ангажимент да подкрепят предложенията или препоръките, представени от Комисията, когато тя смята, че държава членка, чиято парична единица е еврото, е в нарушение на критерия за дефицита в рамките на процедура при прекомерен дефицит, освен ако квалифицирано мнозинство от тези държави, изчислено по аналогия със

съответните разпоредби на Договорите, на които се основава Съюза, без да се взема предвид позицията на съответната договаряща се страна, се противопоставят на предложеното или препоръчано решение.

- 16) Включването на същността на ДСКУ в правната уредба на Съюза в настоящия й вид не се отнася до промяна на договореностите за вземане на решения, определени с разпоредбите наДФЕС, като в същото време настоящата директива следва да остави незасегнати ангажиментите, установени между договарящите се страни съгласно член 7 от ДСКУ.
- 17) В член 13 от ДСКУ се предвижда, че бюджетните политики и други въпроси, попадащи в обхвата на този договор, ще бъдат обсъждани в рамките на междупарламентарните заседания, провеждани от Европейския парламент и националните парламенти на договарящите се страни съгласно дял II от Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз, приложен към Договорите. Настоящата директива следва да се прилага, без да се засяга тази практика, тъй като подобен диалог допринася за засилване на демократичната отчетност в рамките на икономическото управление на Съюза.
- 18) Настоящата директива следва да повиши ефективността на ПСР чрез увеличаване на степента на неговото включване в правната уредба на държавите членки, като същевременно намалява възможните рискове от дублиране и противоречащи си действия, присъщи на съвместното съществуване на междуправителствени договорености наред с механизмите, предвидени от правото на Съюза. Материалноправните и процедурните правила, определени в ПСР, следва да не бъдат засегнати от настоящата директива.
- 19) В съответствие със Съвместната политическа декларация от 28 септември 2011 г. на държавите членки и на Комисията относно обяснителните документи,¹⁹ държавите членки се задължават да прилагат, в обосновани случаи, към уведомлението за своите мерки за транспониране, един или повече документи, обясняващи връзката между елементите на дадена директива и съответстващите им части от националните инструменти за транспониране. По отношение на настоящата директива законодателят счита, че предоставянето на тези документи е обосновано.
- 20) Тъй като целта на действието, което следва да се предприеме, а именно да се повиши фискалната отговорност чрез възприемането на по-обвързващ средносрочен бюджетен подход на национално равнище, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки и съответно може да бъде постигната по-успешно на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, както е постановено в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тази цел,

¹⁹ ОВ С 369, 17.12.2011 г., стр. 14.

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

Предмет и обхват

1. С настоящата директива се установяват разпоредбите за повишаване на фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки, за да се гарантира спазването на задълженията, свързани с избягване на прекомерен държавен дефицит.
2. Настоящата директива се прилага за държавите членки, чиято парична единица е еврото, и за останалите държави членки в съответствие с член 4.

Член 2

Определения

За целите на настоящата директива се прилагат определенията за „бюджетен“, „дефицит“ и „дълг“, посочени в член 2 от Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към ДЕС и към ДФЕС.

В допълнение се прилагат и следните определения:

- а) „изключителни обстоятелства“ означава необичайно събитие извън контрола на съответната държава членка, което оказва значително влияние върху финансовото състояние на сектор „Държавно управление“, или сериозен икономически спад в еврозоната или в Съюза като цяло;
- б) „независими органи“ означава структурно независими органи или органи, ползващи се с функционална автономност спрямо бюджетните органи на държавата членка, и които са утвърдени с национални правни разпоредби, осигуряващи висока степен на функционална автономност и отчетност.
- в) „структурен баланс“ означава коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл салдо на сектор „Държавно управление“, без да се отчитат еднократните и временните мерки.

Член 3

Фискална отговорност и средносрочен бюджетен подход

1. Всяка държава членка следва да въведе специфични правно обвързващи и постоянни числово изразени фискални правила, да повиши отговорното изпълнение на фискалната политика и ефективно да насърчава спазването на произтичащите за нея от ДФЕС задължения относно бюджетната политика с многогодишен хоризонт за сектор "Държавно управление" като цяло. Тази рамка включва по-конкретно следните правила:
 - а) определя се средносрочна цел по отношение на структурното салдо, за да се гарантира, че съотношението между държавния дълг и брутният вътрешен продукт, изчислено по пазарни цени, не надвишава референтната стойност, посочена в член 1 от Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит, или се приближава до нея със задоволителни темпове.

