



Брюксел, 5.2.2020 г.  
COM(2020) 55 final

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

**Преглед на икономическото управление**

**Доклад относно прилагането на регламенти (ЕС) № 1173/2011, 1174/2011,  
1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 и 473/2013 и относно пригодността на  
Директива 2011/85/ЕС на Съвета**

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

## Преглед на икономическото управление

Доклад относно прилагането на регламенти (ЕС) № 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 и 473/2013 и относно пригодността на Директива 2011/85/ЕС на Съвета<sup>1</sup>

### 1. Въведение

Еврот е единната валута на над 340 милиона европейци в 19 държави членки и е едно от най-важните и осезаеми постижения на Европа. Еврот е нещо повече от паричен проект. То предоставя основа за по-задълбочена интеграция на нашите икономики с цел подкрепа за по-голяма стабилност и благоденствие.

Структурата на Икономическия и паричен съюз (ИПС), създаден с Договора от Маастрихт през 1992 г., е уникална. Тя съчетава единна парична политика, която преследва целта за ценова стабилност, с децентрализирани фискални и икономически политики под отговорността на държавите членки. В Договора от Маастрихт се признава необходимостта от стабилни фискални политики и координация на икономическите политики, за да се даде възможност за ефективно провеждане на единната парична политика и да се гарантира стабилно и успешно евро предвид потенциалните рискове от разпространяване на ефекти между държавите членки и евентуално паразитно поведение, водещо до прекомерни равнища на държавния дефицит и дълг. Това, от своя страна, ще застраши стабилността на цените и може в крайна сметка да принуди централната банка да използва паричната политика, за да финансира бюджетните дефицити.

С оглед на тези съображения Договорът изисква от държавите членки да разглеждат икономическите си политики като въпрос от общ интерес и да ги координират в рамките на Съвета. С него също така бе въведено изискване към държавите членки да

---

<sup>1</sup> 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); Регламент (ЕС) № 1174/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно принудителните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически дисбаланси в еврозоната (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 8); 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); Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25); 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); 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); 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); 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).

избягват бюджетен дефицит, надхвърлящ 3 % от БВП, и да поддържат равнище на държавния дълг под 60 % от БВП. Освен това в него са установени елементи за поддържане на пазарната дисциплина, по-специално принципът на непоемане на отговорност и задължения, според който правителствата не следва да изплащат дълговете на други правителства, и се забранява паричното финансиране на държавния дълг от страна на централната банка. Тази структура на ИПС беше оформена под влияние на опита с високи равнища на инфлацията от 70-те и 80-те години на миналия век, както и твърдото убеждение сред лицата, определящи политиките, че икономическата и финансова интеграция ще бъде мощен фактор за сближаване и стабилизиране в рамките на паричния съюз.

От началото на 90-те години на миналия век, когато с Договора от Маастрихт бяха положени основите на зоната на единната валута, Съюзът разработи много всеобхватна и подробна рамка за икономическо и фискално наблюдение. Тя е заложена в редица вторични законодателни актове, описани по-долу, както и в други документи, които предоставят повече подробности и прозрачност относно осъществяването на наблюдението на практика. Последните включват Кодекса за поведение на Пакта за стабилност и растеж и Кодекса за поведение на пакета от два законодателни акта. Допълнителна информация относно прилагането на рамката за наблюдение е предоставена в Наръчника относно Пакта за стабилност и растеж и Сборника относно процедурата при макроикономически дисбаланси.

С течение на времето рамката претърпя развитие многократно с въвеждането на промени в отговор на появата на нови икономически предизвикателства, както и въз основа на поуците, извлечени от прилагането на рамката за наблюдение. Накратко:

- През 1997 г. беше създаден Пактът за стабилност и растеж (ПСР), за да се засилят мониторингът и координацията на националните фискални и икономически политики с цел постоянно прилагане на ограниченията за дефицита и дълга, установени с Договора от Маастрихт за всички държави членки<sup>2</sup>. По-конкретно той приведе в действие критерия за дефицит по Договора от Маастрихт чрез корективните мерки<sup>3</sup> на ПСР и създаде предпазни мерки<sup>4</sup> с цел да се избегне натрупването на прекомерни дефицити.
- В началото на 21-ви век спазването на целите за номиналния дефицит на ПСР се оказва трудно за някои държави членки в условия на рецесия. Въз основа на този първи опит ПСР беше реформиран, за да позволи да се отчетат по-добре икономическите условия. Поради това реформата от 2005 г. постави по-силен акцент върху структурния аспект на фискалното усилие с цел да се отчете въздействието на икономическия цикъл върху публичните финанси. Като цяло

---

<sup>2</sup> 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, Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит и Резолюция от 17 юни 1997 г. относно Пакта за стабилност и растеж.

<sup>3</sup> Корективните мерки на ПСР гарантират, че държавите членки приемат съответни политически ответни мерки за коригиране на прекомерните дефицити или равнища на дълга чрез прилагане на процедурата при прекомерен дефицит, която предоставя на държавите членки обвързващи и оперативни препоръки относно фискалната корекция, необходима за коригиране на прекомерния дефицит в рамките на определен срок.

<sup>4</sup> Предпазните мерки на ПСР подпомагат държавите членки да постигнат изпълнение на своите ангажменти по отношение на стабилните фискални политики. С тях се изисква държавите членки да постигнат специфична за всяка държава бюджетна цел в средносрочен план, която да отчита икономическия цикъл, като по този начин се даде възможност за автоматично стабилизиране и същевременно се съдейства за устойчивост на публичните финанси.

ПСР беше изменен, за да се даде възможност за по-добро отчитане на специфичните за всяка държава икономически и бюджетни позиции, както и на рисковете за устойчивостта на държавите членки, включително въздействието на застаряването на населението.

- За преодоляване на слабите места, породени от икономическата и финансова криза, която засегна ЕС и еврозоната след 2007 г., ЕС предприе поредица от мерки за укрепване на своята рамка за икономическо управление и наблюдение. Те са от значение за всички държави членки, но имат някои специфични характеристики за държавите от еврозоната. В центъра на тези усилия са законодателните пакети за икономическото управление, известни като пакета от шест законодателни акта (2011 г.) и пакета от два законодателни акта (2013 г.) (вж. каре 1 за обзор на елементите на реформите, въведени с пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта). Тези пакети имат за цел по-тясна координация на икономическата политика и устойчиво сближаване на икономическите резултати чрез засилване на бюджетното наблюдение в рамките на ПСР, както и чрез въвеждане на изискване за държавите членки да изготвят национални фискални рамки. Те разшириха също така обхвата на наблюдението, така че да включва макроикономическите дисбаланси. За справяне с разпространяването на ефекти в еврозоната, които са от особено значение, пакетът от два законодателни акта въведе правила относно мониторинга и оценката на бюджетните планове на държавите членки от еврозоната, специално подсилване за държавите членки от еврозоната в рамките на корективните мерки на ПСР и рамка за работа с държавите членки от еврозоната, които изпитват или са застрашени от затруднения по отношение на финансовата стабилност. Това подсилване бе въведено в момент, когато доверието на пазара и доверието между държавите членки бе крехко, и поради това бе насочено основно към намаляване на риска в отделните държави членки и към запазване на стабилността на еврозоната като цяло. Двата пакета бяха част от по-широк набор от мерки за укрепване на икономическата и финансовата стабилност на Съюза и на еврозоната като цяло, включително създаването на механизми за предоставяне на обвързана с условия финансова помощ за държавите членки от еврозоната, които изпитват или са застрашени от проблеми с финансовата стабилност, както и създаването на банков съюз с общи механизми за надзор и реструктуриране.
- Преработената рамка за макроикономическо и бюджетно наблюдение беше интегрирана в европейския семестър — общ график за координация на икономическите политики и политиките за заетост на равнището на ЕС — създаден в същия контекст. След въвеждането си през 2011 г. европейският семестър се насочи постепенно към по-интегрирано икономическо наблюдение, включително мониторинга на усилията на държавите членки в рамките на стратегията „Европа 2020“.

## **Каре 1: Реформите на рамката за икономическо наблюдение, въведени с пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта**

### ***Реформата, въведена с пакета от шест законодателни акта (2011 г.)***

Реформата, въведена с пакета от шест законодателни акта, включваше пет регламента и една директива, които засилиха фискалното наблюдение и разшириха обхвата на икономическото наблюдение, така че да включва макроикономическите дисбаланси<sup>5</sup>. По-специално пакетът от шест законодателни акта укрепи фискалното наблюдение посредством засилване на *предпазните мерки* на ПСР, тъй като провеждането на стабилни фискални политики при благоприятна икономическа конюнктура усилва способността на държавите членки да устояват на икономически сътресения и създава възможност за използване на фискалната политика при неблагоприятна конюнктура. За тази цел с пакета беше въведено понятието *значително отклонение* от средносрочната бюджетна цел (СБЦ) или от плана за корекции за постигането ѝ и беше въведена процедура за държавите членки да коригират такова отклонение. За държавите членки от еврозоната една недостатъчна реакция на политиката може да доведе до налагането на финансови санкции. С цел по-добро наблюдение на начина, по който държавите членки изпълняват своите бюджетни задължения, в допълнение към структурното салдо беше въведен *целеви показател за разходите*. Целевият показател за разходите предоставя повече оперативни насоки на държавите членки при провеждането на разумни фискални политики чрез съсредоточаване на наблюдението върху показателите, които са пряко под контрола на правителството.

