



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 10 ноември 2022 г.
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	10 ноември 2022 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2022) 583 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ Съобщение относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 583 final.

Приложение: COM(2022) 583 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.11.2022 г.
COM(2022) 583 final

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

**Съобщение относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление
на ЕС**

1. Въведение

През октомври 2021 г. Комисията възобнови обществения дебат относно прегледа на рамката за икономическо управление на ЕС, като прикани да участват другите институции на Съюза и всички ключови заинтересовани страни. С помощта на различни форуми, в това число специални срещи, семинари и онлайн проучване, гражданите и широк кръг от участници, в това число национални правителства, парламенти, социални партньори, академични институции и други институции на Съюза, обсъдиха как днешните и утрешните икономически предизвикателства налагат необходимост от реформи на рамката за икономическо управление на ЕС. ⁽¹⁾ Дискусиите в Съвета (ECOFIN), Еврогрупата, Икономическия и финансов комитет и Комитета по икономическа политика предоставиха на държавите членки възможност да обмислят и изразят своите виждания относно ключовите цели на рамката за управление, нейното функциониране и новите предизвикателства, на които трябва да се намери решение.

Сега е време да преминем от дебат към решения. В настоящото съобщение се очертават насоките на Комисията за реформа на рамката за икономическо управление, като се разглеждат ключовите икономически въпроси и въпроси на политиката, които ще насочват координацията и наблюдението на икономическата политика на ЕС през следващото десетилетие. Като се вземат предвид основните области на загриженост във връзка с настоящата рамка, целта на тези насоки е да се засили устойчивостта на обслужването на дълга и да се насърчи устойчив и приобщаващ растеж във всички държави членки (вж. фигура 1), като по този начин се „преоткрие дух[ът] от Маастрихт“, при който „стабилността и растежът могат да вървят само ръка за ръка“, както председателят Фон дер Лайен посочи в речта си за състоянието на Съюза. ⁽²⁾ Разумните фискални стратегии и инвестициите и реформите, с които се засилва устойчивият растеж, са както незаменими, така и взаимно подсилващи се за осигуряване на фискална устойчивост и за създаване на условия за екологичния и цифровия преход към устойчива икономика. Реформираната рамка следва да даде отговор на преобладаващите предизвикателства и да допринесе за повишаването на устойчивостта на Европа чрез поддържане на стратегически инвестиции и чрез намаляване на високите съотношения на консолидирания държавен дълг към БВП по реалистичен, постепен и устойчив начин. Подобряването на националната ангажираност, опростяването на рамката и преминаването към по-голям средносрочен фокус в съчетание с по-силно и по-последователно правоприлагане са ключови елементи в насоките на Комисията.

Целта на реформата е да се улесни ефективният икономически надзор, залегнал в обща рамка, с която се осигуряват равно третиране и многостранна координация на политиките. Рамката следва да е устойчива на променящите се икономически

⁽¹⁾ През март 2022 г. Комисията публикува обобщен доклад относно отговорите на онлайн проучването. Европейска комисия (2022 г.), [Онлайн обществена консултация относно прегледа на рамката за икономическо управление на ЕС. Обобщение на отговорите](#), SWD(2022) 104 final от 28 март 2022 г..

⁽²⁾ [Реч за състоянието на Съюза](#) от председателя на Европейската комисия, 14 септември 2022 г.

условия и несигурността, като изисква солиден и предвидим правилник и клаузи за дерогация при извънредни обстоятелства. В нея също така следва да се прилага интегриран подход, при който инструментите за надзор взаимно се допълват в контекста на Европейския семестър. За ефективното предотвратяване и коригиране на макроикономическите дисбаланси ще е необходимо да се откриват по-добре възникващите рискове и да се поддържа темпът на провеждане на реформите, като същевременно се поставя по-голям акцент върху развитието в ЕС и еврозоната и върху изпълнението на политиките. Тези насоки ще бъдат включени в по-нататъшния дебат, по-специално в рамките на Съвета и с Европейския парламент, с оглед да се постигне широк консенсус относно бъдещата структура на рамката за икономическо управление.

Съобщението е структурирано по следния начин. В раздел 2 се припомня необходимостта от ефективна рамка за управление, в която са интегрирани фискалните измерения и тези, свързани с реформите и инвестициите, за да се отговори на предизвикателствата сега и в обозримо бъдеще. В този контекст в раздел 3 са представени основните елементи от насоките за реформи на Комисията. В раздел 4 тези основни елементи са развити, като са предоставени повече подробности относно практическите аспекти на предложените реформи на фискалното и макроикономическото наблюдение. В раздел 5 са очертани следващите стъпки и са изложени заключенията.

Фигура 1: Нова структура на управлението



2. Необходимостта от ефективна рамка за икономическо управление

2.1. Към рамка, която насочва държавите членки при преодоляването на установените предизвикателства и при разглеждането на общите приоритети на политиката

Рамката за икономическо управление на ЕС насочва държавите членки към реализирането на целите на техните икономически и фискални политики. След Договора от Маастрихт от 1992 г. рамката спомогна за постигане на макроикономическа конвергенция, за защита на стабилните публични финанси и за преодоляване на макроикономическите дисбаланси. Заедно с обща парична политика и обща валута в еврозоната, рамката създаде условия за икономическа стабилност, устойчив икономически растеж и по-висока заетост за гражданите на ЕС.

Рамката за икономическо управление на ЕС се разви с течение на времето. Реформи са осъществявани обикновено в отговор на слабости в рамката, които са се проявили най-вече в моменти на икономическа криза. По-специално законодателните пакети, известни като *пакет от шест законодателни акта* и *пакет от два законодателни акта*, бяха приети в отговор на поуките от световната финансова криза

и кризата с държавните дългове в еврозоната чрез преразглеждане на фискалното наблюдение, укрепване на националните бюджетни рамки, засилване на бюджетната координация в еврозоната и разширяване на обхвата на икономическото наблюдение така, че да включва макроикономическите дисбаланси. ⁽³⁾

Въпреки че бяха запълни пропуските в наблюдението и рамката стана по-приспособима към икономическите условия, тя също така стана по-сложна и не всички инструменти и процедури издържаха изпитанието на времето. В съобщението от февруари 2020 г. относно прегледа на икономическото управление и в последвалия открит дебат (вж. приложение 1) бяха отбелязани смесеният успех на рамката за фискално наблюдение и нарастващата хетерогенност на фискалните позиции в държавите членки. Рамката не е довела в достатъчна степен до диференциране между държавите членки въпреки различните фискални позиции, рискове за устойчивостта и други слаби места. Националните фискални политики често са продължавали да имат процикличен характер, а държавите членки не са използвали благоприятната икономическа конюнктура за изграждане на фискални буфери. Способността за насочване на фискалната позиция на еврозоната беше възпрепятствана от липсата на разумни политики при благоприятна конюнктура и остана ограничена при липсата на централен фискален капацитет със стабилизиращи функции. Съставът на публичните финанси не стана по-благоприятен за растежа и националните правителства не приоритизираха разходите, които повишават растежа и икономическата и социалната устойчивост. Фискалните правила на ЕС станаха сложни, с множество показатели и разчитане на неподлежащи на наблюдение променливи величини, което подкопа прозрачността и възпрепятства ангажираността и предвидимостта. Въпреки подобренията в националните фискални рамки, тяхната ефективност варираше значително в различните държави членки. По отношение на наблюдението на макроикономическите дисбаланси рамката постигна успехи в повишаването на осведомеността за по-широките рискове за макроикономическата стабилност, но не генерира достатъчно ответни мерки на политиките. Процедурата при прекомерен дисбаланс (ППДб) никога не е била задействана. След създаването на процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД) Съюзът постига 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. Наблюдението не беше проверено от гледна точка на предотвратяването на натрупването на нови слаби места и рискове и от гледна точка на насърчаването на адекватни предпазни политически действия. Връзките между различни направления на наблюдението не винаги са използвани пълноценно.

2.2. Поуки от неотдавнашните кризи

⁽³⁾ Пълно описание на реформите, въведени с *пакета от шест законодателни акта* и *пакета от два законодателни акта*, може да се намери в каре 1 на Европейската комисия (2020 г.), „[Преглед на икономическото управление](#)“, COM(2020) 55 final от 5 февруари 2020 г. Пълен списък на основното вторично законодателство може да се намери в бележка под линия 1 (страница 1) от работния документ на службите на Комисията, придружаващ това съобщение (Европейска комисия (2020 г.), „[Преглед на икономическото управление](#)“, SWD(2020) 210 final от 5 февруари 2020 г.).

Поуките от ответните мерки на политиките на неотдавнашните икономически сътресения, по-специално на кризата, свързана с COVID-19, имат последици за прегледа на икономическото управление. През март 2020 г. беше задействана общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж (ПСР). Това позволи на държавите членки да реагират на кризата, свързана с COVID-19, като предоставят на своите икономики значителна фискална подкрепа, като временно се отклонят от изискванията по отношение на бюджетните средства съгласно ПСР.⁽⁴⁾ Тези силни антициклични ответни мерки, заедно с новите мерки и инструменти на равнището на ЕС и с мрежите за социална закрила и системите за здравеопазване на национално равнище, се оказаха много ефективни за смекчаване на отрицателните икономически и социални последици от кризата. Поуките от успешните ответни мерки на политиката на ЕС на кризата, в това число положителното взаимодействие между реформите и инвестициите в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), също бяха полезни за прегледа на рамката за икономическо управление. В същото време кризата доведе до значително увеличение на съотношенията на консолидирания държавен дълг към БВП в публичния и частния сектор, като подчерта значението на намаляването на тези съотношения до разумни равнища по постепен, устойчив и благоприятен за растежа начин. Фискалната предпазливост по време на устойчив растеж помага за изграждането на фискални буфери, които правителствата могат да използват за осигуряване на антициклична фискална подкрепа по време на криза, когато дискреционната фискална политика може да бъде особено ефективна. С инвестициите в готовност и устойчивост може също така да се намали неблагоприятното икономическо въздействие на кризите. Нещо повече, опитът преди и по време на кризата потвърди трудностите, свързани с изготвянето на препоръки за политиките въз основа на неподлежащи на наблюдение показатели, които често се преразглеждат (като „разликата между фактическия и потенциалния БВП“ и „структурното салдо“).

За екологичния и цифровия преход, за необходимото осигуряване на енергийна сигурност, както и социална и икономическа устойчивост⁽⁵⁾, и за изграждането на отбранителни способности ще са необходими устойчиви високи равнища на инвестиции през идните години. Кризата, свързана с COVID-19, и руското нашествие в Украйна също така направиха тези общи приоритети по-видими и неотложни. Ще са необходими по-големи инвестиции, за да се постигне справедлив двоен преход (екологичен и цифров), да се увеличат социалната и икономическата устойчивост (в това число чрез повишаване на квалификацията и преквалификация), да се увеличи

⁽⁴⁾ По-задълбочено разглеждане на реакцията на кризата, свързана с COVID-19, и на последиците от тази криза за прегледа на икономическото управление може да се намери в Европейската комисия (2021 г.), [„Икономиката на ЕС след COVID-19: последици за икономическото управление“](#), COM(2021) 662 final от 19 октомври 2021 г.

