

## **ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

### **„НАБЛЮДЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ, ЗАВЪРШВАЩИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМА ЗА МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ КОРЕКЦИИ — ПОДХОДЯЩ ИНСТРУМЕНТ, КОЙТО ТРЯБВА ДА БЪДЕ ОПТИМИЗИРАН“**

#### **КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ**

##### **I. Общ отговор на Комисията по точки I и II**

Комисията приветства одита на Европейската сметна палата (ЕСП) на наблюдението след приключване на програмата (PPS) и засиленото наблюдение. Регламент (ЕС) № 472/2013 влезе в сила малко преди края на първите програми за макроикономически корекции. Той беше изготвен и договорен все още в условията на напрежението, свързано с икономическата криза. Основната му цел беше да се предотвратят случаи, при които предишна държава по програмата отново би била изправена пред сериозни финансови затруднения, и по този начин да се запази финансовата стабилност. За да се постигне това, на Комисията беше възложено да изготвя редовна оценка на икономическото, фискалното и финансовото положение също и след края на програмата. Регламентът имаше за цел също така да се гарантира, че наблюдението след приключване на програмата е изцяло включено в рамката на ЕС за многостранно наблюдение, установена с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Последващите действия на Комисията следва да бъдат оценявани спрямо тези правомощия. По-специално в своята оценка Комисията винаги се е стремяла да постига желаната цел без да създава ненужна тежест за съответната държава членка. Това изискваше известна степен на гъвкавост и специфичен за всяка държава подход при наблюдението.

III. Редът и условията за одобряване и изменение на плановете за възстановяване и устойчивост, както и за мониторинга на изпълнението на плановете, са определени в Регламент (ЕС) 2021/241. Комисията счита, че резултатите от работата на ЕСП могат да окажат ценен принос за текущия преглед на механизмите за икономическо управление в Икономическия и паричен съюз (ИПС).

V. Комисията е обвързана с правната структура и устройство на всички елементи на европейската рамка за многостранно наблюдение. Поради това Комисията счита, че евентуално припокриване, доколкото такова съществува, е отражение също и на необходимостта да се осигури съгласуваност на продуктите в рамките на различните инструменти за наблюдение или на факта, че различните институции имат различни правомощия и целеви групи по отношение на широкото макроикономическо наблюдение. Така например дейностите на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) се извършват в междуправителствен контекст и извън правната уредба на ЕС. Целта на наблюдението на ЕМС е да се оцени способността за погасяване като кредитор за защита на неговия баланс. Процесът на наблюдение след приключване на програмата се отнася до икономическото наблюдение, предвидено в правото на ЕС, което се използва в системата за ранно предупреждение на ЕМС.

VII. Целта на Регламент (ЕС) № 472/2013 е да се запази икономическата и финансовата стабилност, поради което в него се предвижда широкообхватна оценка на икономическото положение и финансовите рискове. Това изисква да се вземат предвид промените в политиките с течение на времето. При оценките на риска от непогасяване се използват утвърдени аналитични инструменти на Комисията.

VIII. Комисията признава, че изпълнението на реформите се влияе от много променливи и че е трудно развитието да се припишат пряко на наблюдението от страна на Комисията. Въпреки това, съдейки от контактите със заинтересованите страни, включително участниците на финансовите пазари и агенциите за кредитен рейтинг, както и с други държави членки, Комисията счита наблюдението за полезно. Комисията признава, че ролята на наблюдението след приключване на програмата е била особено важна непосредствено в годините след края на програмата.

Следва да се припомни, че в рамките на засиленото наблюдение Комисията наблюдава изпълнението на конкретните ангажименти за реформи, поети от Гърция пред европейските партньори през юни 2018 г., и че докладите предоставят основа за отпускането на допълнителни трансове от мерки за облекчаване на дълга. Към днешна дата Комисията е публикувала десет тримесечни доклада за засилено наблюдение, което е довело до пет транша от мерки за облекчаване на дълга в размер на 4 милиарда евро.

IX. Комисията приема всички препоръки.

### **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

21. а) С Регламент (ЕС) № 472/2013 на Комисията се възлага задачата да провежда, в сътрудничество с Европейската централна банка (ЕЦБ), редовни мисии за преглед и да оценява икономическото, фискалното и финансовото положение на държавата членка в рамките на наблюдението след приключване на програмата. Действията на Комисията следва да бъдат оценявани с оглед на тези регулаторни правомощия.