Реформата, въведена с пакета от шест законодателни акта, укрепи и *корективните мерки* на ПСР чрез привеждане в действие на *критерия за дълга<sup>6</sup> от Договора*. По този начин обхватът, включващ *избягване на прекомерните дефицити*, се разширява, за да обхване *гарантирането на устойчива динамика на дълга*.

Освен това пакетът от шест законодателни акта засили възможните санкции, в случай че държавите членки от еврозоната не спазват препоръките и решенията на Съвета по ПСР.

С Директивата относно бюджетните рамки бяха въведени изисквания за държавите членки по отношение на техните национални фискални рамки. Тя насърчи поставянето на по-силен акцент върху средносрочното планиране и прозрачните бюджетни процеси. Директивата насърчи също така използването на безпристрастни макроикономически и бюджетни прогнози за фискални планове и независим мониторинг на спазването на фискалните правила на национално равнище.

Освен засилването на фискалното наблюдение реформата, въведена с пакета от шест законодателни акта, въведе и процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД) с цел откриване на вредни макроикономически дисбаланси, предотвратяване на появата им и гарантиране на коригирането на съществуващите дисбаланси. Комисията установява *макроикономическите дисбаланси* и тяхната сериозност, включително съществуването или риска от разпространяване на отрицателни ефекти върху други държави членки от еврозоната, и Съветът формулира за засегнатите държави членки препоръки за тяхното преодоляване. В случай че бъдат установени *прекомерни макроикономически дисбаланси* ПМД позволява започването на процедура при

<sup>5</sup> Вж. бележка под линия 1.

<sup>6</sup> Критерият за дълга произтича от разпоредбите на Договора, съгласно които от държавите членки се изисква да постигнат съотношение на дълга към БВП под 60 %, освен ако съотношението намалява в достатъчна степен към това равнище със удовлетворителни темпове.

прекомерни дисбаланси (ППД), която е насочена предимно към плановете за корективни действия, предлагани и прилагани от държавите членки и наблюдавани от Комисията и Съвета.

### ***Реформата, въведена с пакета от два законодателни акта (2013 г.)***

Пакетът за реформи от два законодателни акта включва два регламента, с които бяха въведени специални процедури за наблюдение и мониторинг за държавите членки от еврозоната с оглед на потенциалното разпространяване на ефекти в рамките на Икономическия и паричен съюз.

По-специално пакетът от два законодателни акта създаде рамка в полза на държави членки, които изпитват или са застрашени от затруднения с финансовата стабилност, получават финансова помощ или са в процес на излизане от програма за финансова помощ. От решаващо значение е фактът, че пакетът от два законодателни акта също така допълнително засили бюджетната координация между държавите членки от еврозоната посредством многостранна оценка на бюджетните планове на държавите членки, която следва общ график. Той включва становища на Комисията относно тези планове преди тяхното приемане от националните парламенти, както и обсъждане в Еврогрупата на бюджетната ситуация и перспективи във всяка държава членка, както и за еврозоната като цяло. С пакета от два законодателни акта бе засилено също така наблюдението на държавите членки от еврозоната с прекомерен дефицит.

Началото на новия политически цикъл в Съюза е възможност и подходящ момент за оценка на ефективността на настоящата рамка за икономическо и фискално наблюдение, и по-специално на реформите, въведени с пакета от шест и пакета от два законодателни акта, за чието прилагане Комисията трябва да докладва. Основните въпроси, разгледани в този преглед, са до каква степен различните елементи на наблюдението, въведени или изменени с реформите, съдържащи се в пакета от шест и пакета от два законодателни акта, са били ефективни за постигането на основните си цели, а именно: i) осигуряване на устойчиви държавни финанси и растеж, както и избягване на макроикономически дисбаланси, ii) предоставяне на интегрирана рамка за наблюдение, която дава възможност за по-тясна координация на икономическите политики, по-специално в еврозоната, и iii) насърчаване на сближаването на икономическите резултати на държавите членки. Целта на настоящото съобщение е да постави началото на публичен дебат по тези въпроси.

Като се пристъпва към този преглед, е важно да се отбележи, че икономическият контекст претърпя съществено развитие. Десет години след Голямата рецесия държавите членки са изправени пред съчетание от предизвикателства, които са различни в сравнение с периода, през който бяха приети реформите, въведени с пакета от шест и пакета от два законодателни акта. Въпреки че възстановяването оттогава продължава по-дълго в сравнение с миналото, потенциалът за растеж на много държави членки не се е възстановил до равнищата отпреди кризата, а лихвените проценти продължават да са трайно ниски<sup>7</sup>. В контекста на застаряването на населението спадът на потенциалния растеж и на лихвените проценти върви ръка за ръка с трайно ниска инфлация. Докато изпълнението на структурните реформи за укрепване на потенциалния растеж и подпомагане на икономическите корекции беше активно в

<sup>7</sup> Освен това заетостта и социалното положение се подобриха повсеместно, но в няколко държави членки те все още не са се възстановили до равнищата отпреди кризата.

периода след кризата, темпото на реформите намаля и напредъкът в отделните държави членки и в различните области на политиката стана неравномерен.

Това трябва да се разглежда в контекста на по-широката цел, формулирана в Годишната стратегия за устойчив растеж<sup>8</sup>, за създаване на нов модел на растеж, който ще зачита ограниченията на нашите природни ресурси и ще осигури създаването на работни места и траен просперитет за бъдещето. По-конкретно тази цел е изразена в Европейския зелен пакт<sup>9</sup> и в съобщението „Силна социална Европа за справедливи промени“<sup>10</sup>, в които се очертава стратегия за устойчив растеж, целяща превръщането на ЕС в първия в света неутрален по отношение на климата и съответстващ на цифровата ера континент, с икономика с ефективно използване на ресурсите — стратегия, която същевременно гарантира социална справедливост. Постигането на тези цели ще изисква значителни допълнителни частни и публични инвестиции за продължителен период от време. Тези амбиции са в съответствие с ангажимента на Европа да постави целите за устойчиво развитие в центъра на създаването на политиките и действията на ЕС.

Отражението на преобладаващите икономически условия върху рамката за икономическо управление заслужава внимателен анализ. Първо, трябва внимателно да се прецени дали тези промени се отразяват на рисковете, свързани с устойчивостта на обслужването на дълга. Както показват някои неотдавнашни събития, пазарните нагласи могат да се променят рязко и да доведат до внезапни промени в лихвените проценти. Дори при липсата на промени в основните параметри това може да увеличи фискалната тежест, по-специално за държавите с високи равнища на задлъжнялост, и да изложи на опасност устойчивостта на обслужването на техния дълг. Този риск е вероятно по-остър в рамките на паричен съюз, при който правителствата с много различни равнища на дълга споделят една и съща валута и централната банка не може да действа като кредитор от последна инстанция на правителствата. Това потвърждава необходимостта от постоянен акцент върху гарантирането на устойчивостта на обслужването на дълга. В същото време, тъй като паричната политика все повече се ограничава от ефективната по-ниска граница на лихвените проценти, следва да бъде оценена съответната роля на фискалната и икономическата политика за макроикономическото стабилизиране. Освен това националните фискални политики също така засягат функционирането на финансовите пазари и взаимодействат с паричните политики, особено като се има предвид ролята на националните държавни облигации като референтни сигурни активи и потенциалното въздействие в случай на относителен недостиг на сигурни активи. И накрая, последиците от рисковете, свързани с климата, върху стабилността на финансовите пазари и публичните финанси придобиват все по-голямо значение в рамките на процесите на ЕС за наблюдение.

При прегледа се вземат предвид тези нови предизвикателства. Той се основава на оценката на фискалните правила на ЕС от страна на Европейския фискален съвет<sup>11</sup> (ЕФС), както и на съществуващите доклади на Европейския парламент<sup>12</sup>, държавите

---

<sup>8</sup> Вж. Годишна стратегия за устойчив растеж за 2020 г.; COM(2019) 650 final.

<sup>9</sup> COM(2019) 640 final.

<sup>10</sup> COM(2020) 14 final.

<sup>11</sup> Европейски фискален съвет, Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation (Оценка на фискалните правила на ЕС с акцент върху пакета от шест и пакета от два законодателни акта), август 2019 г.

<sup>12</sup> Резолюция на Европейския парламент от 24 юни 2015 г. относно преразглеждане на рамката за икономическо управление: преглед и предизвикателства (ОВ С 407, 4.11.2016 г., стр. 86).

членки, Европейската сметна палата<sup>13</sup> и други заинтересовани страни, както и на академичните среди.