⁽⁵⁾ Насоки за държавите членки как най-добре да извършват оценките на разпределителното въздействие по отношение на новите политики, които са важни за избягване на изостряне на съществуващите неравенства, могат да бъдат намерени в съобщението на Европейската комисия (2022 г.) [„По-добро оценяване на разпределителното въздействие на политиките на държавите членки“](#), COM(2022) 494 final от 23 септември 2022 г.

териториалното сближаване, да се намалят енергийните зависимости и да се увеличат отбранителните способности както на национално равнище, така и в подкрепа на общите приоритети на Европа. В рамките на ограничения капацитет на бюджета на ЕС бяха подкрепи тези усилия, като се има предвид, че двойният преход, устойчивостта, енергийната сигурност и отбраната са общи цели за всички държави членки, които станаха още по-належащи поради настоящата криза. За тези цели са необходими инвестиции от корпорациите и домакинствата, но също така и по-големи публични инвестиции, подкрепени от добра структура и качество на публичните финанси. Тези политики стимулират потенциалния растеж, укрепват устойчивостта и помагат за противодействие на негативните сътресения, предизвикани от войната. И накрая, те отразяват стратегическите приоритети на ЕС и се подкрепят от общи програми, финансирани от ЕС, като финансирането от МВУ, предоставено до 2026 г., и финансирането по политиката на сближаване.

Ефективната координация на политиките е от решаващо значение за реагирането на кризи. Ответните мерки на политиките във връзка с кризата, свързана с COVID-19, руското нашествие в Украйна и последвалата енергийна криза подчертаха важността на силната координация на политиките, в това число между различните инструменти на политиките и инструменти за финансиране, както и между равнището на ЕС и националното равнище. Задействането на общата клауза за дерогация улесни националните фискални ответни мерки. Взаимодействието между фискалната политика и паричната политика беше и продължава да бъде от решаващо значение за ефективните макроикономически мерки в отговор на кризата. Паричната политика създаде възможност за осъществяване на необходимите национални фискални политики, които от своя страна спомогнаха за смекчаване на въздействията върху икономическия растеж и социалното сближаване. Някои рамкови условия, като пруденциалното регулиране на финансовия пазар и рамката за държавна помощ на ЕС, бяха временно коригирани. Гъвкавостта, включително в рамките на бюджета на ЕС, беше изцяло приложена. Новите инструменти на равнището на ЕС, по-специално инструментът за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE), инвестиционните инициативи в отговор на коронавируса в рамките на Кохезионната политика и NextGenerationEU, в това число помощта за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа (REACT-EU) и МВУ, също спомогнаха. С ефективното осъществяване на реформите и инвестициите в плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ) на държавите членки се предоставя уникална възможност да постигнат по-висок растеж, да преодолеят икономическите и социалните слаби места, да подобрят устойчивостта на обслужването на дълга в публичния и частния сектор, да повишат устойчивостта и да ускорят екологичния и цифровия преход, като същевременно постигат целите на Съюза. Съвсем наскоро, в отговор на сътресенията на енергийния пазар, предизвикани от руското нашествие в Украйна и използването на енергията като оръжие от Русия, Комисията предложи редица мерки за справяне с високите цени на енергията и гарантиране на сигурността на доставките. Комисията също така стартира поредица от инициативи, включително плана REPowerEU, за да се прекрати зависимостта от

руските изкопаеми горива чрез диверсификация на енергийните доставки, пестене на енергия и ускоряване на зеления преход. ⁽⁶⁾

Реформираната рамка трябва също така да помогне на държавите членки да отговорят на дългосрочните предизвикателства, пред които е изправен ЕС. Дългосрочните структурни тенденции представляват значително предизвикателство за устойчивостта на публичните финанси и за устойчивия растеж в държавите — членки на ЕС. Тези тенденции включват демографските предизвикателства и климатичната криза, като последната става все по-очевидна под формата на нарастваща тежест и честота на екстремните метеорологични явления. За да се отговори на тези предизвикателства, ще е необходимо държавите членки да предприемат по-нататъшни действия, в това число публични инвестиции за улесняване на екологичния и цифровия преход и политики, насочени към осигуряване на стабилни публични финанси, включително чрез реформа на пенсионните системи.

3. Към по-опростена и по-ефективна рамка с по-голяма ангажираност

В настоящия раздел са представени основните очертания на насоките на Комисията за реформа на рамката за икономическо управление (вж. фигура 2). Конкретните въпроси, свързани със създаването и прилагането на предложената реформирана рамка, са разгледани по-подробно в раздел 4, в който също така е разгледана рамката за справяне с държави членки от еврозоната, които изпитват или са застрашени от затруднения с финансовата стабилност.

3.1. Преработена структура на управление с по-голям акцент върху средносрочния план

Целта на насоките на Комисията е да се определи по-опростена и интегрирана структура за макрофискален надзор, за да се осигури устойчивост на обслужването на дълга и да се насърчи устойчив и приобщаващ растеж. За да може да се осигури съгласуваност между компонентите на рамката и да се постигне ефективен икономически надзор, е необходимо да се изяснят целите на всяко направление на наблюдението, да се интегрират по-добре макроикономическите и фискалните политики и да се добавят инструменти за наблюдение на напредъка и постигане на нови цели. Поради това в допълнение към преразглеждането на фискалната рамка на ЕС и ПМД, по-специално чрез интегриране на фискални цели, цели за реформи и цели за инвестиции в единен холистичен средносрочен план, в насоките си Комисията призовава за създаване на нов инструмент на ЕС за изпълнение на реформи и инвестиции. С този инструмент ще се осигури изпълнението на реформите и инвестиционните ангажименти на държавите членки, които са в основата на по-постепенна фискална корекция (вж. раздел 4.1).

⁽⁶⁾ Европейска комисия (2022 г.), „[REPowerEU: Съвместни европейски действия за по-сигурна и устойчива енергия на достъпни цени](#)“, COM (2022) 108 final от 8 март 2022 г.

Референтните стойности съгласно Договора — бюджетен дефицит в размер на 3 % от БВП и съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП в размер на 60 % — остават непроменени. Тези стойности са определени в протокол към Договора и вниманието в прегледа е съсредоточено върху това да се гарантира, че те се спазват по по-ефективен начин, особено чрез съсредоточаване върху подходящи и надеждни мерки за намаляване на дълга до 60 % от БВП, като в същото време се осигури, че рамката за икономическо управление допринася за постигането на устойчив и приобщаващ растеж.

Фигура 2: Предложена преработена фискална рамка

Залагане на национална ангажираност в рамката на ЕС	Опростяване и съсредоточаване върху фискалните рискове	Прилагане
0. Комисията предлага референтни планове за корекция 1. Държавите членки предлагат средносрочни структурни планове във фискалната област 2. В годишните бюджети ще се поема ангажимент да се следва фискалната траектория и да се осигури, че дългът ще започне да се сближава до разумни равнища в рамките на периода на корекция 3. Държавите членки могат да поискат по-дълъг период на корекция, подкрепен от реформи и инвестиции 4. Одобряване на плана от Съвета 5. По-силна роля на националните МФИ	1. Планът за нетните разходи, основан на устойчивост на обслужването на дълга и одобрен от Съвета, ще бъде единният фискален показател 2. Наблюдението и изпълнението ще са основани на риска 3. Вече не съществуват референтен показател за намаляване на дълга, референтен показател за намаляване на структурното салдо, процедура за значително отклонение и матрица на изискванията	1. Запазва се основаната на дефицита ППДФ (праг от 3 % от БВП) 2. Основаната на дълга ППДФ ще бъде приложена на практика и засилена като инструмент за осигуряване на спазването на договорения план за нетните разходи 3. Наборът от инструменти за финансови санкции ще бъде обогатен с по-интелигентни санкции 4. Ще бъдат запазени макроикономическите условия

3.2. Националните средносрочни структурни планове във фискалната област като централен елемент на новата структура на управление

Националните средносрочни структурни планове във фискалната област, с които фискалните ангажименти и ангажиментите за реформи и инвестиции на всяка държава членка се обединяват в обща рамка на ЕС, ще бъдат крайъгълният камък на предложената преработена рамка. ⁽⁷⁾ По този начин ще бъде осигурена съгласуваност и ще бъдат оптимизирани процесите и резултатите, като същевременно се признае, че реформите и инвестициите могат да окажат положително въздействие върху фискалната устойчивост. В преработената фискална рамка на ЕС ще бъдат определени изискванията, за да се гарантира, че съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП намалява или остава на разумни равнища, а бюджетният дефицит се поддържа под референтната стойност от 3 % от БВП в средносрочен план. Държавите членки ще представят средносрочни планове, в които се определят специфични за всяка държава фискални траектории, както и ангажименти за приоритетни публични инвестиции и реформи, които заедно гарантират устойчиво и постепенно намаляване на дълга и устойчив и приобщаващ растеж. От всички държави

⁽⁷⁾ В структурните планове във фискалната област настоящите програми за стабилност и конвергенция ще бъдат обединени с националните програми за реформи.

членки ще се изисква да се заемат с приоритетите, определени в специфичните за всяка държава препоръки, направени в контекста на европейския семестър. В средносрочните планове следва също така да се предлагат инициативи, които са в съответствие със стратегическите приоритети на ЕС, произтичащи пряко от съгласуваните насоки и цели на ЕС, които налагат предприемането на мерки на политиките от страна на държавите членки. Поради това плановете следва също така да са в съответствие с националните планове в областта на енергетиката и климата (които трябва да бъдат приведени в съответствие с целите на Европейския закон за климата), както и с националните пътни карти за цифровото десетилетие. По време на жизнения цикъл на МВУ ще са необходими препратки към ПВУ, за да се осигури последователност на политиките.