25. Комисията трябва да осигури съгласуваност с правната уредба на ЕС, включително за координация на икономическите политики, независимо дали финансовата помощ е предоставена от ЕС или в междуправителствен контекст. Законодателството на ЕС не позволява на ЕМС да извършва икономическо наблюдение. През 2018 г. Комисията и ЕМС постигнаха съгласие по Меморандум за разбирателство за изясняване на работните отношения между двете институции. Това не засяга прилагането на правилата в законодателството на ЕС.

29. Второ тире: Комисията извършва оценката на икономическото, фискалното и финансовото състояние съгласно член 14, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 472/2013.

31. При наблюдението след приключване на програмата не се оценява систематично изпълнението на всички специфични за всяка държава препоръки; то се съсредоточава върху препоръките, които са от значение за оценката на икономическото, фискалното и финансовото положение. В първите години след края на програмата замисълът на специфичните за всяка държава препоръки беше те да обхващат оставащите предизвикателства, произтичащи от програмния период. През следващите години обаче поради по-широкообхватния характер на европейския семестър (включително например целите в областта на околната среда) обхватът на специфичните за всяка държава препоръки беше разширен, за да бъдат включени и други въпроси. Тези въпроси не са включени в наблюдението след приключване на програмата.

33. Комисията посочва, че правното основание съдържа ясни правомощия за Комисията за извършване на оценка на икономическото, фискалното и финансовото положение. Следователно превръщането на оценката на способността за обслужване на дълга в централен елемент не би било в съответствие с настоящия регламент, от който трябва да се ръководи Комисията.

36. Разпределението между службите на Комисията на задачите, свързани с европейския семестър и Механизма за възстановяване и устойчивост, от една страна, и с наблюдението след приключване на програмата и засиленото наблюдение, от друга страна, се обяснява с по-широкия характер на първите два инструмента и с по-специфичния характер на последните два.

Комисията посочва, че работата по Механизма за възстановяване и устойчивост се извършва в тясно сътрудничество с всички заинтересовани служби на Комисията със структурирани и последователни механизми за вътрешна координация.

49. За двете държави членки без официално споразумение относно предоставянето на данни докладването беше договорено на техническо равнище след общо писмо от компетентния комисар до министъра на финансите или въз основа на неформално споразумение вследствие на преговори с правителството. Комисията счита тези два случая за сравними по същество с другите.

52. Наблюдението на процесите на реформи на по-кратки интервали може да бъде полезно, тъй като обикновено реформите се изпълняват поетапно. Има стъпки, водещи до пълно изпълнение на реформите (напр. предприети проучвания, нает персонал, изготвяне на закони), които могат (и следва) да бъдат наблюдавани редовно, а не само в края на периода от 12 до 18 месеца.

53. До известна степен, дори когато съдържанието в докладите се повтаря, това може да се счита за положително, тъй като предполага, че няма нови (отрицателни) развития. Освен това докладите предоставят необходимите актуализации на данните и, което е по-важно, потвърждават стабилността.

58. Наблюдението след приключване на програмата и засиленото наблюдение не са напълно съпоставими по отношение на въпроса в каква степен на подробност трябва да бъдат посочени реформите, които ще бъдат предмет на наблюдение. При засиленото наблюдение трябва да се посочи напредъкът при изискваните реформи, тъй като той е свързан с облекчаването на дълга.

64. В Регламент (ЕС) № 472/2013 се предвижда наблюдение на финансовата стабилност. Тъй като проблемите с финансовата стабилност ще окажат пряко въздействие върху макроикономическото и фискалното положение на дадена страна, които са от пряката компетентност на Комисията, е много уместно този анализ да бъде проведен в контекста на наблюдението след приключване на програмата. Макар че наблюдението след приключване на програмата следва да се съсредоточи върху стабилността на системата (а не на жизнеспособността на отделни банки, която е в центъра на единния надзорен механизъм (ЕНМ)), проблемите на отделни банки могат да окажат значително въздействие, например върху бюджета. Това ще трябва да бъде разгледано в рамките на наблюдението след приключване на програмата.

68. По силата на Регламент (ЕС) № 472/2013 Комисията е длъжна да представи по-широкообхватна оценка с оглед на запазването на финансовата стабилност. Въпреки това конкретното представяне на графици за погасяване може да бъде преразгледано.