## **2. Оценка на прилагането на пакета от шест и пакета от два законодателни акта**

### **2.1 Пактът за стабилност и растеж и националните фискални рамки**

В тази подчаст се прави оценка на рамката за фискално наблюдение спрямо ключови цели, по-конкретно да се спомогне за осигуряването на устойчиви публични финанси, да се осигури възможност за икономическо стабилизиране, да се признае значението на качеството на публичните финанси и да се насърчи поемането на отговорност за фискалните правила на ЕС. И накрая, в нея се прави оценка на Директива 2011/85/ЕС по отношение на нейното въздействие върху националните фискални рамки.

#### ***Устойчивост на публичните финанси***

В първоначалната си форма от 1997 г., с прага на дефицита от 3 % от БВП като основен елемент, ПСР насочи усилията предимно върху предотвратяването на разпространението на ефекти от прекомерно високи дефицити, което може да подкопае стабилността на цените в Икономическия и паричен съюз и да засегне ефективността на паричната политика.

С настъпването на икономическата и финансова криза акцентът на фискалното наблюдение се измести върху рисковете, произтичащи от неустойчивите равнища на държавния дълг, и върху евентуални кризи с дълга, които могат да застрашат финансовата стабилност на еврозоната като цяло. В условията на засилен пазарен натиск и бързо нарастващи равнища на задлъжнялост бе необходимо да се подсилят решително защитните мерки за устойчивост на обслужването на дълга. Това беше контекстът, в който бяха разработени пакетите от шест и от два законодателни акта.

Реформираният ПСР насърчи държавите членки да възстановят стабилното състояние на бюджетите чрез намаляване на дефицитите и предприемане на мерки за постигане на низходяща тенденция на съотношението на дълга към БВП. По-специално процедурата при прекомерен дефицит се оказа ефективен инструмент за коригиране на високите дефицити — всички държави членки, които започнаха процедурата при прекомерен дефицит по време на икономическата и финансова криза, са коригирали ефективно високия си дефицит. Докато през 2010 г., след икономическата и финансова криза, всички държави членки с изключение на три отчетоха прекомерен дефицит (с номинален дефицит на равнището на ЕС, надвишаващ 6 % от БВП през 2009—2010 г. поради дълбочината на рецесията и нуждите от банкова рекапитализация в някои държави членки), през 2018 г. всички държави членки спазиха критерия за дефицит от 3 % от БВП<sup>14</sup>. 16 държави членки също така са постигнали или са близо до своите

---

<sup>13</sup> Европейска сметна палата, „Постигната ли е основната цел на превантивната част на Пакта за стабилност и растеж?“, Специален доклад № 18/2018; „Необходими са допълнителни подобрения, за да се гарантира ефективното прилагане на процедурата при прекомерен дефицит“, Специален доклад № 10/2016; „Изисквания на ЕС за националните бюджетни рамки — необходимо е по-нататъшно засилване на рамките и по-добър мониторинг върху изпълнението им“, Специален доклад № 22/2019; „Одит на процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД)“, Специален доклад № 03/2018.

<sup>14</sup> Единственото изключение е Кипър, където през 2018 г. сектор „Държавно управление“ отчете временно дефицит от 4,4 % от БВП поради еднократни мерки за подкрепа, свързани с продажбата на



средносрочни бюджетни цели, като по този начин разполагат с подходящи фискални буфери и фискално пространство за инвестиране.

През последните години обаче коригирането на прекомерните дефицити и последващите корекции за постигане на средносрочните бюджетни цели се дължат повече на благоприятни макроикономически условия, извънредни приходи и по-ниски лихвени проценти, отколкото на трайни фискални корекции. Процедурата при значително отклонение, която има за цел да предотвратява прекомерните дефицити, като дава възможност на държавите членки да коригират отклоненията от своите средносрочни бюджетни цели или от плана за корекции за постигането им, показва ограничена ефективност в случая на държавите членки извън еврозоната<sup>15</sup>.

След като се увеличиха до почти 90 % между 2009 г. и 2014 г., съотношенията на дълга към БВП за ЕС и еврозоната започнаха да намаляват през 2015 г. поради по-ниските първични дефицити/по-високите излишъци, по-високия икономически растеж и рекордно ниските лихвени проценти по държавния дълг. Като цяло Комисията прогнозира съотношението на дълга към БВП да продължи спада си от последните години и да се понижи до около 79 % през 2020 г., което равнище е значително по-ниско от това за САЩ и Япония (съответно около 114 % и 237 %). След икономическата и финансова криза обаче динамиката на дълга в различните държави членки се различава значително. Това отразява големите разлики в темпа на фискалната консолидация и икономическия растеж, както и в специфичните за страната фискални разходи, свързани с мерките за подкрепа на банковия сектор. Понастоящем около половината от държавите членки имат равнища на държавния дълг (отново) под 60 % от БВП, докато други все още имат дълг около или (значително) над 100 % от БВП, което представлява голям дял от БВП на еврозоната.

Съотношението на дълга към БВП на някои държави членки всъщност продължи да расте или в най-добрия случай се стабилизира. Това увеличи различията между равнищата на дълга в ЕС. Някои силно задлъжнели държави членки все още имат дефицити, които въпреки благоприятните икономически условия не осигуряват достатъчен предпазен марж с цел постигане на референтната стойност от 3 % от БВП. Те също така остават далеч от своите средносрочни бюджетни цели.

Тези наблюдения подчертават значението на ефективните превантивни мерки и на навременното и ефективно изпълнение на препоръките за фискалната политика от всички държави членки. Те също така сочат, че прилагането на фискалните правила не доведе до съществена промяна в случаите, когато прилагането на фискалната дисциплина беше най-необходимо. Прилагането на целевия показател за намаляване на дълга през периоди на слаб реален растеж и много ниска инфлация се оказа политически и икономически трудно. В някои силно задлъжнели държави целевият показател за намаляване на дълга изискваше особено големи фискални усилия, които всъщност можеха да задълбочат динамиката на дълга. Поради това в оценката на Комисията за спазване на критерия за дълга и в последвалите становища, издадени от

---

кипърската Кооперативна банка. През 2019 г. се очаква бюджетното салдо да се възстанови до значителен излишък от близо 4 % от БВП.

<sup>15</sup> Досега процедурата при значително отклонение бе стартирана за две държави членки извън еврозоната: за Румъния през 2017 г. и за Унгария през 2018 г. И двете държави членки не предприеха ефективни действия за коригиране на значителното отклонение, вследствие на което по отношение на тях бяха провеждани повторни процедури, което поставя под въпрос ефективността на процедурата при значително отклонение за държавите членки извън еврозоната, тъй като правилата не предвиждат санкции в случай на неспазването им.

Икономическия и финансов комитет, надлежно бяха взети предвид всички релевантни фактори в съответствие с разпоредбите на пакета от шест законодателни акта, включително ниската инфлация и слабият растеж, и по-специално спазването на изискванията на предпазните мерки.

### ***Икономическо стабилизиране на равнището на отделните държави членки и на еврозоната***

В законодателството, съдържащо се в реформите, въведени с пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта, се признава ролята на макроикономическото стабилизиране, и по-специално на това колко е важно да се избягва провеждането на проциклична политика. Това законодателство има за цел да гарантира, че при благоприятна икономическа конюнктура държавите членки ще коригират фискалните си политики, за да изградят фискални буфери, така че да разполагат с достатъчно фискално пространство, за да могат автоматичните стабилизатори да се задействат и да осигуряват фискална подкрепа в периоди на спад. Засилената фискална координация също така придаде по-голямо значение на общата фискална позиция в еврозоната като цяло. Последващото тълкуване и прилагане на горепосоченото законодателство от страна на Комисията и Съвета<sup>16</sup> постепенно затвърди елементите на краткосрочното стабилизиране на икономическата дейност.

По-конкретно същността на предпазните мерки на ПСР позволява на държавите членки да реагират по подходящ начин на нуждите от устойчивост и стабилизиране. Постигането на специфичната за всяка държава средносрочна бюджетна цел предоставя на държавите членки възможност да използват фискалната политика за макроикономическо стабилизиране при неблагоприятни икономически условия, като позволява на автоматичните стабилизатори да действат свободно или да увеличават инвестициите. Освен това самата средносрочна бюджетна цел и усилията на държавите членки за постигането ѝ са структурно заложи, т.е. те се коригират от въздействието на икономическия цикъл. Изискваните структурни усилия отразяват позицията на държавата членка в икономическия цикъл (т.е. те са по-големи при благоприятна конюнктура и по-малки при неблагоприятна конюнктура) и равнището на дълга.

Въпреки това държавите членки продължиха да прилагат до голяма степен проциклични фискални политики. Фискалната политика вече беше проциклична в средата на първото десетилетие на 21-ви век, когато икономическата конюнктура беше особено благоприятна, и остана до голяма степен проциклична по време на кризата, тъй като консолидацията се осъществяваше в условията на засилен пазарен натиск в момент на много нисък растеж или дори свиване на стопанската дейност. Въпреки че реформираната фискална рамка даде възможност на автоматичните стабилизатори да действат, ефектът от тях беше премахнат от дискреционните мерки за консолидация, необходими за коригиране на неустойчивите позиции в контекста на засилен пазарен натиск. Това беше част от причините за слабите резултати в областта на икономиката и заетостта през този период, въпреки че имаше за цел да насочи публичните финанси към устойчиво развитие и да възвърне доверието на пазара. Извършването на фискална консолидация спря през 2014 г., в момент, когато разликата между фактическия и

---

<sup>16</sup> Съобщението на Комисията от 13 януари 2015 г., озаглавено „Пълноценно използване на гъвкавостта, заложи в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“, въведе нови, макар и ограничени възможности за дискреционно фискално стабилизиране. Това съобщение доведе до съвместно договорена позиция на Икономическия и финансов комитет (ИФК) през ноември 2015 г., която беше одобрена от Съвета по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) на 12 февруари 2016 г.