Този средносрочен подход ще позволи да се направи разграничение между държавите членки в рамките на една преработена обща рамка на ЕС, в която устойчивият растеж и рисковете за устойчивостта на обслужването на дълга са обща основа. Такава обща рамка на ЕС ще представлява инструмент за прозрачно осигуряване на еднакво третиране на държавите членки. Приемането на целта за устойчивост на обслужването на дълга като отправна точка за фискалното наблюдение на ЕС отразява основната цел на Договора във връзка с фискалните правила в икономическия и паричен съюз, а именно да се предотвратят така наречените „сериозни грешки“ при провеждането на фискалната политика, тъй като те могат да доведат до разпространяване на отрицателни ефекти върху други държави членки и върху паричния съюз като цяло. В съществуващата рамка на ЕС от всички държави членки се изисква да положат сходни усилия за корекции, по-специално в превантивната част, независимо от тяхната дългова позиция и фискалните им рискове. Въпреки това съотношенията на консолидирания държавен дълг към БВП и промените в дълга се различават значително в отделните държави членки. Дългът в някои от държавите членки е много висок и надхвърля 90 % от БВП (а в два случая — и 150 % от БВП). В други дългът е под 60 % от БВП. И накрая, ситуацията в много държави членки е междинна, с дълг между 60 % и 90 % от БВП.

Рамка за наблюдение, основана на риска, ще осигури възможност съществуващата референтна стойност за намаляване на дълга да се приспособи към съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП за всяка държава, като същевременно се запази изискването за поддържане на бюджетните дефицити по надежден начин под 3 % от БВП. При настоящата ситуация на високи съотношения на консолидирания държавен дълг към БВП в периода след COVID текущият референтен показател за намаляване на дълга (така нареченото „правило на една двадесетата част“) предполага твърде трудни за изпълнение съсредоточени в началото на периода фискални усилия, които водят до риск от застрашаване на растежа и са проциклични. ⁽⁸⁾ Следва да се има предвид, че държавите членки с висок дълг не

⁽⁸⁾ За този референтен показател вж. член 2, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209 от 2.8.1997 г., стр. 6).

могат да се придържат към съществуващата референтна стойност за намаляване на дълга с една двадесета част, тъй като намаляването на съотношенията им на консолидирания държавен дълг към БВП с тази скорост би оказало много отрицателно въздействие върху растежа и следователно върху самата устойчивост на обслужването на дълга. Поради това се предлага да се премине към по-основана на риска рамка за наблюдение, в центъра на която се поставя устойчивостта на обслужването на дълга и се прави по-голямо разграничение между държавите, като се вземат предвид предизвикателствата с публичния дълг, пред които са изправени, и същевременно се спазва прозрачна и обща рамка на ЕС в съответствие с референтните стойности съгласно Договора (3 % от БВП и 60 % от БВП).

С националните средносрочни планове следва да се осигури курс на устойчиво намаляване на дълга чрез постепенна консолидация и чрез реформи и инвестиции. Държавите членки следва да представят средносрочни структурни планове във фискалната област, с които се гарантират запазването на дълга или извеждането му на курс към устойчивост до края на периода на корекция, както и ангажименти за приоритетни публични инвестиции и реформи. В рамката е отразена липсата на компромис между реформите и инвестициите, от една страна, и фискалната корекция, от друга. Подобряването на качеството на публичните финанси и защитата на публичните инвестиции следва да бъдат централни елементи на средносрочните структурни планове във фискалната област в светлината на съществената роля на публичните инвестиции и реформите за повишаване на потенциалния растеж и справяне с основните системни предизвикателства, като екологичния и цифровия преход.

Освен това държавите членки ще могат да се ангажират с набор от реформи и инвестиции, които спомагат за извеждането на дълга на курс към устойчивост, и следователно да подкрепят по-дълъг период на корекция и по-постепенен набор от стъпки за корекция. Наборът от стъпки за корекция, реформите и инвестициите ще се обсъждат с Комисията и, след като получат положителна оценка, ще се приемат от Съвета. Плановете ще трябва да бъдат отразени в националните бюджети за целия период на корекция, с възможност държавите членки да ги преразглеждат едва след минимален период от четири години. Този минимален период на корекция може да бъде удължен, за да съответства на националното законодателство, ако държавите членки желаят това. Планът може да бъде преработен по-рано в случай на обективни обстоятелства, които правят изпълнението му неосъществимо, но ще трябва да премине през същия процес на одобряване. Честите преразглеждания биха подкопали доверието в плановете като стълб за разумни политики.

Единен оперативен показател, основан на устойчивостта на обслужването на дълга, ще послужи като основа за определяне на набора от стъпки за фискални корекции и за осъществяване на годишното фискално наблюдение, като по този начин значително ще се опрости фискалната рамка и ще се увеличи прозрачността. Използването на финансираните на национално равнище нетни първични разходи — т.е. разходи без дискреционни мерки по отношение на приходите

и като се изключат разходите за лихви, както и разходите за циклична безработица — като единствен оперативен показател за наблюдение ще даде възможност за действие на автоматични стабилизатори, в това число за колебания на приходите и разходите извън прекия контрол на правителството. По този начин ще се осигури по-висока степен на макроикономическа стабилизация. Докато държавите членки биха могли да използват алтернативни показатели за целите на националните бюджети (напр. структурно салдо), годишното фискално наблюдение на равнището на ЕС ще се извършва единствено с помощта на този единствен оперативен показател и следователно на курса на разходите. Този единствен оперативен показател следва да бъде определен така, че да се осигури устойчивост на обслужването на дълга. С договорения многогодишен курс на нетните първични разходи следва да гарантира, че дългът се намалява или се предприемат мерки за постигане на низходяща тенденция най-късно до края на периода на корекция, или че дългът остава на разумни равнища, като същевременно се осигури поддържането на бюджетния дефицит под 3 % от БВП в средносрочен план. ⁽⁹⁾

3.3. Постигане на споразумение относно националните средносрочни структурни планове във фискалната област

Националните средносрочни структурни планове във фискалната област ще бъдат в центъра на реформирания Пакт за стабилност и растеж и ще се предлагат от държавите членки въз основа на обща рамка на ЕС. В преработената обща рамка на ЕС ще бъдат определени изискванията, с които се гарантира, че са предприети мерки за намаляване на публичния дълг или че публичният дълг остава на разумни равнища, както и че дефицитът се поддържа под 3 % от БВП. В общата рамка на ЕС също така ще бъдат определени критериите за оценка на реформите и инвестициите, които са в основата на евентуалното удължаване на набора от стъпки за корекция. Средносрочните планове на държавите членки ще трябва да са в съответствие с преработената общата рамка на ЕС.

Въз основа на положителна оценка от Комисията Съветът ще приема средносрочните структурни планове във фискалната област, включително тяхната фискална траектория. Комисията ще оценява плановете спрямо преработената обща рамка на ЕС и може да даде положителна оценка на структурните планове във фискалната област единствено ако са предприети мерки за намаляване на дълга или ако дългът остава на разумни равнища, а бюджетният дефицит се поддържа под референтната стойност от 3 % от БВП в средносрочен план. С многостранните дискусии в съответните комисии на Съвета ще се осигурят прозрачност и отчетност, като Съветът ще одобрява адекватността на плана. С този модел ще се засили националната ангажираност. Въз основа на по-добро интегриране на изискванията на преработената обща рамка на ЕС във вътрешнонационалния дебат по политиките, това ще засили многостранния фискален надзор.

⁽⁹⁾ Комисията ще използва своята рамка за анализ на устойчивостта на обслужването на дълга, като се има предвид, че това е утвърден аналитичен инструментариум за оценка на рисковете, свързани с устойчивостта на обслужването на дълга (вж. каре 1).

3.4. Изпълнение на националния средносрочен план и годишен мониторинг

За да се осигури прозрачност и да се улесни ефективният мониторинг на изпълнението на средносрочните структурни планове във фискалната област, държавите членки ще представят годишни доклади за напредъка. В допълнение към фискалната отчетност, в тези доклади ще бъде описано подробно изпълнението на реформите и инвестициите, обхванати от средносрочните планове. ⁽¹⁰⁾ Докладите ще бъдат в основата на годишния надзор от страна на Комисията и Съвета и ще включват евентуални решения за изпълнение.

Въпреки че на държавите членки ще бъде предоставена по-голяма свобода да определят фискалните си траектории, по-строгото изпълнение на равнището на ЕС ще засили многостранното наблюдение. Изпълнението ще бъде подобро в сравнение с настоящата рамка. Процедурата при прекомерен дефицит (ППДф) за нарушения на референтната стойност на дефицита от 3 % от БВП (т.нар. „основен на дефицита ППДф“) ще остане непроменена. Това е добре установен елемент от фискалното наблюдение в ЕС, който ефективно оказва влияние върху фискалното поведение и се разбира добре от създателите на политики и широката общественост благодарение на своята простота. ППДф за нарушения на критерия за дълга (т.нар. „основен на дълга ППДф“) ще бъде засилена по отношение както на задействането, така и на отмяната. Тя ще бъде съсредоточена върху отклонения от договорената фискална ориентация, за която държавата членка е поела ангажимент и която е одобрена от Съвета. За държавите членки, изправени пред значителни предизвикателства с публичния дълг, отклоненията от договорената ориентация ще доведат по подразбиране до откриване на ППДф. За държави членки, изправени пред умерени предизвикателства с публичния дълг, отклоненията може да доведат до откриване на ППДф, ако се прецени, че тези предизвикателства пораждаат „сериозни грешки“. Обхватът на санкциите ще бъде разширен, например чрез добавяне на санкции, свързани с репутацията (вж. раздел 4.2).

Ще бъде създаден нов инструмент, с който да се гарантира изпълнението на ангажиментите за реформи и инвестиции. Съгласно предложената реформа държавите членки ще могат да поискат по-постепенен набор от стъпки за корекция, като представят конкретен набор от приоритетни реформи и инвестиции, с които се насърчава дългосрочен устойчив растеж и които следователно спомагат за подобряване на динамиката на дълга (вж. раздел 4.1). В случай на неизпълнение на тези ангажименти, нов инструмент за изпълнение ще доведе до преработване на набора от стъпки за корекция така, че да са по-строги. ⁽¹¹⁾ Поради особения риск от разпространяване на отрицателни ефекти в рамките на паричния съюз, в случай на неизпълнение ще бъде възможно на държавите от еврозоната да се налагат финансови санкции.

⁽¹⁰⁾ По време на жизнения цикъл на МВУ ще бъдат взети предвид съответните взаимодействия с ПВУ.

⁽¹¹⁾ Ще е необходимо да бъдат разработени точните условия и правното основание на този инструмент.

Националните рамки и процеси ще помогнат за постигане на целите на средносрочния структурен план във фискалната област. Независимите фискални институции ще играят важна роля във всяка държава членка при оценката на допусканията, залегнали в плановете, като оценяват адекватността на плановете по отношение на устойчивостта на обслужването на дълга и специфичните за държавата средносрочни цели и наблюдават съответствието с плана. Това ще доведе до подобряване на организацията и ефективността на независимите фискални институции. Резултатът би бил по-широк дебат на национално равнище и по този начин по-висока степен на политическо участие и ангажираност със средносрочния план. Комисията ще преразгледа мандата и ролята на Европейския фискален съвет в този контекст.