70. Комисията посочва, че информацията относно неотдавна емитираните дългови инструменти, спредовете, предсрочното погасяване и рейтингите е основен елемент при оценката на рисковете, свързани с погасяването.

71. Количественото определяне на възможното въздействие на конкретни рискове, като например специфичното за държавата или сектора въздействие на излизането на Обединеното

кралство от ЕС, COVID-19 или двустранно или геополитическо напрежение, винаги ще представлява предизвикателство.

Второ тире: Фискалното въздействие на пандемията се следи внимателно и Комисията публикува редица съобщения по този въпрос. Комисията счита, че оценката на дългосрочните фискални последици от COVID-19, която е могла да бъде направена в докладите за наблюдението след приключване на програмата до декември 2020 г., би била преждевременна, тъй като кризата с COVID-19 започна едва през март 2020 г.

72. Дали дадена държава може да осигури достъп до пазара зависи от много фактори, сред които са и развитията в други страни (ефекти на разпространение). Поради това е невъзможно да се определи дали конкретно равнище и траектория на съотношението на дълга ще осигурят достъп до пазара или не. Високият и/или (бързо) увеличаващ се дълг обаче представлява рисков фактор.

80. Реформите, изброени в приложение II към настоящия доклад на ЕСП, са били действително много чувствителни за националните органи, тъй като те засягат например степента на преценка на органите или основни елементи на структурата на публичните приходи.

83. Що се отнася до изпълнението на реформите в Гърция, забавянията, дължащи се на пандемията, станаха напълно видими по време на изготвянето на 7-ия доклад за засилено наблюдение през септември 2020 г. Това беше утежнено от забавяния, дължащи се на фактори, които до голяма степен са извън контрола на гръцкото правителство (закъснения в процедурите за възлагане на обществени поръчки, правни предизвикателства и т.н.) и които са възникнали още преди пандемията. Запазването на първоначалните крайни срокове в доклада би довело до неоправдано съсредоточаване на оценката върху тези забавяния вместо да се обърне внимание на предприетите важни действия.

84. Комисията признава, че при някои реформи е имало къснения в сравнение с графика, договорен през юни 2018 г. Въпреки това следва да се вземе предвид въздействието на общите избори за парламент в Гърция през май 2019 г. Освен това беше постигнат напредък по отношение на много реформи и някои реформи надхвърлиха първоначалните ангажименти.

87. Наблюдението след приключване на програмата осигурява непрекъснато, независимо и строго наблюдение на държавите. По този начин то представлява ценен принос към други доклади, например от агенции за кредитен рейтинг или финансови институции.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

88. Комисията припомня, че нейните дейности трябва да се ръководят от действащото законодателство на ЕС, в което се предвижда широкообхватна оценка на икономическото, фискалното и финансовото положение с оглед на запазването на финансовата стабилност.

Комисията счита, че следва да се направи разграничение между положението на държавите членки, за които се прилага наблюдение след приключване на програмата, и Гърция, която е обект на засилено наблюдение. Последователните доклади за засилено наблюдение потвърждават, че реформите продължават да се изпълняват, което предостави основа за отпускането на траншовете за облекчаване на дълга. Комбинацията от засилено наблюдение и мерки за облекчаване на дълга изглежда оказва въздействие върху изпълнението на реформите.

89. Целта на Регламент (ЕС) № 472/2013 е да се запази финансовата стабилност. Член 14 от този регламент предоставя правното основание за оценката на икономическото, фискалното и

финансовото положение също с цел да се гарантира възстановяването на финансовата помощ. Съгласно член 14 наблюдението след приключване на програмата се прилага докато не бъде върната най-малко 75 % от финансовата помощ, получена от един от съответните кредитори. Във вътрешното ръководство се посочват инструментите, които могат да бъдат полезни за постигане на целите на горепосочения регламент.

90. Комисията действа в съответствие с правната структура и устройство на всички елементи на европейската рамка за координация на икономическата политика. Комисията счита, че евентуалното припокриване, доколкото съществува, следователно е отражение и на необходимостта да се осигури съгласуваност на продуктите в рамките на различните инструменти за наблюдение или на факта, че различните институции имат различни правомощия и целеви групи по отношение на широкото макроикономическо наблюдение. Комисията е на мнение, че е от полза докладите по наблюдение след приключване на програмата да включват всеобхватен анализ, като същевременно те имат различна аудитория в засегнатите държави и извън тях (например агенциите за кредитен рейтинг).