потенциалния БВП в еврозоната все още беше отрицателна. Общата фискална позиция в еврозоната обаче остана в общи линии неутрална, въпреки че разликата между фактическия и потенциалния БВП в еврозоната към 2017 г. стана положителна. Освен това разпределението на фискалната позиция сред държавите членки не беше подходящо с оглед на специфичните нужди от устойчивост и стабилизиране. Ето защо въпреки засилените предпазни мерки много държави членки не се възползваха от благоприятната икономическа конюнктура, за да изградят антициклични буфери.

Освен това ПСР е ориентиран към коригирането на високите равнища на бюджетния дефицит и държавния дълг. Въпреки че с ПСР бяха установени процедури за коригиране на високи равнища на бюджетния дефицит от гледна точка на номиналните прагове, той не може да *налага* фискални политики в подкрепа на стопанската дейност.

С реформата, въведена с пакета от два законодателни акта, се определя общ бюджетен график за еврозоната, в който се предвижда проверка на бюджетната ситуация и перспективи в еврозоната въз основа на бюджетните планове на държавите членки и тяхното взаимодействие в еврозоната, преди бюджетите да бъдат приети в националните парламенти. Въпреки че в правната уредба се предвижда възможността Комисията и Съветът да очертаят мерки за засилване на координацията на бюджетната и макроикономическата политика на равнището на еврозоната, тя не позволява институциите на Съюза да налагат подходящата фискална позиция за еврозоната като цяло. Въпреки че европейският семестър насърчава държавите членки да вземат предвид в програмите си за стабилност и националните си програми за реформи препоръката относно икономическата политика на еврозоната<sup>17</sup>, измерението „еврозона“ все още не е от основно значение за политиките на държавите членки.

В този контекст и при липсата на централен фискален капацитет със стабилизиращи функции способността за насочване на фискалната позиция за еврозоната като цяло остава ограничена. Това ограничава възможностите на фискалната политика да допринесе за макроикономическото стабилизиране на равнището на еврозоната като цяло в случай на големи сътресения, които не се дължат на политиката. В резултат на това, в допълнение към националните фискални и икономически политики, еврозоната продължава да разчита основно на паричната политика за целите на макроикономическото стабилизиране, което става особено важно в моменти, когато паричната политика е близо до ефективната долна граница. Изграждането на капацитет за фискално стабилизиране за еврозоната, който да допълва националните фискални политики, ще позволи паричната политика да стане по-ефективна и с по-малко странични ефекти.

### ***Качество на публичните финанси, включително развитие на публичните инвестиции***

Качеството на публичните финанси е сложен и многостранен въпрос. То засяга състава на публичните приходи и разходи и техния капацитет да подпомагат по подходящ начин устойчивия растеж и социалното приобщаване. Освен това то е свързано с ефективността на събирането на данъците и механизмите за контрол и приоритизиране на публичните разходи. При тези условия прегледите на разходите могат да допринесат за по-добро разпределение на разходите. Въпрос от особено значение е свързан с наблюдението, че в периоди на фискална консолидация често е по-целесъобразно да се

---

<sup>17</sup> През есента на всяка година и след оценката на Европейския фискален съвет през юни Комисията приема препоръка за еврозоната с насоки относно подходящата фискална позиция за зоната на единната валута като цяло.

намалят публичните инвестиции или да се увеличат данъците, отколкото да се рационализират други разходни позиции. Важно е в рамката за фискално наблюдение, която се основава на правила, да се обръща достатъчно внимание на тези въпроси<sup>18</sup>, включително на ролята на публичните инвестиции, като необходимо условие за подпомагане на устойчивия икономически растеж и за дългосрочна устойчивост.

Съществената роля на публичните инвестиции за осигуряване на обществени блага и за подпомагане на устойчивостта на публичните финанси е широко призната във фискалната рамка на ЕС. Първо, с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз се изисква Комисията да отчита държавните инвестиционни разходи, когато преценява дали дадена държава членка има прекомерен дефицит. Второ, в ПСР, както в заглавието му, така и в самия текст, се признава необходимостта качеството на публичните финанси като цяло да се разглежда от гледна точка на това доколко данъчната система и публичните разходи благоприятстват растежа. Трето, в определението на средносрочната бюджетна цел се споменава възможността за бюджетно маневриране, и по-специално необходимостта от публични инвестиции<sup>19</sup>. Това доведе до разпоредби във фискалната рамка, които имаха за цел да защитят равнището на публичните инвестиции в периоди на спад и да стимулират провеждането на структурни реформи, които допринасят за устойчивостта на публичните финанси, включително чрез повишаване на потенциалния растеж.

Като цяло обаче настоящата фискална рамка не предотвратяваше спад в равнището на публичните инвестиции в периоди на фискална консолидация, нито пък правеше публичните финанси по-благоприятни за растежа<sup>20</sup>. Това отразява предимно целенасочен избор на политики в държавите членки. Всъщност няма ясни доказателства, че инвестициите са били действително възпрепятствани от фискалните правила. Въпреки че прилагането на клаузата за инвестиции през 2015 г. и 2016 г.<sup>21</sup> имаше за цел да засили стремежа на ПСР към постигане на растеж чрез защита на инвестициите в периоди на спад, изглежда то не е оказало съществено положително въздействие върху публичните инвестиции. По-специално съсредоточаването ѝ върху защитата на инвестициите конкретно в ситуацията на дълбок спад доведе като цяло до ограничено използване на тази клауза<sup>22</sup>. По сходен начин клаузата за структурна реформа е била приложена пет пъти досега<sup>23</sup> и е имала доста ограничен успех в насърчаването на реформи, които подобряват качеството на публичните финанси и/или увеличават потенциалния растеж.

---

<sup>18</sup> В това отношение в член 6, параграф 3, буква г) от Регламент № 473/2013 се посочва, че „проектът на бюджетен план съдържа [...] съответната информация за разходите на сектор „Държавно управление“ по функции, включително по отношение на образованието, здравеопазването и заетостта, и, когато е възможно, указания за очакваното разпределение на въздействието на основните мерки по отношение на разходите и приходите“.

<sup>19</sup> Освен това държавите членки от еврозоната, за които се провежда процедура при прекомерен дефицит, трябва да представят програма за икономическо партньорство, описваща мерките на политиката и структурните реформи, които са необходими за ефективно и трайно коригиране на прекомерния дефицит. Приоритетите на политиката в програмата трябва също така да са в съответствие със стратегията на Съюза за растеж и работни места.

<sup>20</sup> Публичните инвестиции в ЕС намаляха от върховата си стойност от 3,7 % от БВП през 2009 г. до 2,7 % през 2017 г., докато дялът на публичните инвестиции в опазването на околната среда остана като цяло стабилен на 5—6 % от общия размер. Вж. Евростат, разходите на сектор „Държавно управление“ по функции (КОФОГ).

<sup>21</sup> Вж. бележка под линия 15.

<sup>22</sup> Досега само Италия и Финландия са се възползвали от клаузата за инвестиции през 2016 г.

<sup>23</sup> Клаузата за структурна реформа беше приложена от Италия през 2016 г., Латвия, Литва и Финландия през 2017 г. и Белгия през 2019 г.

Тези констатации изискват внимателно разглеждане, включително с оглед на значителните допълнителни инвестиции, необходими за модернизиране на инфраструктурата, за превръщане на икономиката на ЕС в икономика, която е неутрална по отношение на климата, до 2050 г. и за насърчаване на цифровата трансформация. Като част от това усилие Комисията ще продължи да проучва с държавите членки възможността за по-широко използване на инструменти за съобразено с околната среда бюджетиране.

### ***Повишаване на ангажираността и управление на фискалните правила на ЕС***

Структурата на настоящата рамка на ЕС за фискално управление се характеризира с множество правила, свързани с различни показатели за измерване на съответствието, и съдържа различни клаузи, които позволяват отклонения от изискванията, всяка от които има свои собствени критерии за допустимост.

Тези многобройни правила невинаги водят до едно и също заключение от гледна точка на съответствието, поради което изискват използването на икономическа преценка. Освен това рамката зависи до голяма степен от ненаблюдаеми променливи величини, които често се преразглеждат, като например разликата между фактическия и потенциалния БВП и структурното салдо, което възпрепятства даването на стабилни насоки за политиката. Въпреки че по-голямата детайлност на ПСР има за цел да направи рамката по-приспособима към променящите се икономически условия, тя също така доведе до увеличаване на сложността ѝ и намаляване на прозрачността ѝ, особено на предпазните мерки. Това възпрепятства ангажираността, комуникацията и политическото участие. До известна степен тези недостатъци бяха преодоляни от Комисията с поставянето на по-силен акцент върху целевия показател за разходите, което осигурява по-стабилни и приложими на практика насоки за политиката и насочва усилията към бюджетни позиции, които са под прекия контрол на правителството.

Като свързан с това въпрос, успоредно със засилването на акцента върху годишните фискални корекции и оценките на съответствието, акцентът върху средносрочното бюджетно планиране отслабна, като много държави членки отложиха постигането на своите средносрочни бюджетни цели<sup>24</sup>. Силният акцент върху спазването на годишните изисквания също може да е допринесъл за недостатъчната диференциация между държавите членки, които имат подчертано различни фискални позиции и рискове за устойчивостта.

Годишният преглед на проектите на бюджетни планове на държавите членки от еврозоната позволи на Комисията да повлияе по-рано на бюджетните процеси в държавите членки, но също така изведе на преден план предизвикателствата, свързани с това държавите членки да бъдат накарани да променят плановете си в края на годината и в Еврогрупата да бъде предизвикана сериозна дискусия относно фискалната позиция на еврозоната.

### ***Национални фискални рамки***

Изискванията, свързани с националните фискални рамки<sup>25</sup>, в Директива 2011/85/ЕС и Регламент (ЕС) № 473/2013 предизвикаха широко развитие и укрепване на правилата, процедурите и институциите, които са в основата на провеждането на бюджетната

---

<sup>24</sup> Ролята на програмите за стабилност и конвергенция в рамката за наблюдение намаля, което също допринесе за многократното отлагане на постигането на средносрочните бюджетни цели на държавите членки.

<sup>25</sup> Набор от правила и институции, уреждащи фискалната политика на национално равнище.

политика в държавите членки. Това доведе до значително подобряване на националните фискални рамки, което предизвика увеличаване на националната ангажираност по отношение на фискалната дисциплина и насърчи спазването на фискалните правила на ЕС. Напредъкът е най-забележим в държавите членки, които преди кризата не разполагаха с национални рамки или разполагаха само с елементарни такива. Изискванията на ЕС им послужиха като основа за изграждане на модерна фискална рамка. Всички елементи на фискалните рамки се развиха бързо, но най-голям напредък беше постигнат във връзка с националните фискални правила и създаването на независими фискални институции. Броят и качеството на числово изразените фискални правила се увеличи значително. Сега те са основна част от фискалните рамки във всички държави членки, като подкрепят фискалната дисциплина и спазването на правилата на ЕС.

В почти всички държави членки бяха създадени или укрепени независими фискални институции, които играят все по-важна роля в дискусиите по фискални въпроси на национално равнище и на равнището на ЕС. Независимият мониторинг на фискалната политика, заедно с подобрените фискални статистически данни и разпоредби, свързани с изготвянето и публикуването на прогнози, значително подобри прозрачността на фискалната политика. Като цяло националните заинтересовани страни приемат стабилните национални рамки като ефективен и ефикасен инструмент за насърчаване на спазването на фискалните правила на ЕС.

Същевременно между държавите членки съществуват значителни различия по отношение на структурата и ефективността на националните рамки. Това се дължи на факта, че i) в правото на Съюза са предвидени само минимални изисквания по отношение на националните рамки и ii) действителното изпълнение и спазване на националните разпоредби варират. Освен това с Фискалния пакт<sup>26</sup> и неговото правило за структурно балансиран бюджет наборът от разпоредби за националните рамки стана доста сложен, което доведе до несъответствия между правилата на ЕС и някои национални правила. Това насърчи някои държави членки да избират между националните правила и правилата на ЕС.

## **Каре 2: Икономическо управление в контекста на европейския семестър за координация на икономическите политики**

От създаването си през 2011 г. с пакета от шест законодателни акта европейският семестър се превърна в утвърдена рамка за координация на икономическите политики. Той има за цел да осигури интегриран подход чрез обединяване на различните направления на наблюдението на икономическите политики — фискалните, структурните и финансовите политики — в общ график и рамка за годишния цикъл на наблюдение<sup>27</sup>. За тази цел ключовите етапи от изпълнението на ПСР и ПМД са

<sup>26</sup> Фискалният пакт е част от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, който влезе в сила на 1 януари 2013 г. Основната разпоредба на този междуправителствен договор е изискването в националните правни системи да съществува правило за балансиран бюджет (Фискалния пакт). Целта беше да се допълни основаната на правила фискална рамка на ЕС с разпоредби на национално равнище с цел по-успешно постигане на стабилни бюджетни политики в договарящите се страни. Фискалният пакт обвързва всички държави членки от еврозоната и на доброволна основа — три държави членки извън еврозоната (България, Дания и Румъния).

<sup>27</sup> С Регламент (ЕС) № 1175/2011 в Регламент (ЕО) № 1466/97 беше включено правното основание на европейския семестър с цел да се осигури по-тясна координация на икономическите политики и

организиран в рамките на европейския семестър както по отношение на момента и сроковете, така и когато е целесъобразно, по отношение на изискванията за докладване и наблюдение. Това съгласуване спомага държавите членки да могат да ползват интегриран подход, що се отнася до икономическите политики.

През последните години вниманието на европейския семестър беше насочено към по-широк кръг въпроси, за да се отчетат по-добре измерението „еврозна“, както и аспектите, свързани със заетостта и социалната политика, по-специално чрез интегрирането на Европейския стълб на социалните права. Подобрен беше и диалогът с Европейския парламент, националните органи и социалните партньори. Очаква се, в съответствие с Европейския зелен пакт, да бъде обърнато значително по-голямо внимание на екологичното измерение на икономическите политики и политиките за заетост на държавите членки в рамките на европейския семестър, като същевременно той ще се превърне и в рамката за оценяване и координиране на икономическите политики, необходими за постигането на целите за устойчиво развитие, като същевременно бъде запазен акцентът върху основните предизвикателства за икономическите политики и политиките за заетост.

## **2.2 Процедурата при макроикономически дисбаланси**

### ***Разширяване на обхвата на макроикономическото наблюдение***

Процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД) разшири обхвата на рамката за наблюдение отвъд фискалните политики, за да обхване и други потенциални източници на макроикономически дисбаланси, които преди това са били пренебрегвани. Това доведе, наред с другото, до поставяне на по-силен акцент върху макроструктурните и макрофинансовите въпроси, свързани с макроикономическата стабилност, като външните дисбаланси, производителността, конкурентоспособността, жилищния пазар и задлъжнялостта на частния сектор. Освен това развитието на публичните финанси, по-специално на държавния дълг, също се анализира в рамките на ПМД с оглед на значимостта му за макроикономическата стабилност като цяло. В това отношение ПМД допълни други инструменти за наблюдение и предостави основата за приоритетно третиране на политиките, които не са обхванати от ПСР, но са от значение за гладкото развитие на публичните финанси. Аналитичната основа за откриване на дисбаланси беше обогатена, бяха въведени процеси за мониторинг на икономическото развитие и бяха предприети действия в сферата на политиката. Въпреки че обхватът на наблюдението в рамките на ПМД остана обвързан с аспекти, които са от значение за макроикономическата стабилност, той също така постепенно бе разширен, за да се вземат предвид по-широките последици, свързани с корекциите, като тези, засягащи заетостта и социалното развитие.

Връзките с други направления на наблюдението обаче невинаги бяха използвани пълноценно. Това засяга взаимодействието между наблюдението в рамките на ПМД и на ПСР, за да се преодолеят едновременно макроикономическите дисбаланси, потенциалните предизвикателства пред растежа и рисковете за устойчивостта на обслужването на държавния дълг. Накрая, наблюдението в рамките на ПМД досега може да не е обхващало в достатъчна степен взаимодействията с нововъзникващите

---

устойчива конвергенция на икономическите показатели на държавите членки и да се дадат интегрирани и съгласувани съвети по икономическите политики и политиките за заетост на държавите членки.

икономически предизвикателства, по-специално във връзка с изменението на климата и други видове натиск върху околната среда.

### ***Политически ответни мерки и ефективност от гледна точка на коригирането на макроикономическите дисбаланси***

ПМД повиши осведомеността и насочи усилията към действията на политиката, като в някои случаи постигна добри резултати, въпреки че никога не беше задействана процедурата при прекомерни дисбаланси (ППД). ПМД спомогна за задълбочаване на диалога между институциите на ЕС и националните органи по политиката относно начините за справяне с установените предизвикателства, като дебатите по политиката бяха съсредоточени на национално равнище и бяха подсилени процесите на определяне на политиките. В редица случаи ПМД беше рамката за приоритетно третиране на политиките, допринасящи за решаване на макроструктурните и макрофинансовите въпроси, в държавите, които са сериозно застрашени от риск от финансова нестабилност. В тези случаи наблюдението в рамките на ПМД беше последвано от ответни мерки на политиката, които подлежат на внимателен и редовен мониторинг, и от намаляване на напрежението на финансовите пазари, без да е необходимо да се прибегва до по-инвазивния инструмент, който представлява ППД.