3.5. По-ефективна рамка за откриване и коригиране на макроикономически дисбаланси

Крайъгълният камък на насоките на Комисията за ПМД ще бъде засиленият диалог с държавите членки за постигане на по-добро изпълнение чрез ангажираност и поемане на задължения. По-голяма ангажираност от страна на държавите членки ще бъде постигната чрез общо споразумение между държавите членки и Комисията относно предизвикателствата, установени в рамките на ПМД, и политиките, необходими за преодоляването им. Това предполага да се проведе диалог, водещ до поемане на ангажимент от страна на държавите членки да включат в средносрочните си структурни планове във фискалната област реформите и инвестициите, необходими за предотвратяване или коригиране на макроикономически дисбаланси.

Освен това превантивната роля на ПМД следва да бъде засилена в една макроикономическа среда, характеризираща се с нови рискове. Както първата проверка за дисбаланси в доклада за механизма за предупреждение, така и оценката на съществуването на дисбаланси в задълбочените прегледи ще станат по-ориентирани към бъдещето с цел възникващите дисбаланси да се откриват и по тях да се предприемат мерки на ранен етап. Това може да наложи да се извършват повече задълбочени прегледи, когато в свързаните с потока променливи величини се наблюдават неблагоприятни тенденции, което показва високи рискове от натрупване на дисбаланси. В резултат на задълбочените прегледи е възможно също така по-често да се извеждат заключения, че не съществуват дисбаланси.

С реформата ще се намали инерцията, характеризираща ПМД, като оценката на дисбалансите ще се основава в по-голяма степен на развитието на рисковете и изпълнението на политиките. Това предполага, когато се оценява дали дисбалансите са били коригирани, да се придаде по-голяма тежест на промените в тенденциите, които се очаква да бъдат устойчиви, и на политиките, които са били приложени за преодоляване на макроикономическите дисбаланси. С този подход държавите членки ще избягнат задълбочаването на ПМД, когато са въвели политики за преодоляване на дисбалансите, а съществуващите дисбаланси непрекъснато се коригират.

И накрая, целта на реформата ще бъде да се постигне ПМД, която е ясно съсредоточена върху засягащите държавите членки макроикономически

проблеми и в същото време ще се осигури повече видимост на измеренията на дисбалансите в ЕС и в еврозоната. Така може да изпъкнат слабите места, които вероятно засягат ЕС и еврозоната като цяло, и съответният принос на различните държави членки към тези слаби места. Това ще спомогне за интернализиране на разпространяването на ефектите и ще се използва в препоръките за еврозоната.

За да се използват пълноценно полезните взаимодействия между ПМД и фискалната рамка, в прегледа са предвидени няколко връзки. Първо, за държавите членки, в които са установени дисбаланси, средносрочните структурни планове във фискалната област ще включват също така реформи и инвестиции за коригиране на тези дисбаланси. Второ, в случай че свързаните с ПМД реформи и инвестиции, подкрепящи по-дълъг период на корекция, не бъдат осъществени, за държави с прекомерни дисбаланси ще се обмисли стартирането на ППДб. И накрая, ако бъде стартирана ППДб, от държавата членка ще бъде поискано да представи преработен структурен план във фискалната област, който по този начин ще изпълни ролята на плана за корективни действия, предвиден в момента в правото на ЕС⁽¹²⁾.

4. Как ще бъде осъществена на практика преработената рамка за икономическо управление?

Като се стъпва на основните очертания на реформата, изложени в предишния раздел, в настоящия раздел се разгледани някои специфични въпроси, свързани с функционирането на преработената обща фискална рамка на ЕС. Тези въпроси се отнасят до: създаването и съгласуването на националните средносрочни структурни планове във фискалната област; оценката на съответствието на фискалните резултати с одобрения курс на разходите; и установяването на макроикономическите дисбаланси и мониторинга на коригирането им. В настоящия раздел също така е обхваната рамката, уреждаща финансовата помощ, т.е. рамката за държавите членки от еврозоната, които изпитват или са застрашени от сериозни затруднения по отношение на тяхната финансова стабилност.

4.1. Как се създава и съгласува планът?

Представяне, оценка, утвърждаване и преработване на националния средносрочен структурен план във фискалната област

Като част от общата рамка Комисията ще предложи за държавите членки, изправени пред значителни или умерени предизвикателства с публичния дълг, референтен многогодишен набор от стъпки за корекция по отношение на нетните първични разходи, обхващащ поне 4 години. Референтният набор от стъпки за корекция ще се основава на устойчивост на обслужването на дълга, което означава, че за държавите членки, изправени пред значителни и умерени фискални

⁽¹²⁾ Във връзка с плана за корективни действия, вж. член 8 от 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 от 23.11.2011 г., стр. 25).

предизвикателства, с него следва да се гарантира, че дори при липса на допълнителни фискални мерки дългът ще продължи да има правдоподобно низходяща тенденция след периода на фискални корекции и че дефицитът ще се поддържа под прага от 3 % от БВП (вж. каре 1 за повече подробности). По този начин за всяка държава членка многогодишният курс на разходите, при който дългът ще поеме по низходяща траектория, би могъл да се преобразува в съответно равнище на структурното първично салдо, което трябва да бъде постигнато в края на 4-годишния период. Анализът на устойчивостта на обслужването на дълга⁽¹³⁾, референтният многогодишен набор от стъпки за корекция и съответното равнище на структурното първично салдо в края на 4-годишния период на корекция ще бъдат публикувани от Комисията. С тези елементи ще се осигури обща еталонна рамка за оценката на плановете, които трябва да бъдат предложени от държавите членки.

Когато предлага референтния набор от стъпки за корекция, обхващащ поне 4 години, Комисията ще приложи следната обща рамка:

- За държавите членки, изправени пред значителни предизвикателства с публичния дълг, с референтния курс на нетните разходи следва да се гарантира, че до хоризонта на действие на плана (4 години) i) 10-годишната траектория на дълга при непроменени политики е правдоподобно и непрекъснато намаляваща и ii) дефицитът се поддържа под референтната стойност от 3 % от БВП при непроменени политики за същия 10-годишен период.
- За държавите членки, изправени пред умерени предизвикателства с публичния дълг, с референтния курс на нетните разходи следва да се гарантира, че i) най-късно 3 години след хоризонта на действие на плана 10-годишната траектория на дълга при непроменени политики е правдоподобно и непрекъснато намаляваща; и ii) до хоризонта на действие на плана дефицитът се поддържа под референтната стойност от 3 % от БВП при непроменени политики за същия 10-годишен период.

За да оцени правдоподобността, Комисията ще използва стрес тестове и стохастичен анализ, симулиращи общи сътресения, свързани с краткосрочните и дългосрочните лихвени проценти, ръста на номиналния БВП, първичното бюджетно салдо и номиналните обменни курсове. Този анализ ще бъде публикуван заедно с референтния курс на нетните разходи. Комисията също така ще предостави методиката и основните данни.

Когато оценява плана, Комисията също така ще оцени дали е гарантирано по надежден начин, че дефицитът ще се поддържа под 3 % от БВП за период от 10 години.

За държавите членки, изправени пред ниски предизвикателства с държавния дълг, дефицитът следва да се поддържа под тази референтна стойност при непроменени политики за 10-годишен период най-много 3 години след хоризонта на плана.

⁽¹³⁾ Анализът на устойчивостта на обслужването на дълга ще играе ролята на инструмент за оценка на риска само при създаването, но не и при изпълнението на плановете.

Като следваща стъпка всяка държава членка ще представи за оценка от Комисията и одобрение от Съвета средносрочен структурен план във фискалната област. В плановите ще бъдат очертани средносрочната фискална ориентация и ангажиментите за реформи и инвестиции. Наборът от стъпки за фискални корекции ще бъде определен от гледна точка на нетните първични разходи, т.е. разходите без дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключат разходите за лихви, както и разходите за циклична безработица. Средносрочната фискална ориентация ще бъде преобразувана в съответни тавани на годишните разходи. За държавите членки, в които са установени дисбаланси съгласно ПМД, плановите ще включват също така реформи и инвестиции за коригиране на тези дисбаланси. Представянето на плана ще бъде предшествано от задълбочен технически диалог с Комисията. Комисията ще оцени средносрочния план по интегриран начин, като вземе предвид взаимодействията между фискалната траектория, от една страна, и реформите и инвестициите, от друга. Оценката ще се извършва въз основа на обща рамка на ЕС за оценка и прозрачни методологии, като се запазва възможността да се търси допълнителна информация или да се отправя искане за преработен план.

Държавата членка може да поиска и да получи удължаване на периода за корекция с максимум 3 години, при условие че заложи в своя план набор от реформи и инвестиции, които подкрепят устойчивия растеж и устойчивостта на обслужването на дълга. Държавите членки биха могли да предложат по-постепенен набор от стъпки за корекция, при условие че той е подкрепен от набор от ангажименти приоритетни за реформи и инвестиции. Тези ангажименти ще бъдат оценени с помощта на обща рамка на ЕС за оценка (вж. следващия подраздел). Те ще трябва да засилят устойчивостта на обслужването на дълга и да отговарят на общите приоритети и цели на ЕС, както и да гарантират, че националният структурен план във фискалната област е насочен към всички или към значителна част от съответните специфични за държавата препоръки. По време на жизнения цикъл на МВУ ще бъдат взети предвид съответните реформи и инвестиции в ПВУ.

Като следваща стъпка планът ще бъде приет от Съвета въз основа на оценка от Комисията. След като Комисията оцени средносрочния план въз основа на обща рамка за оценка, Съветът или ще приеме плана, или ще препоръча на държавата членка да представи отново модифициран план. В случай че между държавата членка и Комисията не бъде постигнато съгласие, Комисията и Съветът ще използват референтния многогодишен нетен разход за целите на фискалното наблюдение и изпълнението.

Като последна стъпка държавата членка ще изпълни плана, като Комисията и Съветът ще осъществяват годишен мониторинг в рамките на европейския семестър. За националния план, одобрен от Съвета, следва да се заделят средства в годишните национални бюджети за период, не по-малък от четири години. Договорената фискална траектория може да бъде преработена преди изтичането на този период единствено в случай на обективни обстоятелства, които правят изпълнението на плана неосъществимо. Всяко преработване, предложено от държавата

членка, ще трябва да бъде оценено от Комисията и прието от Съвета, както е бил приет и самият план.

За държавите членки, по отношение на които се установи, че са в ситуация на макроикономически дисбаланси, когато средносрочният план вече е в сила, планът по правило няма да бъде отварян отново, за да бъде включен подход на политиките за преодоляване на тези дисбаланси. Ще бъде започнат политически диалог с държавата членка, за да се определят необходимите за преодоляване на дисбалансите мерки. Тези мерки ще бъдат съобщени от държавата членка в писмо и евентуално ще бъдат включени в средносрочния план, когато бъде актуализиран, въз основа на описания по-горе процес на оценка и одобрение (каре 2).

