

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 532 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Германия

**Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за
функционирането на Европейския съюз**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Германия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в периоди на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията изрази пред Съвета становището, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

Данните, предоставени от германските органи на 31 март 2020 г. и впоследствие потвърдени от Евростат¹, показват, че дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Германия е достигнал излишък от 1,4 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг е бил 59,8 % от БВП. Според програмата за стабилност за 2020 г. Германия планира дефицит от 7¼ % от БВП през 2020 г., а дългът е планиран в размер на 75¼ % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит, както е посочено в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, в който се анализира спазването от Германия на критерия за дефицита, заложен в Договора. Може да се счита, че критерият за дълга е изпълнен, тъй като съотношението на дълга към БВП през 2019 г. е под референтната стойност по Договора от 60 % от БВП. В него се отчитат всички

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>.

действащи фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. COM	2021 г. COM
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	1,2	1,2	1,9	1,4	-7,0	-1,5
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	69,2	65,3	61,9	59,8	75,6	71,8

Източник: Евростат, Прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за стабилност за 2020 г. се очаква през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Германия да достигне $7\frac{1}{4}$ % от БВП, което е над и не близо до референтната стойност по Договора от 3 % от БВП.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора през 2020 г. е по изключение, тъй като се дължи на сериозен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19, в прогнозата на Комисията от пролетта се предвижда през 2020 г. реалният БВП да се свие с 6,5 %.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора ще бъде временно въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет да намалее под 3 % от БВП през 2021 г. Тези прогнози обаче се характеризират с изключително висока степен на несигурност.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. е над и не близо до референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. Счита се, че планираното надвишаване е по изключение по смисъла на Договора и на Пакта за стабилност и растеж, а неговото естество понастоящем се счита за временно. Следователно анализът показва, че *prima facie* критерият за дефицита, както е определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97, не е изпълнен.

3. ДЕЙСТВАЩИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Този доклад трябва също така да „взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава

държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно „всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията“.

Както се посочва в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като през 2020 г. съотношението на държавния дълг към БВП се планира да надвиши референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. условието дефицитът да остане близо до референтната стойност и неговото надвишаване на референтната стойност да е временно, тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит в Германия въз основа на критерия за дефицита.

В настоящата ситуация важен допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание за 2020 г., е икономическото въздействие на пандемията от COVID-19, която има съществено отражение върху състоянието на бюджета и води до твърде несигурни перспективи. Пандемията доведе също така до активирането на общата клауза за дерогация.

3.1 Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последниците за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, предприети от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Бяха приети и значителни мерки за подкрепа за ликвидност и други гаранции. При наличие на по-подробна информация компетентните статистически органи следва да проверят дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет. Заедно със спада в икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

3.2 Състояние на икономиката в средносрочен план

Икономическият растеж достигна 0,6 % през 2019 г., подкрепян главно от голямото търсене на вътрешния пазар. Въпреки това поради пандемията от COVID-19 в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда БВП да намалее с 6,5 % през 2020 г., отразявайки сътресението в икономическата дейност, причинено от

мерките за изолация в домашни условия и безпрецедентния спад във външното търсене през първата половина на 2020 г. Очаква се частното потребление да бъде сериозно засегнато вследствие на повишената несигурност сред потребителите, увеличаването на безработицата и резкия спад в ръста на заплатите. Инвестициите на предприятията също се очаква да намалят значително през 2020 г. с повишаването на несигурността, а очакванията за по-ниско търсене вероятно ще окажат въздействие върху инвестиционните планове на предприятията. Освен това, макроикономическата перспектива е свързана с извънредно голяма несигурност по отношение на продължителността на пандемията от COVID-19 и нейното икономическо въздействие. Това е смекчаващ фактор при оценката на спазването от страна на държавата членка на критериите за дефицита през 2020 г.

3.3 Състояние на бюджета в средносрочен план

Въз основа на данните за изпълнението и прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., през 2019 г. Германия е изпълнила своята средносрочна бюджетна цел.

Германският парламент прие на 25 март 2020 г. допълнителен бюджет за финансиране на многобройните мащабни мерки за защита на икономиката от последиците от пандемията от COVID-19, както и за компенсиране на дефицитите в данъчните приходи, дължащи се на спада в икономическата дейност. Тези мерки включват подкрепа за сектора на здравеопазването и за разработването на ваксина срещу COVID-19, но те са насочени основно към стабилизиране на икономиката чрез предоставяне на подкрепа за ликвидност за предприятията и безвъзмездни средства за малките предприятия и самостоятелно заетите лица, както и към запазване на работните места чрез използване на схеми за работа при намалено работно време.