ПМД обаче не генерира необходимата политическа тяга за поддържане на амбицията за реформи в държавите членки, в които продължават да съществуват дисбаланси, включително такива с вътрешен и външен дълг на постоянно високи равнища. Въпреки че има доказателства, че по специфичните за всяка държава препоръки в рамките на ПМД първоначално бяха предприети по-сериозни последващи действия, с течение на времето провеждането на реформите се оказа подобно на това по други, несвързани с ПМД препоръки в рамките на европейския семестър. Темпът на напредък при коригирането на дисбалансите спадна през последните години, вероятно в контекста на пониженото напрежение на финансовите пазари и по-бавни темпове на реформите.

ПМД постигна по-добри резултати по отношение на намаляването на дефицитите по текущата сметка, отколкото по отношение на намаляването на устойчивите и големи излишъци по текущата сметка. Необходимостта от действия на политиката беше особено належаща в държавите членки с голям дефицит по текущата сметка и загуба на конкурентоспособност поради наличието на опасения относно устойчивостта на обслужването на техния външен дълг и свързаните с това рискове за платежоспособността им, които са особено тревожни, ако бъдат съчетани с устойчиви загуби на разходна конкурентоспособност и на пазарни дялове в износа. От своя страна, ПМД не успя да предизвика корекция на големите и устойчиви излишъци по текущата сметка, което основите на икономиката не могат да обяснят напълно. Въпреки че не създават непосредствени рискове за националната икономическа стабилност, големите и устойчиви излишъци по текущата сметка могат да попречат на нормалното функциониране на еврозоната. Коригирането им ще спомогне за увеличаване на реалния БВП в съответните държави членки и ще доведе до разпространяване на положителни ефекти в останалата част от еврозоната. Накрая, тъй като ПМД беше въведена в период, в който дисбалансите и прекомерните дисбаланси вече бяха налице в много държави членки, ефективността ѝ от гледна точка на предотвратяването на натрупването на нови дисбаланси, слаби места и рискове все още предстои да бъде проверена. Това изисква своевременно откриване на възникващите дисбаланси, за да може да бъдат предприети адекватни предпазни политически действия.



### ***Ангажираност с процедурата при макроикономически дисбаланси***

Като се има предвид широкият обхват на потенциалните дисбаланси, наблюдението в рамките на ПМД се основава на използването както на количествен, така и на качествен анализ и не се осланя на механичното разчитане на показателите. Ето защо Комисията е използвала свободата на преценка, предоставена с Регламент (ЕС) № 1174/2011 и Регламент (ЕС) № 1176/2011 при прилагането на рамката, а Съветът винаги е одобрявал широко вижданията на Комисията относно наличието и сериозността на дисбалансите. През 2016 г. Комисията разясни критериите за установяване и оценка на дисбалансите и рационализира тяхната класификация<sup>28</sup>. От самото начало изпълнението на предпазната част на ПМД беше включено в европейския семестър и нейното прилагане претърпя развитие в контекста на натрупания опит, променящите се предизвикателства и постоянния диалог с държавите членки и заинтересованите страни.

Въпреки постигнатия напредък в прилагането на ПМД по прозрачен начин, могат да бъдат положени допълнителни усилия за изясняване на връзката между анализа и препоръките по ПМД и взаимодействието между ПМД и други процедури за наблюдение. При установяване на прекомерен дисбаланс в държави членки Комисията използваше възможността, предвидена в рамката за ПМД, да започне специален и внимателен мониторинг на изпълнението на политиката, с което поддържаше партньорския натиск и насърчаваше провеждането на реформи в съответните държави членки. Нямахме обаче изискване съответната държава членка да предприеме конкретни действия на политиката, предвидени в договорен план за корективни действия. Тази практика доведе до призови към Комисията да използва пълноценно инструментите на ПМД, в т.ч. препоръка Съветът да задейства ППД, и да повиши прозрачността в случаите, когато за държави членки, за които е установено наличието на прекомерни дисбаланси, не се задейства ППД<sup>29</sup>.

### **2.3 Държави членки от еврозоната, които изпитват или са застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност**

#### ***Рамка за планиране и мониторинг на програмите за макроикономическа финансова помощ***

През първото десетилетие на Икономическия и паричен съюз нямаше рамка за предоставяне на подкрепа специално за държавите членки от еврозоната, които изпитват или са застрашени от сериозни затруднения, свързани с финансовата стабилност. Специални механизми за предоставяне на финансова помощ бяха разработени през 2010 г. и през следващите години<sup>30</sup>, което доведе до създаването на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС). Въпреки това все още липсваше законодателство на Съюза, установяващо рамка за наблюдение и структура на управление за тази помощ. С Регламент (ЕС) № 472/2013 се създава рамка за

<sup>28</sup> През 2016 г. Комисията публикува сборник, в който се документира по изчерпателен и прозрачен начин прилагането на ПМД; вж. Европейска комисия (2016 г.), „Процедурата при макроикономически дисбаланси — обосновка, процес, прилагане: сборник“.

<sup>29</sup> Сметната палата препоръчва по-голяма прозрачност всеки път, когато Комисията не препоръчва откриването на ППД (Европейска сметна палата (2018 г.), „Одит на процедурата при макроикономически дисбаланси“, Специален доклад № 03).

<sup>30</sup> Като споразумението за отпускане на заеми на Гърция, Европейският инструмент за финансова стабилност (ЕИФС) и Европейският механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС).

организирането на такава помощ така, че да се гарантират прозрачността и демократичната отчетност.

Тази рамка се прилагаше за програмите за Ирландия и Португалия, финансирани от ЕИФС и ЕМФС; за Испания и Кипър, финансирани от ЕМС, както и програмите за Гърция (втора и трета програма), които получиха финансова помощ както от ЕИФС, така и от ЕМС. Външният и бюджетният дефицит бяха до голяма степен преодолени и стабилността на финансовия сектор беше запазена или възстановена. Освен това структурните политики по програмите спомогнаха за стимулирането на потенциала за растеж. Всички държави членки от еврозоната, получили финансова помощ, успешно се върнаха на пазарите при разумни ставки на финансиране и понастоящем подлежат на наблюдение след приключването на програмата.

Разпоредбите за съставянето на програмите за макроикономически корекции бяха спазени, по-специално по отношение на: i) изготвянето на програмата и информацията за заинтересованите страни относно постигнатия напредък; ii) осигуряването на съгласуваност между меморандума за разбирателство, подписан с държавата членка от еврозоната, и приетата от Съвета програма за макроикономически корекции; iii) проследяването на напредъка по изпълнението на програмата чрез редовни прегледи и участие на социалните партньори и организациите на гражданското общество; iv) предоставянето на техническа помощ за изпълнението на условията на програмата. Чрез въвеждането на тези процедури Регламент (ЕС) № 472/2013 даде също така възможност да се запази финансовата стабилност на еврозоната като цяло.

Що се отнася до правилата за управление във всички институции, участващи в програмите за макроикономически корекции — Комисията в сътрудничество с Европейската централна банка и когато е уместно, Международния валутен фонд — рамката осигурява известна гъвкавост по отношение на начина, по който правилата за управление се прилагат на практика, при условие че всички конкретно определени роли изцяло се спазват. Като цяло правилата за управление функционират добре.

Регламент (ЕС) № 472/2013 спомогна и за подобряване на прозрачността и отчетността на действията на Комисията, по-специално чрез засиления диалог с Европейския парламент и националните парламенти<sup>31</sup>. Освен това Регламентът си взаимодейства с Договора за ЕМС. Комисията трябва да гарантира, че всеки меморандум за разбирателство, подписан с държава членка от еврозоната от името на ЕМС, е в съответствие с такава програма за макроикономически корекции и с правото на Съюза. Що се отнася до отношенията между Комисията и ЕМС, практическото изпълнение беше уточнено чрез меморандум за разбирателство, подписан на 27 април 2018 г., и обща позиция, договорена между двете страни на 14 ноември 2018 г., която служи като основа за текущото преразглеждане на Договора за ЕМС.

### ***Икономически показатели и съгласуваност с процедури на ЕС за наблюдение***

Регламент (ЕС) № 472/2013 допринесе за по-тясната координация на икономическите политики и за устойчивото сближаване на държавите членки от еврозоната, като осигури съгласуваност между нормалния цикъл за наблюдение в рамките на европейския семестър и засиленото наблюдение съгласно същия регламент. Регламентът рационализира процесите с цел да се осигури последователност в

---

<sup>31</sup> Това беше потвърдено от одита на изпълнението на Европейската сметна палата. Вж. Специален доклад № 17/2017, озаглавен „Намеса на Комисията във финансовата криза на Гърция“.

наблюдението на икономическите политики и да се избегне дублиране на задълженията за докладване. Слабите места и дисбалансите, установени в рамките на стандартните процедури за наблюдение (ПСР и ПМД), бяха изрично разгледани в програмите за макроикономически корекции. След края на програмата всички недовършени корекции бяха включени в специфичните за всяка държава препоръки в рамките на нормалния цикъл за наблюдение и наблюдението след приключване на програмата. По този начин въведеното с Регламента засилено наблюдение допринесе за намаляване на временните различия на засегнатите държави членки спрямо другите държави членки от еврозоната и положи основите за подновяване на сближаването.