Фигура 3: Общ преглед на процеса



Обща рамка за оценка на средносрочния план

На етапа на разработване Комисията ще оцени дали предложеният от държавите членки набор от стъпки за многогодишни фискални корекции е в съответствие с изискването да се гарантира, че дългът се намалява или се предприемат мерки за постигане на низходяща тенденция най-късно до края на периода на корекция, или че остава на разумни равнища, както и че дефицитът се поддържа под 3 % от БВП в средносрочен план. Референтният набор от стъпки за корекция ще служи като обща основа за обсъждане и за оценката на плановете от страна на Комисията. С референтния набор от стъпки за корекция следва също така да се гарантира, че дефицитът се поддържа под референтната стойност от 3 % от БВП в средносрочен план. За държавите членки, които вече са в ППДФ, когато планът бъде представен, Комисията ще оцени дали той е в съответствие със съответните препоръки и решения на Съвета.

Ако дадена държава членка е поискала удължаване на периода за корекция с максимум 3 години, такова искане ще бъде оценено положително, в случай че продългото прилагане на набора от стъпки за корекция е подкрепено от подходящи и обвързани със срок ангажименти за реформи и инвестиции. От държавите членки се очаква да предоставят задълбочена и прозрачна документация, която включва количествен анализ на краткосрочните разходи — ако има такива — и на средносрочното въздействие на ангажиментите за реформи и инвестиции върху

бюджета и потенциалния растеж. Когато оценява такова искане, Комисията ще използва следните критерии, за да оцени набора от ангажменти за реформи и инвестиции, предложени от държавите членки. Ангажиментите следва:

- да насърчават растежа и да подкрепят фискалната устойчивост;
- да са насочени към постигане на общите приоритети на ЕС, в това число на националните планове в областта на енергетиката и климата (които са приведени в съответствие с целите на Европейския закон за климата), националните пътни карти за цифровото десетилетие⁽¹⁴⁾ и прилагането на Европейския стълб на социалните права, както и да гарантират, че в структурния план във фискалната област са отчетени всички или значителна част от съответните специфични за държавата препоръки, включително, когато е приложимо, препоръките, дадени в рамките на ПМД;
- да бъдат достатъчно подробни, съсредоточени в началото на периода, обвързани със срокове и подлежащи на проверка;
- да гарантират, че специфичните за държавата инвестиционни приоритети могат да бъдат изпълнени, без това да доведе до съкращения на инвестиции в други области в рамките на хоризонта на планиране.

Въз основа на положителна оценка от страна на Комисията Съветът ще приеме удълженото прилагане на набора от стъпки за корекция и ангажиментите за реформи и инвестиции, които са в основата му.

На практика за формулирането на средносрочния план на държавата членка и оценката му от страна на Комисията биха били важни следните технически спецификации:

- В плана се излагат допусканията и прогнозите за траекторията на съответните макрофискални променливи величини. Те обхващат макроикономическата и фискалната ориентация за обхванатия от плана период на корекция и последващото удължаване на прогнозите без промяна на политиката за следващите 10 години. Прогнозите за дълга при непроменена политика, които трябва да бъдат включени в плана, следва да са в съответствие със съпоставимите прогнози на Комисията (вж. каре 1 за повече подробности).
- Планът на държава членка, която иска по-дълъг период на корекция, включва задълбочена и прозрачна документация, в която са предоставени доказателства за това как наборът от ангажменти за реформи и инвестиции подкрепя устойчивия растеж и фискалната устойчивост, както и количествен анализ на средносрочното въздействие на набора от реформи и инвестиции, които са в

⁽¹⁴⁾ Представени, в съответствие с член 7 от Решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на политическа програма до 2030 г., до девет месеца след влизането на решението в сила (което се очаква през януари 2023 г.).

основата на по-дългия период на корекция, както върху бюджета, така и върху потенциалния растеж.

- Планът включва планираните разходи, финансирани с безвъзмездни средства по линия на МВУ, фондовете на политиката на сближаване и други трансфери от ЕС. Необходимо е да се разработят допълнително други изисквания по отношение на данните и докладването, както за самия средносрочен план, така и за годишния доклад за напредъка, като се започне от настоящите изисквания по програмите за стабилност и сближаване и националните програми за реформи, но с по-дълъг хоризонт.
- Договореният многогодишен курс на нетните първични разходи се преобразува в годишни тавани на разходите през периода на корекция, които трябва да се спазват по отношение на финансираните на национално равнище разходи, а в плана се включват планираните разходи, финансирани по линия на МВУ, фондовете на политиката на сближаване и други трансфери от ЕС. Курсът се определя така, че да се гарантира, че значителна част от потребностите от консолидация ще бъдат удовлетворени в рамките на периода на корекция, а няма да бъдат оставени на бъдещите правителства. При фискалното наблюдение за годината и в рамките на годината се осъществява мониторинг на промените в разходите, за да се избегне ситуация, в която малките годишни пропуски кумулативно водят до големи отклонения от курса.

4.2. Как се оценява съответствието на структурните резултати във фискалната област?

Принципи за оценка на съответствието

Изпълнението на средносрочните структурни планове във фискалната област ще бъде наблюдавано по отношение на спазването на одобрения от Съвета договорен курс на многогодишните нетни първични разходи. Въпреки че мониторингът и изпълнението ще продължат да се основават на цикъла на наблюдение за годината и в рамките на годината, с особена роля на годишните доклади, наблюдението ще бъде съсредоточено върху осигуряването на придържането към средносрочния план. Финансираните на национално равнище разходи ще трябва да останат в рамките на договорения многогодишен курс на нетните първични разходи. Като се има предвид, че използването на нетните първични разходи като единствен оперативен показател за наблюдение би ще дало възможност за действие на автоматични стабилизатори, не би било оправдано никакво отклонение от курса поради циклични условия (тъй като това би довело до риск от асиметрично прилагане при неблагоприятни условия и по този начин би подкопало корекцията и устойчивостта на обслужването на дълга). По същия начин, въпреки че държавите членки ще запазят свободата си да осъществяват допълнителни реформи или инвестиции, новите политически инициативи няма да предполагат повторно отваряне на договорения многогодишен курс на нетните първични разходи.

Необходими са строги клауза за дерогация за справяне с изключителни ситуации, при които одобреният набор от стъпки за корекция не може да бъде реалистично съблюдаван. Стриктното придържане към договорения многогодишен курс на нетните първични разходи би позволило фискалната политика да бъде антициклична, като при благоприятна конюнктура се изграждат фискални буфери, а при неблагоприятна конюнктура е възможно да се предприемат необходимите действия. ⁽¹⁵⁾ Въпреки това при големи сътресения в еврозоната или в ЕС като цяло ще се поддържа обща клауза за дерогация за справяне със сериозен икономически спад, с която се позволява временно отклонение от фискалната ориентация. Освен това клауза за извънредни обстоятелства би позволила временни отклонения от средносрочната фискална ориентация в случай на извънредни обстоятелства извън контрола на правителството със значително въздействие върху публичните финанси на отделна държава членка. За това ще е необходимо общият размер на сътресението да надхвърля „нормален“ диапазон (напр. разходите, свързани с природни бедствия, трябва да са предвидени в диапазона). За задействането и удължаването на действието на общите и специфичните за страната клаузи ще се изисква съгласието на Съвета.

За да се повишат ангажираността и прозрачността на национално равнище, независимите фискални институции може да подкрепят националните правителства в мониторинга на спазването на националните средносрочни структурни планове във фискалната област. Независимите фискални институции биха могли да предоставят *предварителна* оценка на адекватността на плановете и основните прогнози в тях, което би помогнало на националното правителство на етапа на изготвянето на плановете. Това би увеличило ангажираността към плановете на национално равнище и би засилило прозрачността, преди планът да бъде одобрен на равнището на ЕС. Освен това независимите фискални институции биха могли да засилят изпълнението на национално равнище, като отговарят за предоставянето на оценка на *последващото* съответствие на резултатите от изпълнението на бюджета с договорения многогодишен курс на нетните първични разходи и, когато е приложимо, на оценка на обосноваността на обясненията по отношение на отклоненията от курса. Комисията и Съветът, които отговарят за наблюдението в ЕС, биха могли да вземат предвид извършената от независимите фискални институции оценка, но непременно си запазват правомощието да предложат и приемат окончателното решение.

Осигуряване на съответствие със средносрочната фискална ориентация и откриване на ППДф

По-строгото *последващо* изпълнение е необходимото допълнение на основаната на риска рамка за наблюдение, с която на държавите членки се предоставя повече свобода на действие да определят своите набори от стъпки за корекция. Оценката

⁽¹⁵⁾ Допълняемостта между придържането към основаната на правила фискална политика и необходимостта от координация за справяне с извънредни ситуации е призната в критериите за допустимост за задействането на Инструмента за защита на трансмисияния механизъм (ТРИ) на ЕЦБ, тъй като съответствието на държавите членки с фискалната рамка на ЕС е един от критериите, които Управителният съвет на ЕЦБ трябва да вземе предвид, когато решава дали да задейства ТРИ.

на съответствието и изпълнението се извършва непрекъснато, по-специално въз основа на годишните доклади за напредъка и уведомленията за наличие на данни за ППДф. За държавите членки от еврозоната Комисията също ще оценява през есента съответствието на проектите на бюджетни планове с договорения многогодишен курс на нетните първични разходи. Вече няма да има нужда от годишни фискални препоръки за държавите членки, които изпълняват своите средносрочни планове. В същото време Комисията/Съветът може да дава препоръки с ранни предупреждения, преди да бъдат достигнати условията за откриване на ППДф, а именно ако забележат големи рискове от нарушаване на прага от 3 % от БВП или в случай на отклонения от договорения многогодишен курс на нетните първични разходи, които не водят до откриване на ППДф.

Основаната на дефицита ППДф ще бъде запазена, докато основаната на дълга ППДф ще бъде засилена и ще се превърне в ключов инструмент за осигуряване на непрекъснато съответствие с договорения многогодишен курс на нетните първични разходи. Съществуващите правила за откриване и закриване на основана на дефицита ППДф ще останат непроменени. Съгласно реформираните правила процесът на стартиране на основаната на дълга ППДф ще се задейства, когато държава членка с дълг над 60 % от БВП се отклони от договорения многогодишен курс на нетните първични разходи, определен в одобрения от Съвета средносрочен план във фискалната област. В такъв случай Комисията ще подготви така наречения „доклад по член 126, параграф 3“, в който се оценяват съответните фактори, както е предвидено в Договора. За държавите членки, изправени пред значителни предизвикателства с публичния дълг, отклоненията от договорения курс ще доведат по подразбиране до откриване на ППДф. Курсът в рамките на ППДф по принцип ще бъде първоначално одобреният от Съвета. В случай че този първоначален курс вече не е осъществим поради обективни обстоятелства, в рамките на ППДф Комисията може да предложи на Съвета изменен курс. Също така, в случай на неизпълнение на реформите и инвестициите, които са в основата на по-постепенния набор от стъпки за корекция, нов инструмент за изпълнение би довел до преработване на набора от стъпки за корекция в посока по-голямо ограничаване. Комисията ще използва условни контролни сметки за всяка държава членка, за да следи кумулативните отклонения от договорения многогодишен курс на нетните първични разходи във времето. С това ще се засили средносрочната памет на системата и ще се избегне ситуация, в която малките отклонения в крайна сметка водят до големи отклонения.

Механизмите за контрол на изпълнението ще бъдат засилени:

- Ще бъдат премахнати ограниченията за ефективно използване на *финансови санкции* чрез намаляване на размера на санкциите.
- Ще бъдат засилени *санкциите, свързани с репутацията*. Например от министрите на държавите членки в ППДф може също да бъде поискано да представят в Европейския парламент мерките за изпълнение на дадените в хода на ППДф препоръки.

- Налице е обвързване с *макроикономически условия* за структурните фондове и за МВУ и те ще се прилагат в подобен дух. Когато държавите членки не са предприели ефективни действия за коригиране на своя прекомерен дефицит, може също така да бъде спряно финансирането от ЕС.

За да се отмени ППДФ, е необходимо да бъдат изпълнени ясни условия. За отмяната ще се изисква дефицитът да остане по надежден начин под 3 % от БВП (в съответствие с настоящите разпоредби) и, за основаните на дълга ППДФ, ще се изисква държавата членка да докаже трайно спазване на договорения многогодишен курс на нетните първични разходи за период от 3 години, като гарантира, че траекторията на дълга намалява надеждно в края на периода на корекция.

Осигуряване на изпълнението на ангажиментите за реформи и инвестиции

Изпълнението на одобрените ангажименти за реформи и инвестиции, които са в основата на по-постепенния набор от фискални стъпки, ще се наблюдава ежегодно в контекста на европейския семестър. За да се осигури правилно наблюдение, националният средносрочен план следва да включва достатъчно подробности, както и график за изпълнението на ангажиментите за реформи и инвестиции. Държавите членки ще докладват за напредъка при изпълнението на тези ангажименти в своите годишни доклади за напредъка, като представят и доклад за мерките на политиките, предприети в отговор на специфичните за държавата препоръки.

Ще бъде създаден нов инструмент за осигуряване на изпълнението на ангажиментите за реформи и инвестиции, които са в основата на по-постепенния набор от стъпки за корекция. Ако дадена държава членка не успее да изпълни ангажиментите си за реформи и инвестиции, инструментът ще даде на ЕС правомощия да поиска преработен многогодишен курс на нетните първични разходи (с по-голямо ограничаване, като същевременно се гарантира високо качество на публичните финанси) и (за държавите членки от еврозоната) да налага и финансови санкции.

4.3. Как се установява и оценява по-добре развитието на макроикономическите дисбаланси?

Крайъгълният камък на реформираната ПМД ще бъде съвместното определяне на политическа стратегия за преодоляване на дисбалансите чрез засилен диалог и ангажираност.

- Подобно на набора от стъпки за фискални корекции, подходът на политиките за предотвратяване и коригиране на макроикономическите дисбаланси ще се основава на *подобряване на ангажираността* след диалог с Комисията въз основа на извършения от Комисията задълбочен преглед и, когато е приложимо, на специфичните за държавата препоръки. Това ще доведе до поемане в средносрочния структурен план във фискалната област на ангажименти, чието изпълнение ще бъде взето предвид при анализа на развитието на дисбалансите.

- Както при фискалното наблюдение, за ПМД ще бъде предвиден *засилен процес на наблюдение и изпълнение*. Следователно ППДб ще продължи да бъде инструментът за прилагане на мерки на политиките в държави членки с прекомерни макроикономически дисбаланси, в това число дисбаланси, които застрашават или рискуват да застрашат правилното функциониране на икономическия и паричен съюз, когато тези държави членки не предприемат подходящи мерки на политиките.
- За да се осигури цялостна съгласуваност с ангажиментите, поети в средносрочния структурен план във фискалната област, ако бъде стартирана ППДб, това ще доведе до *повторно отваряне на структурния план във фискалната област въз основа на преработен план, представен от държавата членка, който ще изпълнява ролята на план за корективни действия съгласно ППДб*. Такъв единен план би позволил по-последователен и интегриран процес на макрофискален мониторинг.
- За да се засилят *макроикономическият фокус и измерението на ЕС/еврозоната*, таблицата с показатели за ПМД ще бъде допълнена със стойности за ЕС и за еврозоната за всички показатели. Системните предизвикателства, по-специално свързаните с изменението на климата, околната среда и енергийния преход, ще бъдат обхванати в контекста на Европейския семестър и ще бъдат посочени в доклада за механизма за предупреждение и в задълбочения преглед, когато имат ясна връзка с макроикономическите дисбаланси.
- За да се осигури възможност за *по-ориентирано към бъдещето и ранно откриване на риска*, е необходимо в реформираната ПМД да се обърне повече внимание на свързаните с потока променливи величини на всички основни етапи на наблюдението в рамките на ПМД. В доклада за механизма за предупреждение ще се постави по-голям акцент върху това дали се предвижда тенденциите да продължат и върху очакваното въздействие от тях в държавите членки, избрани за задълбочен преглед. Това би позволило да се извършват по-чести задълбочени прегледи, когато се наблюдават неблагоприятни тенденции, дори ако последните не са напълно отразени в съществуващите дисбаланси. Оценката дали съществуват дисбаланси ще продължи да се основава на трите критерия на тежестта, еволюцията и предприемането на действия. Критериите на еволюцията и предприемането на действия от страна на съответната държава членка обаче ще получат по-голяма тежест при оценката. Това може да помогне за намаляване на възприеманата инерция във връзка с класифицирането на дисбалансите.
- За да се увеличи динамиката на ПМД, *избягването на задълбочаването на ПМД за държавите членки ще се основава на ясни критерии*. Такива критерии биха могли да включват, например, дисбалансите да са намалявали в продължение на най-малко две години и потоците да подкрепят очакванията за достатъчно допълнително намаляване; прогнозите да показват непрекъснати подобрения и ангажиментите на политиката, включително посочените в националния

структурен план във фискалната област, да бъдат изпълнени. Когато дисбалансите се коригират, би могло да се изготвят по-кратки задълбочени прегледи, но, като правило, на всеки три години ще бъдат предвидени пълни доклади, освен ако Комисията не счете за необходимо такъв анализ да бъде извършен междувременно.

4.4. Фокусирано и рационализирано наблюдение след приключване на програмата

В прегледа на икономическото управление беше включена и оценка на наблюдението след приключване на програмата. Съгласно съобщението от февруари 2020 г. рамката за наблюдение на държавите членки, които изпитват или са застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност, е довела до редица подобрения и като цяло работи добре. Въпреки това беше подчертано, че е важно да се запази необходимата ангажираност на национално равнище по отношение на програмите, както и че продължават да съществуват въпроси, свързани с прозрачността и отчетността⁽¹⁶⁾.

Следва да се запази гъвкавостта на засиленото наблюдение като инструмент за преодоляване на кризи. Засиленото наблюдение се доказва като гъвкав инструмент, след като беше успешно използвано в края на Програмата за макроикономически корекции за Гърция от 2018 г. до 2022 г. То позволи да бъдат проследени ефективно ангажиментите за реформи, като по този начин даде възможност за последващ преход към наблюдение след приключване на програмата. Засиленото наблюдение като мярка за ранна намеса обаче остава също толкова важно за предотвратяване влошаването на ситуацията в държава членка от еврозоната до такава степен, че да е необходима програма за макроикономическа корекция.

Следва да бъдат определени ясни цели на наблюдението след приключване на програмата, като неговата интензивност следва да бъде свързана с тези цели. Наблюдението след приключване на програмата ще се съсредоточи върху: i) оценка на способността за погасяване чрез отчитане на икономическата, фискалната и финансовата ситуация; ii) наблюдение на изпълнението на незавършените реформи, започнати в рамките на програмата за корекции; и iii) оценка дали са необходими корективни мерки в контекста на опасения за способността за погасяване или продължаващия достъп до пазара. Интензивността на наблюдението след приключване на програмата ще се променя във времето заедно с промяната на фокуса и с оценката на рисковете. Въпреки че първоначалните години ще бъдат по-напрегнати, тъй като се осъществява и мониторинг на изпълнението на незавършените реформи, които са започнали в рамките на програмата за корекции, с времето този елемент ще намалее успоредно с изпълнението на реформите. Само по себе си при „нормална“ конюнктура наблюдението след приключване на програмата ще бъде съсредоточено върху оценката

⁽¹⁶⁾ Оттогава Европейската сметна палата установи, че макар наблюдението след приключване на програмата да е подходящ инструмент, неговата ефективност е възпрепятствана от неясни цели и недостатъчно рационализиране и съсредоточаване върху изпълнението, и отправи към Комисията няколко препоръки да помисли за отстраняването на такива недостатъци в контекста на прегледа на икономическото управление.

на капацитета за погасяване чрез отчитане на икономическата, фискалната и финансовата ситуация и може да бъде рационализирано, когато рисковете за погасяване са оценени като ниски, също и чрез по-добра интеграция с други инструменти за наблюдение. Ако икономическата, фискалната или финансовата ситуация се влоши, такъв подход би позволил интензивността на наблюдението след приключване на програмата да се увеличи отново, тъй като то би включвало работата по оценката на необходимостта от корективни мерки.

5. Заключение

В настоящото съобщение са изложени основните характеристики на реформираната рамка за икономическо управление на ЕС. Основните елементи, очертани в настоящото съобщение, отговарят на необходимостта от реформирана рамка, която е подходяща за предизвикателствата на настоящото десетилетие. Необходимото финансиране за справедливия преход към цифрова и зелена, неутрална по отношение на климата икономика и по-високите съотношения на консолидирания държавен дълг към БВП налагат приемането на фискални правила, които позволяват стратегически инвестиции, като същевременно запазват фискалната устойчивост.

Бързото постигане на споразумение по преразглеждането на фискалните правила на ЕС и по други елементи от рамката за икономическо управление е неотложен приоритет в настоящия критичен за европейската икономика момент. Държавите членки и Комисията следва да постигнат консенсус относно реформата на рамката за икономическо управление преди бюджетните процедури на държавите членки за 2024 г. Като се имат предвид нарастващите предизвикателства, пред които е изправен ЕС, има нужда от силна бюджетна координация и координация на структурната политика и от ефективен икономически и фискален надзор. Стабилните публични финанси, които могат да отговорят по координиран начин на преобладаващите предизвикателства и на постигането на общите приоритети на ЕС, стават все по-важни с оглед на неотдашните и настоящите кризи. Това също така би вдъхнало у финансовите пазари увереност в институционалната стабилност на еврозоната, която се основава на устойчиви публични финанси и на предотвратяване и преодоляване на макроикономическите дисбаланси във всички държави членки. Действието на надеждни фискални правила и наблюдението на рисковете за макрофинансовата стабилност ще помогнат също на ЕЦБ да постигне целите си, особено в момент, когато е изправена пред предизвикателството да изпълни мандата си за поддържане на ценовата стабилност, като същевременно избягва фрагментираност на финансовите пазари в еврозоната.

За задълбочената реформа на рамката за икономическо управление на ЕС ще е необходима законодателна промяна. С изменението на основното законодателство ще се осигури възможност за разясняване и опростяване на рамката. С това ще се осигури висока степен на правна сигурност за функционирането на една реформирана рамка с необходимото участие на Съвета и Европейския парламент. За постигането на

съгласие относно необходимите законодателни промени ще се следва обикновената законодателна процедура, в повечето аспекти на която Съветът и Европейският парламент участват на равна основа.

Повечето от целите на предложената реформа на ПМД могат да бъдат преследвани в рамките на съществуващите правни разпоредби. По-конкретно, преследването на по-ориентиран към бъдещето подход за по-добра оценка на рисковете и коригирането на критериите, следвани за вземане на решение относно наличието и класифицирането на дисбаланси и тяхното коригиране, може да бъдат включени в настоящата правна рамка.

Въз основа на настоящите насоки и обсъждането, което ще последва от тях, Комисията ще обмисли внасянето на законодателни предложения. Тя отново ще предостави насоки за фискалната политика за предстоящия период през първото тримесечие на 2023 г. Тези насоки ще улеснят координирането на фискалните политики и подготовката на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки за 2024 г. и след това. В насоките ще бъдат отразени икономическата ситуация, специфичното положение на всяка държава членка и насоките, изложени в настоящото съобщение, при условие че до този момент е постигната достатъчна степен на сближаване между държавите членки. През пролетта на 2023 г. насоките ще бъдат предоставени чрез специфичните за държавите препоръки.

Каре 1: Критерият за устойчивост на обслужването на дълга

За да определи референтния набор от стъпки за корекция, с който се осигурява доближаването на дълга до разумни равнища, Комисията ще използва добре установена и прозрачна методика, която се основава на нейната рамка за анализ на устойчивостта на обслужването на дълга и е съгласувана с държавите членки. За държавите членки, изправени пред значителни предизвикателства с публичния дълг, Комисията ще предложи референтен набор от стъпки за корекция, с който да се гарантира, че, след пълното изпълнение на плана, във всяка държава членка дългът ще продължи да има правдоподобно низходяща тенденция след периода на корекция въз основа на 10-годишна траектория и при непроменени политики след периода на корекция. Този референтен набор от стъпки за корекция е свързан с равнище на структурното първично салдо в края на периода на корекция, с което се гарантира, че тенденцията на дълга е правдоподобно низходяща. За държавите членки, изправени пред умерени предизвикателства с дълга, референтният набор от стъпки ще бъде по-лесен за изпълнение.

Рамката на Комисията за анализ на устойчивостта на обслужването на дълга е утвърден аналитичен инструментариум за оценка на рисковете за устойчивостта на обслужването на дълга. В нея са включени базова прогноза за траекторията на дълга за период от 10 години, заедно с допълнителни детерминистични прогнози за дълга, подкрепени от алтернативни допускания за фискалните, макроикономическите и финансовите променливи величини, както и стохастичен анализ, обхващащ широка макроикономическа несигурност. *Базовият сценарий на анализа на устойчивостта на обслужването на дълга* се основава на допускането за липса на промяна на фискалната политика, при което не са включени допълнителни фискални мерки извън хоризонта на плана, а първичните разходи се влияят само от промени в разходите, свързани със застаряването, както е предвидено в последния съвместен доклад на Комисията и Съвета относно застаряването. Реалният темп на нарастване на БВП е в съответствие с последните средносрочни прогнози на Комисията, изготвени с помощта на общоприетата методика на ЕС, като се взема предвид въздействието на инвестициите в рамките на пакета NextGenerationEU. Инфлацията и лихвените проценти се доближават до пазарните очаквания. За *детерминистичните* прогнози в оценката на риска се разчита на прогнозираното равнище на дълга, траекторията на дълга и правдоподобността на целевата фискална позиция (с възможност за корективни действия, ако е необходимо). За *стохастичните прогнози* оценката на риска се основава на вероятността дългът да не се стабилизира за пет години и на размера на макроикономическата несигурност. () На тази основа с този анализ държавите се класифицират в три общи рискови категории: с *нисък*, *среден* и *висок* риск. Категорията с *висок* риск показва значителни предизвикателства пред (устойчивостта на обслужването на) публичния дълг, които трябва да бъдат преодоляни чрез фискални и макроикономически политики.

При набор от стъпки за корекция, съответстващ на доближаването на дълга до разумните равнища, следва да се гарантира, че в държава членка, изправена пред значителни или умерени предизвикателства с публичния дълг, ще бъдат предприети мерки за постигане на правдоподобно низходяща тенденция на дълга въз основа на 10-годишна траектория отвъд хоризонта на плана. За държавите членки, изправени пред значителни предизвикателства с публичния дълг, това би било постигнато, ако 10-годишната траектория на дълга отвъд хоризонта на плана е правдоподобно и непрекъснато намаляваща. За държавите членки, изправени пред умерени предизвикателства с публичния дълг, това би било постигнато, ако най-много 3 години след хоризонта на плана 10-годишната траектория на дълга е правдоподобно и непрекъснато намаляваща. Тези условия следва да бъдат изпълнени при непроменени политики след изпълнението на средносрочния план, т.е. без нови мерки на фискалната политика след периода на корекция и, за да се отчетат реалистичните рискове, при стандартен набор от неблагоприятни сценарии като разгледаните в рамката на Комисията за анализ на устойчивостта на обслужването на дълга. И накрая, вероятността дългът да се увеличи през петте години след хоризонта на плана следва да е достатъчно ниска.

Допусканията и прогнозите за траекторията на съответните макрофискални променливи величини се излагат в плана за период от 10 години след обхванатия от плана период. Те обхващат макроикономическата и фискалната ориентация за обхванатия от плана период и последващото удължаване на прогнозите без промяна на политиката за следващите 10 години (вж. таблица 1).

Таблица 1: Времеви хоризонт на прогнозите и на критерия за оценка

Времеви хоризонт и критерий за оценка	T	T+[X]	...	T+[X]+10
	Последна година, за която са налични резултати за изпълнението	Прогнози на плановите (включително период на обвързване) Базова година за изпълнение на анализа на устойчивостта на обслужването на дълга	Прогнози на плановите въз основа на удължаване без промяна на фискалната политика	Крайна дата на анализа на устойчивостта на обслужването на дълга

Забележка: Периодът на корекция от 4 години може да бъде удължен по изключение до 7 години, за да се улеснят големи инвестиции и реформи.

(1) Допълнителни подробности за методиката може да бъдат намерени в [Доклада за фискална устойчивост за 2021 г.](#)

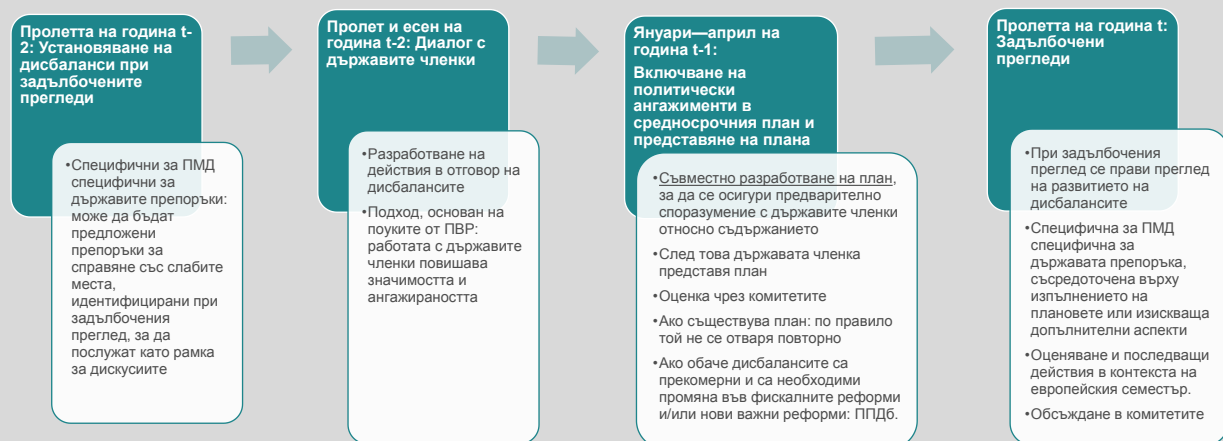
Каре 2: Предприемане на действия във връзка с нови дисбаланси в рамките на ПМД

Постигане на съгласие по националния средносрочен план и ПМД

Непосредствено след установяването на дисбаланси при задълбочен преглед (и след евентуалното публикуване на специфични за ПМД специфични за държавите препоръки, които да служат като насоки), в реформираната ПМД ще се предвижда диалог с държавата членка. Диалогът ще се провежда през лятото и есента. Целта ще бъде да се постигне общо разбиране на предизвикателствата и да се определят реформите и инвестициите, които биха довели до коригиране на дисбалансите (фигура 1).

Въз основа на този диалог Комисията и държавата членка ще договорят съвместно подход на политиките за коригиране на дисбалансите в съответствие с подхода на ПВУ. Договореният набор от реформи и инвестиции ще бъде включен в националния средносрочен план, когато планът се съгласува. Националният средносрочен план може също така да включва препратки към мерки, които вече са включени в ПВУ, както и съответните инвестиции, финансирани по линия на програмите на политиката на сближаване, за да се даде цялостна представа за политическите ангажменти на държавите членки.

Фигура 1: График за предприемане на действия във връзка с констатация за дисбаланс с нов национален средносрочен план



Установяване на нов източник на дисбаланс по време на действието на националния средносрочен план

Ако когато националният средносрочен план вече е в сила бъде установен нов източник на дисбаланси, след като тези слаби места бъдат установени в хода на задълбочения преглед в рамките на цикъла на европейския семестър, действащият средносрочен план по правило не се отваря отново, а с държавите членки се започва диалог по политиките, за да се постигне общо разбиране за дисбалансите и за необходимите за справянето с тях мерки. Договореният подход на политиките за преодоляване на дисбалансите, включително реформите и инвестициите, се съобщават от държавата членка чрез писмо до Комисията и Съвета и се обсъждат в комитетите. Съгласуваната политическа програма може впоследствие да бъде включена: i) в нов национален средносрочен план (ако не бъде осъществена по време на жизнения цикъл на първоначалния план); ИЛИ ii) в изменен средносрочен план (ако предишният план вече не е осъществим). Ако дисбалансите са прекомерни и са необходими незабавна промяна на фискалната политика и нови важни реформи, се стартира ППДб, планът се отваря отново и изпълнява ролята на план за корективни действия.