В програмата за стабилност са изброени различните мерки, които са били приети, в общ размер на над 450 милиарда евро (14 % от БВП) под формата на мерки за пряко подпомагане и 800 милиарда евро (25 % от БВП) под формата на допълнителни гаранции за заеми. Очакваното отражение върху бюджета, включващо недостиг на данъчни приходи вследствие на автоматичните стабилизатори и предоставено отсрочване на данъци, възлиза на -7,2 % от БВП за 2020 г. Действителното отражение върху бюджета ще зависи също и от степента на използване на мерките за подкрепа и на активиране на гаранциите. Така фискалните перспективи също се характеризират с голяма степен на несигурност, произтичаща от пандемията от COVID-19.

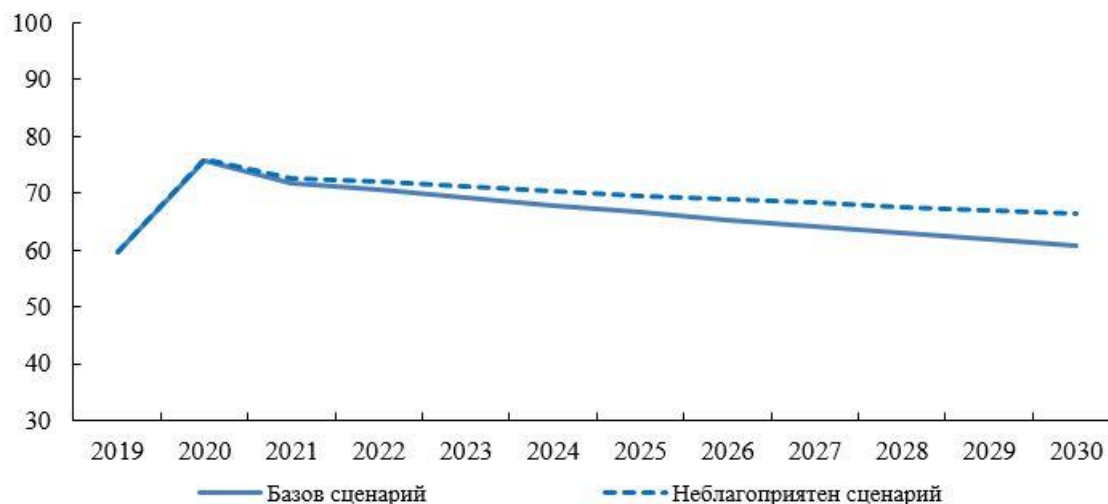
3.4 Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се очаква съотношението на държавния дълг да се увеличи от 59,8 % от БВП през 2019 г. на 75,6 % през 2020 г.

Анализът на устойчивостта на дълга беше актуализиран с прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. Като цяло оценката на устойчивостта на дълга сочи, че дългът продължава да бъде устойчив в средносрочен план, като се отчитат също така и важни смекчаващи фактори (включително профилът и статусът на дълга). По-специално, въпреки че държавният дълг е нараснал в резултат на кризата, свързана с COVID-19, в

базовия сценарий се очаква устойчиво намаляване в средносрочен план на съотношението на дълга към БВП².

Графика 1: Съотношение на държавния дълг към БВП, Германия, % от БВП



Източник: Службите на Комисията

3.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 19 май 2020 г. германските органи изпратиха писмо с действащите фактори в съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните раздели, вече обхваща в голяма степен основните фактори, изложени от органите.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въз основа на програмата за стабилност се очаква през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Германия да достигне 7¼ % от БВП, превишавайки референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. Счита се, че планираното надвишаване на референтната стойност е по изключение и понастоящем неговото естество се счита за временно.

² Базовият сценарий се основава на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. За периода след 2021 г. се прави допускане за постепенно коригиране на фискалната политика в съответствие с рамките на ЕС за икономическа и фискална координация и надзор. Растежът на реалния БВП се прогнозира с помощта на т.нар. „Т+10“ методика на Комитета за икономическа политика/Работната група по разликата между фактическия и потенциалния БВП. По-специално, (реалният) действителният растеж на БВП се основава на потенциалния растеж, като се влияе от обмисляните допълнителни фискални корекции (чрез фискалния мултипликатор). Приема се, че инфлацията постепенно ще се доближи до 2 %. Допусканията за лихвените проценти се определят в съответствие с очакванията на финансовите пазари. При неблагоприятния сценарий допускането е за по-високи лихвени проценти (с 500 базисни пункта) и по-нисък растеж на БВП (с -0,5 процентни пункта) в сравнение с базовия сценарий (за целия прогнозен период).

В съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад бяха разгледани също така съответните фактори.

Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като през 2020 г. съотношението на държавния дълг към БВП се планира да надвиши референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. условието дефицитът да остане близо до референтната стойност и неговото надвишаване на референтната стойност да е временно, тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит в Германия въз основа на критерия за дефицита.

Като цяло анализът сочи, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.