- б) фискалното планиране включва средносрочен курс на нарастване на държавните разходи, като не се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите и се спазва средносрочната цел или времевата рамка за постигането ѝ. Този курс се определя веднага след като новото правителство започне работа в съответната държава членка, за мандата, установен в националното конституционно право на посочената държава членка, и следва да се спазва от годишните бюджети през целия този период.
2. Рамката, посочена в параграф 1, трябва да включва следните спецификации:
- а) Годишните бюджети гарантират спазването на средносрочната цел, посочена в параграф 1, буква а), или постигането ѝ, по-специално чрез осигуряване на спазването на курса на държавните разходи, посочен в буква б) от същия параграф. При определяне на курса на корекции за постигане на средносрочната цел и в изпълнение на процедурните изисквания на правната уредба на Съюза държавите членки могат да вземат предвид осъществяването на основни структурни реформи, които оказват пряко положително въздействие върху бюджета в дългосрочен план, включително чрез повишаване на потенциалния устойчив растеж, оказвайки по този начин осезаемо влияние върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси.
- б) Коригиращият механизъм се задейства автоматично в случай на наблюдавано значително отклонение от средносрочната цел или от курса на корекции за постигането ѝ. Този механизъм включва задължение за прилагане на мерки за коригиране на отклоненията в рамките на определен период от време, и отчита естеството и размера на отклонението, по-специално чрез компенсиране на отклоненията от курса на държавните разходи, посочен в параграф 1, буква б).
3. Държавите членки гарантират, че временно отклонение от средносрочната цел или от курса на корекции за постигането ѝ, със съответните корекции на правителствените разходи, посочени в параграф 1, буква б), се разрешава само в случай на изключителни обстоятелства, при условие че това отклонение не застрашава фискалната устойчивост в средносрочен план. Временно отклонение, възникнало в резултат на изключителни обстоятелства, не се счита за значително за целите на параграф 2, буква б) и не води до задействане на коригиращия механизъм по буква б) от този параграф.
4. Държавите членки определят независими органи за мониторинг на спазването на разпоредбите, предвидени в параграфи 1 и 2. Независимите органи предоставят публични оценки за установяване на:
- а) адекватността на средносрочната бюджетна цел съгласно параграф 1, буква а) и на курса на държавните разходи, посочен в параграф 1, буква б). При тази оценка се вземат предвид по-специално достоверността на залегналата в тях макроикономическа прогноза, степента на специфичност на планираните държавни разходи и приходи и потенциалното пряко положително въздействие на основните структурни реформи върху бюджета в дългосрочен план;
- б) спазването на средносрочната цел и на курса на държавните разходи, включително съществуването на сериозен риск от появата на значително

отклонение от средносрочната цел или от курса на корекции за постигането ѝ;

- в) настъпването и приключването на изключителните обстоятелства съгласно параграф 3.

5. Държавите членки гарантират, че в случай на наблюдавано значително отклонение, както е посочено в параграф 2, буква б), независимите органи призовават бюджетните органи да задействат коригиращия механизъм. След задействането на коригиращия механизъм независимите органи предоставят публични оценки за установяване на:

- а) съответствието на планираните мерки с установения коригиращ механизъм, като се има предвид по-специално дали отклоненията от курса на държавните разходи, определени съгласно параграф 1, буква б), са адекватно компенсирани;
- б) напредъка на корекциите за определената времева рамка;
- в) настъпването и приключването на изключителните обстоятелства, които може да позволят временно отклонение от курса на корекции.

6. Държавите членки гарантират, че бюджетните органи на съответната държава членка се съобразяват с препоръките на независимите органи, отправени в оценките, изисквани по параграфи 4 и 5, или публично обосновават решението си да не спазват тези препоръки.

7. Държавите членки гарантират, че независимите органи, посочени в параграф 4:

- а) се създават със законов режим, установен в национални закони, подзаконови или административни разпоредби със задължителен характер;
- б) не приемат указания от бюджетните органи на съответната държава членка или от кой да е публичен или частен орган;
- в) разполагат с капацитет за навременно осведомяване на обществеността;
- г) са съставени от членове, които се номинират и назначават чрез прозрачни процедури въз основа на техния опит и компетентност в областта на публичните финанси, макроикономиката и бюджетното управление;
- д) разполагат с адекватни и стабилни собствени ресурси за ефективно изпълнение на своите задачи;
- е) имат широк и своевременен достъп до информация за изпълнение на възложените им задачи.

Член 4

Участие на държавите членки, чиято парична единица не е евро

1. Всяка държава членка, чиято парична единица не е евро, ще бъде правно обвързана от настоящата директива, при условие че уведоми Комисията за това свое решение. Това уведомление включва датата, от която съответната държава членка е поискала настоящата директива да започне да се прилага към нея.

2. Уведомлението, посочено в параграф 1, се публикува от Комисията в *Официален вестник на Европейския съюз*. То поражда действие, считано от датата, за която е уведомила съответната държава членка, или от датата на приемане на еврото като единна валута в тази държава членка, в зависимост от това коя от двете дати настъпи по-рано.

Член 5 **Доклади**

До 30 юни 2024 г. и на всеки пет години след това, Комисията представя доклад до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на настоящата директива, изготвен въз основа на съответната информация от държавите членки.

Член 6 **Заклучителни разпоредби**

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива до 30 юни 2019 г. Те незабавно информират Комисията за това.
2. Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условиата и редът на позоваване се определят от държавите членки.
3. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните мерки от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

Член 7 **Влизане в сила**

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 8 **Адресати**

Адресати на настоящата директива са държавите членки в съответствие с Договорите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател