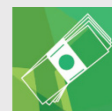


Специален доклад

Наблюдение от Комисията на държавите членки, завършващи изпълнението на програма за макроикономически корекции — подходящ инструмент, който трябва да бъде оптимизиран



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—IX
Въведение	01—16
Обща информация	01—10
Роли и отговорности	11—16
Обхват и подход на одита	17—19
Констатации и оценки	20—87
Структурата е довела до припокривания на европейско равнище и е била лишена от яснота и гъвкавост	20—44
Припокриване между дейностите на Комисията и на ЕМС	22—27
Целите в регламента са неясни, а някои разпоредби относно изпълнението са твърде строги	28—44
Наблюдението съгласно приложимия регламент е засегнато от известна липса на оптимизиране и целенасоченост	45—77
Комисията е оптимизирала процеса, но честите посещения на място предоставят ограничена добавена стойност	47—54
Анализът на Комисията е добър, но се припокрива с работата в рамките на европейския семестър	55—67
Докладите за наблюдението са имали ограничен фокус върху капацитета за погасяване на задълженията	68—77
Според държавите членки извършваното от Комисията наблюдение е полезно, но няма други доказателства, че то е оказало въздействие	78—87
Наблюдението е насърчило диалога, но някои въведени от държавите членки реформи не са постигнали достатъчен напредък	79—84
Държавите членки са спазили своите задължения за погасяване на дълга, но е трудно да се оцени приносът на наблюдението за предоставяне на увереност на кредиторите	85—87
Заклучения и препоръки	88—99

Приложения

Приложение I — Примери за дублиране при мониторинга на реформите в рамките на наблюдението след приключване на програмата и на европейския семестър

Приложение II — Примери от последователни доклади за PPS, които показват ограничен напредък при изпълнението на структурните реформи

Приложение III — Примери за значителни закъснения при изпълнението на реформите

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I През периода 2010—2013 г. пет държави членки от еврозоната (Ирландия, Гърция, Испания, Кипър и Португалия), които бяха силно засегнати от финансовата криза в периода 2008—2009 г., последвана от криза на държавния дълг, получиха финансова помощ (468,2 млрд. евро) чрез различни механизми, отчасти включващи бюджета на ЕС. Помощта беше предоставена от Европейския механизъм за финансово стабилизиране, Европейския инструмент за финансова стабилност, Европейския механизъм за стабилност, отделни държави членки (двустранни заеми) и Международния валутен фонд.

II През 2013 г. ЕС прие регламент, който организира икономическото и бюджетното наблюдение от страна на Комисията на държавите членки от еврозоната, изпитващи сериозни финансови затруднения. Той е приложен за онези държави членки, чиито трудности потенциално могат да се разпространят към другите членове на еврозоната, както и за държавите членки, които са поискали или получават финансова помощ. В регламента също се предвижда държавите членки, в които завършва изпълнението на програма за макроикономически корекции, да бъдат поставени под наблюдение след приключване на програмата или дори под засилено наблюдение. Целта е да се гарантира, че засегнатите държави ще продължат да напредват стабилно в полза на самите държави членки и на техните кредитори.

III За да информира създателите на политики и заинтересованите страни за функционирането на наблюдението, ЕСП разгледа дали дейностите за наблюдение след приключване на програмите са били подходящи по отношение на тяхната структура, изпълнение и въздействие. Резултатите от тази работа могат да бъдат използвани при текущото преразглеждане на механизмите на ЕС за икономическо управление в рамките на икономическия и паричен съюз. Тези резултати могат да послужат и при дискусиите относно разработването на възможен механизъм за наблюдение за Механизма за възстановяване и устойчивост, чиято цел е да подпомогне държавите членки, засегнати от пандемията от COVID-19. Одитната дейност обхваща периода от момента, в който Комисията е започнала своето наблюдение на петте държави членки, до края на 2020 г.

IV Общото заключение на ЕСП е, че осъществяваното от Комисията наблюдение на държавите членки, в които завършва изпълнението на програма за макроикономически корекции, е било подходящо. То обаче не е изцяло ефективно, тъй като определените в регламента цели не са точни, а изпълнението е засегнато от известна липса на оптимизиране и целенасоченост.

V По отношение на структурата ЕСП установи, че в резултат на въвеждането на инструменти за финансиране, не всички от които се уреждат от правото на ЕС или включват бюджета на ЕС, при дейностите за наблюдение има припокриване между Комисията и Европейския механизъм за стабилност. Освен това, тъй като правното основание определя твърде общо целите на дейностите за наблюдение след приключване на програмата, на практика има припокриване с работата, извършвана от Комисията в контекста на европейския семестър, и с тази, извършвана от други органи на ЕС в рамките на Единния надзорен механизъм или Единния механизъм за реструктуриране.

VI Понастоящем в правното основание не се предвижда гъвкавост по отношение на срока на наблюдението: дори ако Комисията оцени като нисък риска от непогасяване, тя не може да прекрати наблюдението или да намали честотата на докладване. Комисията е длъжна да представя шестмесечни доклади (или тримесечни, в случая на засилено наблюдение) и вследствие на това тя е извършвала посещения за проверка в държавите членки със същата честота, без непременно от това да е имало някаква добавена стойност. Всъщност ЕСП установи, че последователните доклади се повтарят.

VII Анализите на Комисията са с добро качество. Въпреки това установихме, че докладите за наблюдение след приключване на програмата съдържат и оценка на реформи, които не са били договорени по програмата и не са насочени в достатъчна степен към капацитета на държавата членка за погасяване на задълженията. По-специално, когато е предоставена, информацията относно плащанията за погасяване на заемите е разпръсната между докладите, а при анализите на рисковете за капацитета за погасяване на задълженията се наблюдават слабости.

VIII Предвид липсата на стимули и/или на стабилни инструменти за налагане на изпълнението, както и многото фактори, които играят роля при осъществяването на необходимите реформи от дадена държава членка, няма други доказателства, че наблюдението от страна на Комисията е оказало значително въздействие върху насърчаването на осъществяването на реформите и предоставянето на увереност на кредиторите. Независимо от това, според представителите на държавите членки наблюдението е било полезно за насърчаване на диалога и за поддържане на напредъка на техните държави.

IX Въз основа на тези констатации ЕСП препоръчва на Комисията:

- да интегрира различните си дейности за наблюдение;
- да оптимизира процедурите и да повиши гъвкавостта;
- да подобри взаимодействието с държавите членки и с другите заинтересовани страни.

Въведение

Обща информация

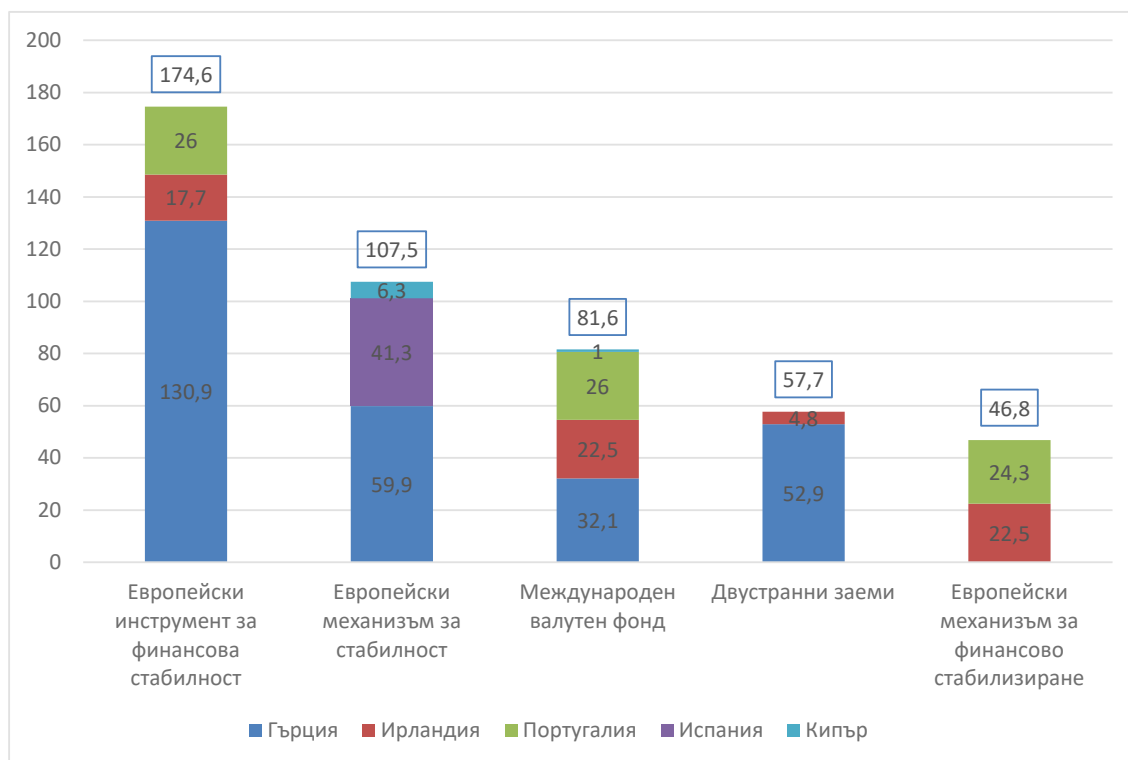
01 Икономическата и финансова криза, която засегна Европа през 2008 г., доведе до европейската криза на държавния дълг, която се разпространи сред държавите — членки на ЕС, в две вълни. В периода 2008—2009 г. тя засегна държавите извън еврозоната, преди да се разпространи в еврозоната през 2010 г. Три държави членки извън еврозоната поискаха финансова помощ от механизма за платежния баланс на ЕС¹: Унгария през 2008 г. и Румъния и Латвия през 2009 г.