Съсредоточаването предимно върху капацитета за погасяване не би било достатъчно за изпълнението на възложената с Регламент (ЕС) № 472/2013 задача за оценка на икономическото, фискалното и финансовото положение (и съпътстващите рискове).

92. Обхватът на икономическите политики, наблюдавани в рамките на европейския семестър и подлежащи на подкрепа в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост, е много по-широк от този на политиките, наблюдавани в рамките на засиленото наблюдение. Вътрешната организация на Комисията отразява този по-широк обхват.

93. Комисията трябва да осигури съгласуваност с правната уредба на ЕС, включително за координация на икономическите политики, независимо дали финансовата помощ е предоставена от ЕС или в междуправителствен контекст. Законодателството на ЕС не позволява на ЕМС да извършва икономическо наблюдение. През 2018 г. Комисията и ЕМС постигнаха съгласие по Меморандум за разбирателство за изясняване на работните отношения между двете институции.

94. Възможно е държава членка от еврозоната, която излиза от съответна програма, все още да носи потенциални рискове за другите държави членки от еврозоната дори след края на програмата за макроикономически корекции.

## **Препоръка 1 – Интегриране на различните дейности за наблюдение**

Комисията приема препоръка 1, буква а).

Комисията се ангажира да рационализира процеса на наблюдение след приключване на програмата, така че той да стане по-ефикасен и по-ефективен. Това е особено вярно – и необходимо – за държави, в които изпълнението на програма за макроикономически корекции е към своя край. Комисията вече предприе стъпки за по-добро съгласуване на наблюдението след приключване на програмата с европейския семестър, като се избягват ненужното припокриване и дублиране на работата, като същевременно се запазва ясен профил за всеки елемент в цялостната структура за наблюдение. Конкретните начини за интегриране на наблюдението след приключване на програмата и засиленото наблюдение в европейския семестър следва да бъдат внимателно обмислени, тъй като то би могло да породи правни и институционални последици, без да доведе до значително повишаване на ефективността. Този размисъл ще бъде включен в прегледа на икономическото управление.

Комисията приема препоръка 1, буква б).

Комисията споделя мнението, че в законодателството на ЕС следва ясно да се посочват неговите цели. Прегледът на икономическото управление ще предостави възможност за повишаване на тази яснота в Регламент (ЕС) № 472/2013, когато това е необходимо.

Комисията приема препоръка 1, буква в).

Комисията споделя мнението, че е необходим стабилен, ориентиран към риска подход, за да се оцени капацитетът за погасяване. Това включва анализ на устойчивостта на дълга при различни сценарии на развитието на доходността и спредовете и на неотдавна емитираните дългови инструменти. Това ще бъде допълнено от по-систематично представяне на неизплатените заеми, обсъждането на потенциалните нови рискове и тяхното количествено определяне във възможно най-голяма степен.

### **Препоръка 2 – Оптимизиране на процедурите и добавяне на гъвкавост**

Комисията приема препоръка 2, буква а).

Комисията приема препоръка 2, буква б).

Комисията приема препоръка 2, буква в).

98. С Регламента за ЕНМ задачите за централизирано наблюдение се възлагат на ЕЦБ, така че работата на единния надзорен механизъм е взета предвид. С член 3, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 472/2013 се гарантира съгласуваност с дейностите на тези други органи на ЕС и по същество се гарантира, че този принос се използва за наблюдението на Комисията, тъй като има пряко отражение върху макроикономическото и фискалното положение на държавата членка.

99. За държавите членки без официално споразумение относно предоставянето на данни докладването беше договорено на техническо равнище въз основа на общо писмо от компетентния комисар до министъра на финансите или на неформално споразумение вследствие на преговори с правителството. Комисията счита тези два случая за сравними по същество с другите.

### **Препоръка 3 – Подобряване на взаимодействието с държавите членки и с другите заинтересовани страни**

Комисията приема препоръка 3, буква а).

Комисията приема препоръка 3, буква б).

Като приема препоръки 1 и 2, Комисията посочва, че не е в състояние да поеме конкретни ангажменти във връзка с евентуални законодателни предложения или с резултата от законодателните преговори със законодателите.