Комисията приложи изцяло разпоредбите за наблюдение след приключване на програмата. Що се отнася до ефективността на засиленото наблюдение, съответните изисквания се прилагат по отношение на Гърция, считано от август 2018 г. (края на програмата за финансова помощ). Първоначалната оценка, основана на ограничения опит със специалните разпоредби, е положителна. Въпреки че първоначално засиленото наблюдение беше замислено като превантивна рамка, за да се помогне на държавите членки, за които съществува риск да се нуждаят от финансова помощ, до момента то не е използвано за тази цел.

В същото време е важно да се запази необходимата ангажираност на национално равнище по отношение на програмите, особено при напускане или прекъсване на програмата. Остават и въпроси, свързани с прозрачността и отчетността, включително с оглед на факта, че ЕМС продължава да бъде междуправителствен орган.

#### **2.4. Общи констатации**

Този преглед разкрива силни страни, както и възможни области за подобрене. Той потвърждава, че реформите, въведени с пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта, заедно с въвеждането на европейския семестър, са довели до укрепване на рамката за икономическо наблюдение в ЕС и еврозоната и са направлявали държавите членки при постигането на техните цели в областта на икономическата и фискалната политика. Те доведоха също така до по-обширен и интегриран подход към наблюдението, който гарантира по-добре цялостната съгласуваност на съветите във връзка с политиката в рамките на европейския семестър (вж. каре 2). Установяването на общ бюджетен график и насоките за политиката, изготвени въз основа на проектите на бюджетни планове на държавите членки, доведоха до по-тясна координация в рамките на еврозоната. По този начин мерките, предвидени в реформите, въведени с пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта, са допринесли за осигуряването на по-тясна координация на икономическите политики.

Изпълнението от страна на държавите членки на препоръчаните политики допринесе, наред с други фактори, за постепенното укрепване на икономиките на ЕС, както и за засиленото създаване на работни места, отчетено през последните години. Освен това, способствайки за коригирането на съществуващите макроикономически дисбаланси, за предотвратяването на натрупването на нови дисбаланси и за намаляването на равнищата на държавния дълг, рамката за наблюдение спомогна за създаването на условия за устойчив растеж, за укрепването на издръжливостта и за намаляването на слабите места и на риска от потенциално разпространяване на вредни ефекти. По този начин реформите, въведени с пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта, допринесоха за осъществяването на стратегията на Съюза за растеж и работни места.

Укрепената рамка за наблюдение способства също за сближаване на икономическите показатели на държавите членки, за което свидетелстват общото възстановяване на икономическия растеж и намаляването на равнищата на безработица във всички държави членки, намалените макроикономически дисбаланси и спадът на бюджетните дефицити и на равнищата на дълга, като процедурата при прекомерен дефицит вече не се прилага по отношение на никоя държава членка. Освен това рамката, създадена в полза на държавите членки от еврозоната, изпитващи или застрашени от затруднения по отношение на финансовата си стабилност, допринесе за намаляване на временните различия на засегнатите държави членки спрямо останалата част от еврозоната и положи основите за подновяване на сближаването.

От гледна точка на историческите стандарти възстановяването след финансовата криза беше продължително. Наблюдаваше се обаче и спад в тенденцията на растежа, съпътстван от постоянно ниска инфлация. В същото време нивата на държавния дълг остават високи в някои държави членки, които освен това са далеч от своите средносрочни бюджетни цели, а усилията им за реформи отслабват. Икономиките на някои държави членки продължават да са застрашени от забавяне на икономическия растеж, като има риск от разпространяване на ефекти, които могат да засегнат функционирането на еврозоната като цяло.

На равнището на държавите членки фискалната позиция често е с процикличен характер. Освен това структурата на публичните финанси не стана по-благоприятна за растежа, като националните правителства показаха предпочитанието си да увеличават текущите разходи, а не да защитават инвестициите. В случай на големи сътресения, които не са предизвикани от политиката, способността да се управлява фискалната позиция на еврозоната като цяло, със съответните диференцирани фискални усилия в държавите членки, е възпрепятствана от липсата на разумни политики при благоприятна конюнктура и ще остане ограничена, докато се основава единствено на координацията на националните фискални политики при липсата на централен капацитет за стабилизиране. Така настоящата рамка и нейното прилагане не насърчиха макроикономическото стабилизиране.

Освен това настоящата рамка за наблюдение и нейното прилагане не гарантираха достатъчна диференциация между държавите членки, които имат подчертано различни фискални позиции, рискове за устойчивостта или други слаби места. Взаимодействието между фискалните правила на Съюза и националните фискални рамки е друга област, в която са нужни подобрения.

Фискалната рамка (която включва вторичното законодателство и други документи, които предоставят повече подробности и прозрачност относно осъществяването на наблюдението на практика) е станала прекалено сложна. Тази сложност произтича от факта, че рамката преследва множество цели, и от необходимостта да се отчитат множество разнообразни и променящи се обстоятелства, включително чрез използването на гъвкавост, в контекста на различните становища на отделните държави членки. Тя е отразена в много подробна кодификация, която обхваща няколко оперативни показателя, редица от които са ненаблюдаеми и често се преразглеждат, както и различни дерогационни клаузи. В резултат на това фискалните правила загубиха част от своята прозрачност, което затруднява предвидимостта, комуникацията и политическата подкрепа.

Другите дисбаланси, натрупани по време на икономическата криза, намаляват, но в много случаи това става бавно. ПМД постигна по-добри резултати по отношение на намаляването на дефицитите по текущата сметка, отколкото по отношение на

намаляването на устойчивите и големи излишъци по текущата сметка. Въпреки че това може да бъде обяснено с по-належащите нужди от корекции на големи дефицити по текущата сметка поради опасенията във връзка с устойчивостта, постоянните излишъци по текущата сметка също могат да засегнат нормалното функциониране на еврозоната. Задвижващата сила, съдържаща се в препоръките във връзка с политиката, не е достатъчна и с времето намалява с отслабването на импулса за реформи. Освен това, въпреки че взаимодействието между отделните направления на наблюдението, беше адекватно, има още какво да се направи, за да могат те да работят по-добре заедно. Не са взети предвид в достатъчна степен важни връзки между отделните инструменти за наблюдение, по-специално когато проблемите, свързани с устойчивостта на обслужването на държавния дълг, са неразривно свързани с по-широки макроикономически дисбаланси или нисък потенциал за растеж<sup>32</sup>.

Накрая, следва да се помисли за необходимостта рамката за наблюдение да способства за справянето с днешните и утрешните неотложни икономически, демографски и екологични предизвикателства. Понастоящем едно от основните икономически предизвикателства е вероятността растежът да се задържи на ниски нива за по-дълъг период от време, ако не се предприемат действия в областта на политиката, насочени към повишаване на потенциала за растеж. При една вече много гъвкава парична политика е важно да се обмисли дали и как фискалните и структурните политики на държавите членки могат да допринесат за набора от политики в еврозоната и за повишаването на потенциала за растеж, както и да се обмисли потенциалната роля на рамката за икономическо управление на ЕС в тази област. Освен това следва да се прецени до каква степен рамката може да подпомогне задоволяването на потребностите на икономическата и социалната политика и на политиката за околната среда, свързани с прехода към неутрална по отношение на климата цифрова европейска икономика с ефективно използване на ресурсите, като допълва ключовата роля на регулаторната среда и структурните реформи.

### 3. Въпроси за обществен дебат

Въз основа на досегашния опит със законодателството могат да бъдат поставени редица въпроси за обществен дебат:

*Как може да се подобри рамката, за да се осигурят устойчиви публични финанси във всички държави членки и да се спомогне за премахването на съществуващите макроикономически дисбаланси и да се избегне възникването на нови такива?* Предвид натрупания опит от основно значение е ефективното постигане на целите за гарантиране на устойчиви публични финанси и избягване на макроикономически дисбаланси. Ефективната икономическа координация и наблюдение са основополагащи елементи за гарантиране на устойчивостта в ЕС и Икономическия и паричен съюз с оглед на потенциалното разпространяване на отрицателни ефекти, произтичащи от натрупването на неустойчиви позиции. Макар като цяло да има напредък по отношение на устойчивостта на обслужването на дълга и коригирането на макроикономическите дисбаланси, този напредък невинаги е достатъчен и се наблюдават големи различия сред

---

<sup>32</sup> Освен това наблюдението на разпространяването на ефекти вследствие на връзката между държавата и банките не заема централно място в рамката, въпреки че продължава да бъде от значение за макроикономическата и финансовата стабилност.

държавите членки. Ето защо една ефективна рамка трябва да гарантира устойчивостта на обслужването на държавния дълг, включително когато е най-необходима, както и предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси. При тези условия трябва да се вземат предвид рисковете, свързани с изменението на климата.