Приложение 1: График на наблюдението от страна на ЕС

I. Средносрочният структурен план във фискалната област

Декември на година T-2	Насоки на високо равнище относно средносрочните свързани с реформите и инвестиционни приоритети на ЕС въз основа на приноса на Комисията
Януари—март на година T-1	Технически насоки: Комисията участва в диалог с държавите членки, като предоставя референтни курсове на разходите, с които се осигурява устойчивост на обслужването на дълга съгласно договорените критерии.
Април на година T-1	Държавите членки представят своите средносрочни планове , обхващащи годините T-1, T, T+1, T+2, T+3, като вземат предвид нуждите от публични инвестиции и реформи
Май/юни на година T-1	Предварителна оценка на средносрочния план от Комисията/Съвета: След като оцени адекватността на плана, Съветът го одобрява или изисква той да бъде представен отново

II. Годишно изпълнение/мониторинг

Есента на година T-1*	Оценка на проекта на бюджетен план за година T (по отношение на средносрочния план във фискалната област)
Пролетта на година T+1**	Последваща оценка на фискалния резултат за година T

Забележка: Графиците за представяне на нови планове (след първоначалното влизане в сила на преработения ПСР) може да се различават в зависимост от институционалните цикли на държавите членки.

* През есента на година T ще бъде направена предварителна оценка на проекта на бюджетен план за година T+1.

** През пролетта на година T все още не може да бъде направена последваща оценка на фискалните резултати, тъй като година T бележи началото на изпълнението на плана.

Приложение 2 — Резултат от открития дебат⁽¹⁷⁾

След повторното стартиране на прегледа на икономическото управление през октомври 2021 г.⁽¹⁸⁾ заинтересованите страни допринесоха за дебата чрез онлайн публично проучване. Заинтересованите страни отговориха на единадесет отворени въпроса относно различни аспекти на икономическото управление на ЕС. В хода на проучването бяха получени 225 обосновани отговора от респонденти в 25 държави. Комисията обобщи основни изводи от проучването в доклад, публикуван през март 2022 г.⁽¹⁹⁾ Характеристиките на участниците в проучването не отразяват тези на населението на ЕС и поради това отговорите не могат да се тълкуват като представителни за преобладаващото мнение на всички граждани и заинтересовани страни от ЕС. Разнообразието и задълбочеността на отговорите обаче представляват ценен принос. Много респонденти изразиха мнението, че рамката на управление следва да стане по-благоприятна за растежа, да отчита в по-голяма степен социалните въпроси, както и да подкрепя политическите приоритети за екологичния и цифровия преход. Повечето респонденти признаха необходимостта фискалната рамка да поддържа устойчивостта на икономиките на ЕС на сътресения, както и че устойчивостта на обслужването на дълга следва да продължи да е основна цел на фискалните правила на ЕС, като същевременно наборът от стъпки за корекция към по-нисък държавен дълг следва да е реалистичен и постепен. Много респонденти подчертаха необходимостта от стимулиране на инвестициите като необходима особеност на рамката за икономическо управление. Беше посочено, че екосъобразните инвестиции заслужават специално внимание поради глобалните климатични и екологични предизвикателства, докато няколко респонденти предупредиха при фискалното наблюдение инвестиционните разходи да не получават преференциално третиране. Участниците също призоваха за опростяване, прозрачност и по-голяма национална ангажираност. Много респонденти считат, че МВУ е добро вдъхновение за рамката на управление по отношение на поощряването на националната ангажираност и насърчаването на реформите чрез положителни стимули. Няколко респонденти подкрепят по-строгото спазване и прилагане на рамката за наблюдение. Няколко респонденти призоваха за по-нататъшни полезни взаимодействия между ПСР и ПМД,

⁽¹⁷⁾ Други институции на Съюза представиха редица полезни становища по време на открития дебат относно рамката за икономическо управление. Например в отговор на специално искане от бившия председател на Комисията Жан-Клод Юнкер през септември 2019 г. Европейският фискален съвет публикува своята „[Оценка на фискалните правила на ЕС с акцент върху пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта](#)“. На 8 юли 2021 г. Европейският парламент (с докладчик членът на Европейския парламент Margarida Marques) прие резолюция „[относно прегледа на макроикономическата законодателна уредба с цел подобряване на въздействието върху реалната икономика на Европа и постигане на повече прозрачност при вземането на решения и демократичната отчетност](#)“. Както [Европейският икономически и социален комитет](#), така и [Европейският комитет на регионите](#) публикуваха становища относно прегледа на икономическото управление съответно през декември 2020 г. и февруари 2021 г.

⁽¹⁸⁾ Европейска комисия (2021 г.), „[Икономиката на ЕС след COVID-19: последици за икономическото управление](#)“, COM(2021) 662 final от 19 октомври 2021 г.

⁽¹⁹⁾ Европейска комисия (2022 г.), „[Преглед на икономическото управление — Обобщаващ доклад относно обществената консултация](#)“, SWD(2022) 104 final от 28 март 2022 г.

тъй като това би могло да помогне публичните разходи да станат по-благоприятни за растежа и за едновременното постигане на различни цели на политиките.

Няколко участници в открития дебат призоваха за постоянен централен фискален капацитет. ⁽²⁰⁾ С такъв инструмент би било възможно да се преодолеят дългосрочни предизвикателства чрез предоставяне на общи обществени блага, с което ще се насърчи устойчивият растеж и ще се помогне за спиране на инфлацията и/или за подобряване на макроикономическата стабилизация. В доклада на петимата председатели от 2015 г. бяха определени стабилни ръководни принципи за структурата на такъв инструмент, по-специално, че той не трябва да води до постоянни трансфери между държавите, следва да поддържа стимулите за стабилни фискални политики на национално равнище и следва да бъде разработен в рамките на Европейския съюз. Както беше предложено по време на открития дебат, по отношение на централния фискален капацитет за ЕС или еврозоната може да се вземат предвид примерите за успехи от последните години (т.е. Европейският фонд за стратегически инвестиции, SURE и MBU).

В дебата беше включена и поредица от тематични дискусии с държавите членки в Икономическия и финансов комитет и в Комитета за икономическа политика. Тези дискусии бяха съсредоточени върху устойчивостта на обслужването на публичния дълг, необходимостта от насърчаване на инвестициите, процикличността на фискалната политика, прилагането и управлението на фискалните правила на ЕС, взаимодействието между ЕС и националните фискални рамки, адекватността и ефективността на ПМД и необходимостта ПМД да продължава да е съсредоточена върху макроикономическите предизвикателства, както и поуките, които трябва да се извлекат от МВУ. Бяха обсъдени и потенциалните дългосрочни последици от руското нашествие в Украйна за устойчивостта и сигурността. Измерението на еврозоната в икономическото управление, и по-специално в ПМД, беше обсъдено в работната група на Еврогрупата.

Дискусиите бяха съсредоточени върху определянето на ключовите въпроси, на които трябва да се обърне внимание в една реформирана рамка за икономическо управление. Очертаха се няколко елемента на консенсус, по-специално в дискусиите с държавите членки. Някои от тях, по-специално тези по отношение на фискалната рамка, вече са очертани в съобщението на Комисията от 2 март 2022 г. ⁽²¹⁾ Те са, както следва:

- **Осигуряването на устойчивост на обслужването на публичния дълг и насърчаването на устойчив растеж** чрез инвестиции и реформи са двете страни на една и съща монета и са от ключово значение за успеха на фискалната рамка на ЕС

⁽²⁰⁾ Европейски фискален съвет 2020 г.; Нередовен доклад № 273 на ЕЦБ, септември 2021 г.; Икономически проучвания на ОИСР за еврозоната, септември 2021 г.; Ведомствен доклад № 2022/014 на МВФ, септември 2022 г.

⁽²¹⁾ Европейска комисия (2022 г.), „[Насоки за фискалната политика за 2023 г.](#)“, COM(2022) 85 final от 2 март 2022 г.

- **Обръщането на повече внимание на средносрочния фискален надзор в ЕС изглежда обещаваща възможност.**
- **Могат да бъдат извлечени изводи от проектирането, управлението и функционирането на МВУ.**
- **Опростяването, засилването на националната отговорност и по-доброто изпълнение са ключови цели.**

В хода на дискусиите също така бяха подчертани ключови въпроси, на които би могло да се обърне внимание в една реформирана рамка за икономическо управление по отношение на ПМД:

- **Повишаването на ефективността на ПМД следва да бъде ключов приоритет.** Това може да се постигне чрез съсредоточаване върху неговата основна цел, а именно да се предотврати превръщането на рисковете за макрофинансовата стабилност в дисбаланси и да се насърчи предприемането на действия, като се вземе предвид функционирането на ЕС и еврозоната като цяло. По-ясният фокус би улеснил комуникацията по отношение на установяването на макроикономически дисбаланси и на предприемането на необходимите действия и би повишил видимостта на процедурата.
- **Неотдавнашните кризи и повишеното равнище на несигурност подчертават необходимостта от подобряване на способността на ПМД да установява възникващите рискове.** Това може да се постигне, като се използва по-ориентиран към бъдещето подход, при който предприемането на действия може да се задейства на ранен етап.
- **Осигуряването на ангажираност е от решаващо значение за увеличаване на скоростта на ПМД.** За това е необходим засилен диалог с държавите членки, който може да се основава на придобития от МВУ опит. Подобряването на функционирането на ППДб би подпомогнало също така за набиране на по-голяма скорост.

Успоредно с това по време на Конференцията за бъдещето на Европа беше обсъдено и това как да се изгради по-силна икономика на ЕС, да се повиши социалната справедливост и да се увеличат работните места. ⁽²²⁾ Беше предложено ЕС да засили своята конкурентоспособност и устойчивост и да насърчава ориентирани към бъдещето инвестиции, насочени към екологичния и цифровия преход, със силно социално измерение и измерение, свързано с равенството между половете, като се вземат предвид и примерите на Next Generation EU и инструмента SURE. Според Конференцията ЕС трябва да вземат предвид социалното и икономическото въздействие на войната срещу Украйна и връзката между икономическото управление на ЕС и новия геополитически контекст.

⁽²²⁾ Европейска комисия (2022 г.), „[Конференция за бъдещето на Европа](#)“, COM(2022) 404 final от 17 юни 2022 г.