*Как да се осигурят отговорни фискални политики, които гарантират дългосрочна устойчивост, като същевременно се даде възможност за краткосрочно стабилизиране?* Насоките за фискалната политика помагат на държавите членки да осигурят дългосрочната устойчивост на публичните финанси и да провеждат антициклични фискални политики, за да допринесат за по-добро макроикономическо стабилизиране както при благоприятна, така и при неблагоприятна конюнктура. Въпреки че една ефективна рамка следва да се стреми да бъде антициклична при благоприятна и при неблагоприятна конюнктура, това често не беше постигано на практика. С подходящо фискално усилие и намаляване на дълга при благоприятна икономическа конюнктура ще се спомогне за създаване на необходимите условия за използване на фискалната политика при неблагоприятна конюнктура. В тази връзка са от полза подходящото планиране на политиките в средносрочен план, както по отношение на фискалните цели, така и по отношение на структурните реформи за насърчаване на производителността и инвестициите, и съответната опора на политиката.

*Каква е подходящата роля на рамката на ЕС за наблюдение с оглед на стимулирането на държавите членки да проведат основните реформи и инвестиции, необходими за справяне с днешните и бъдещите икономически, социални и екологични предизвикателства, като същевременно се запазват защитните мерки срещу рисковете за устойчивостта на обслужването на дълга?* Рамката следва да отговаря на днешните и бъдещите предизвикателства. Необходимо е да се обсъди каква е подходящата роля на рамката на ЕС за наблюдение за насърчаването на състав на публичните финанси, който допринася за постигането на устойчив растеж и за поддържането на адекватни равнища на инвестиции от страна на държавите членки. По-конкретно за постигането на по-мащабната амбиция на Европейския зелен пакт ще са необходими значителни инвестиции. Това поставя въпроса за степента, в която фискалната рамка може да подкрепи реформите и инвестициите, включително в човешки капитал и умения, които са необходими за прехода към неутрална по отношение на климата и конкурентоспособна икономика, пригодена за цифровата ера и с ефективно използване на ресурсите, по начин, при който никой да не бъде изоставен. Това включва и необходимостта да се прецени доколко действащите клаузи за гъвкавост са подходящи от гледна точка на обхвата и допустимостта си, за да се улесни изборът на най-подходящия вид инвестиции и техния размер, като същевременно се запази устойчивостта на обслужването на дълга. Освен това следва да се помисли за ролята на фискалната рамка за екологизиране на националните бюджети.

*Как може да се опрости рамката на ЕС и да се подобри прозрачността на прилагането ѝ?* Въпреки че действащата рамка за фискално наблюдение включва елементи на гъвкавост и свобода на преценка чрез сложен набор от разпоредби, приети на фона на липсата на доверие сред основните заинтересовани страни, ефективното осъществяване на икономическа преценка

съгласно основана на правила рамка трябва да се извършва по обективен и прозрачен начин. Това предполага например да се обмисли дали за ефективното прилагане на рамката за наблюдение може да бъде от полза поставянето на ясен акцент върху сериозните грешки на политиката, както е посочено в Договора, въз основа на ясно определени крайни цели и оперативни цели на политиката. Опростяването на рамката и на изпълнението може да допринесе за повишаване на ангажираността, подобряване на комуникацията и намаляване на политическите разходи за привеждане в изпълнение и спазване на изискванията.

*Как наблюдението може да се съсредоточи върху държавите членки с по-неотложни политически предизвикателства и да гарантира качествен диалог и ангажираност?* Наблюдението следва да бъде съизмеримо със сериозността на положението, като се обръща по-голямо внимание на най-неотложните случаи и на процедурите с по-ниска степен на намеса, при които цялостните рискове са малки. Поради това следва да се обмисли дали, за да бъде ефективна, рамката за наблюдение следва да се съсредоточи в по-голяма степен върху „идентифицирането на сериозните грешки“<sup>33</sup>, т.е. върху държавите членки, чиято стратегия на политиката създава условия за неустойчиво развитие на държавния дълг или води до други макроикономически дисбаланси. Освен това тесният диалог по политиката с държавите членки и заинтересованите страни е от ключово значение, особено в рамките на многостранните отношения, но също така и на двустранна основа с Комисията.

*По какъв начин може рамката да гарантира ефективно прилагане? Каква следва да бъде ролята на имуществените санкции, свързаните с репутацията разходи и положителните стимули?* Правилният баланс между имуществените санкции и инструментите за стимулиране на макроикономическата стабилност и устойчивия растеж, като например бюджетен инструмент за сближаване и конкурентоспособност или Инструмента за сближаване и реформи, трябва да бъде внимателно разгледан като елемент за осигуряване на ефективното прилагане на рамката.

*Има ли възможност за укрепване на националните фискални рамки и подобряване на взаимодействието им с фискалната рамка на ЕС?* Трябва да се обмисли дали засилването на ролята на националните фискални рамки, по-специално на независимите фискални институции, ще допринесе за подобряване на спазването на фискалните правила на ЕС и същевременно за повишаване на ангажираността спрямо рамката. Освен това, като се има предвид, че високото качество на статистическите данни е от основно значение за прозрачността на фискалната рамка, трябва да се направи оценка на това какви допълнителни подобрения в качеството на данните ще са необходими.

*По какъв начин следва рамката да отчита измерението на еврозоната и програмата за задълбочаване на Икономическия и паричен съюз?* Съществуват редица конкретни връзки между рамката за икономическо управление и по-мощната програма за завършване на Икономическия и паричен съюз. Първо, както ПСР, така и ПМД са съсредоточени единствено върху националните политики, по-специално върху предотвратяването и коригирането на високите

---

<sup>33</sup> Вж. член 126, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

равнища на държавния дълг и дефицита по текущата сметка. В този контекст и при липсата на централен фискален капацитет със стабилизиращи функции, способността за насочване на фискалната позиция на еврозоната като цяло остава ограничена. Въвеждането на стабилизиращ капацитет с подходящ размер ще позволи на фискалната политика да допринесе в по-голяма степен за макроикономическото стабилизиране на равнището на еврозоната като цяло. Второ, завършването на финансовия съюз (банковия съюз и съюза на капиталовите пазари), въвеждането на общ сигурен актив и преразглеждането на регулаторното третиране на експозициите на банките към държавни дългови инструменти могат — в зависимост от специфичните характеристики — да способстват за пазарната дисциплина и да дадат възможност за допълнително опростяване на устройството на една ефективна рамка за фискално наблюдение. Трето, най-добрият начин за повишаване на финансовата стабилност в Европа е наличието на жизнен и устойчив Икономически и паричен съюз, стъпил на солидни основи. Той е предварително условие за укрепването на международната роля на еврото, което на свой ред е инструмент за засилване на европейското влияние в света и на световните пазари, популяризирайки по този начин европейските ценности и подкрепяйки интересите на европейските предприятия, потребители и правителства.

*Как ПСР и ПМД могат да си взаимодействат и да работят по-добре заедно в контекста на европейския семестър, така че да се подобри координацията на икономическите политики между държавите членки?* Европейският семестър успешно обединява различните направления на наблюдението в общ график. Той също така спомага за синхронизирането на националните процедури и допринася за постигането на сближаване в рамките на ЕС. При все това може да съществува възможност той да се подсили допълнително като инструмент за координация на политиките с цел постигане на по-добре интегрирано наблюдение и в контекста на нововъзникващите икономически предизвикателства. Въпреки че отделните направления са съсредоточени върху собствените си цели, трябва да се прецени дали те могат да се прилагат заедно по-ефективно, когато предизвикателствата са взаимосвързани. Това може да се постигне например, като се използват съществуващите връзки между ПМД и ПСР в случаите, когато въпросите на устойчивостта на обслужването на държавния дълг са свързани както с фискалната дисциплина, така и със структурните пречки пред потенциала за растеж.

Ефективното функциониране на рамката за наблюдение е колективна отговорност на всички държави членки, европейските институции и другите ключови заинтересовани страни. От решаващо значение за ефективността на икономическото наблюдение в Съюза е наличието на висока степен на консенсус и доверие сред всички ключови заинтересовани страни. Комисията приканва всички заинтересовани страни да се включат в обществен дебат, за да изразят вижданията си относно начините да се подобри прилагането на рамката за икономическото управление.

Общественият дебат следва да предостави възможност на заинтересованите страни да представят вижданията си относно функционирането на наблюдението до момента и възможните начини за повишаване на ефективността на рамката от гледна точка на постигането на ключовите ѝ цели. Комисията очаква да се проведе приобщаващ дебат, в който да вземат участие Европейският парламент, Съветът, Европейската централна банка, Европейският икономически и социален комитет, Комитетът на регионите, националните



правителства и парламенти, националните централни банки, независимите фискални институции, националните съвети по производителността, социалните партньори, организациите на гражданското общество, както и академичните среди с цел да бъде събрана обратна информация през първата половина на 2020 г. През следващите месеци Комисията ще работи с тези заинтересовани страни по различни начини, включително специални срещи, семинари и онлайн платформа за консултации. Комисията ще разгледа всички представени становища и въз основа на тях ще приключи до края на 2020 г. вътрешните си обсъждания относно обхвата на евентуалните бъдещи действия.