02 През 2010 г. Гърция беше първата държава членка от еврозоната, която кандидатства за финансова помощ, последвана от Ирландия през 2010 г., Португалия през 2011 г., Испания през 2012 г. и Кипър през 2013 г. Тъй като механизмът за подкрепа на платежния баланс е ограничен до държавите членки извън еврозоната, постепенно бяха разработени специфични механизми за предоставяне на финансова подкрепа на държавите членки от еврозоната. Тези механизми включваха двустранни заеми, като например споразумението за механизъм за отпускане на заеми за Гърция, Европейския механизъм за финансово стабилизиране², Европейския инструмент за финансова стабилност и Европейския механизъм за стабилност (ЕМС). Предоставените чрез тези механизми заеми често бяха допълвани със заеми от Международния валутен фонд (МВФ). На *фигура 1* е показана финансовата помощ (общо 468,2 млрд. евро) за петте държави членки, посочена по източник на финансиране.

¹ Регламент (ЕО) № 332/2002 на Съвета от 18 февруари 2002 г. за установяване на механизъм, осигуряващ средносрочна финансова подкрепа за платежния баланс на държавите членки, ОВ L 53, 23.2.2002 г., стр. 1—3.

² Регламент (ЕС) № 407/2010 на Съвета от 11 май 2010 г. за създаване на европейски механизъм за финансово стабилизиране, ОВ L 118, 12.5.2010 г., стр. 1—4.

Фигура 1 — Предоставена финансова помощ по източници на финансиране (в млрд. евро)



Източник: ЕСП въз основа на данни за програмата от Комисията, ЕМС и МВФ.

03 Тъй като тези различни механизми бяха приети в кратки срокове, рамката на ЕС за наблюдение, насочена към предоставяне на увереност на кредиторите (т.е. на държавите членки и данъкоплатците) относно финансовата стабилност на дадена държава, а оттам и към предотвратяване на страничните ефекти, не беше въведена от самото начало. За да се преодолее този пропуск, през май 2013 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) № 472/2013³, с който се организира наблюдението над държавите членки в еврозоната, изпитващи сериозни затруднения или получаващи финансова помощ. В този регламент се предвиждат три вида наблюдение:

- засилено наблюдение;

³ Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за засилване на икономическото и бюджетно наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност; ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 1—10.

- наблюдение, основано на програма; и
- наблюдение след приключване на програмата (PPS).

04 Всички държави — членки на ЕС, подлежат на стандартно икономическо и бюджетно наблюдение в рамките на европейския семестър. Европейският семестър беше въведен през 2010 г. с цел мониторинг и координация на икономическите и фискалните политики на държавите членки. Всяка година Комисията извършва подробен анализ на плановете на всяка държава за бюджетни, макроикономически и структурни реформи. След това тя предлага специфични за всяка държава препоръки за следващите 12—18 месеца, които да бъдат приети от Европейския съвет.

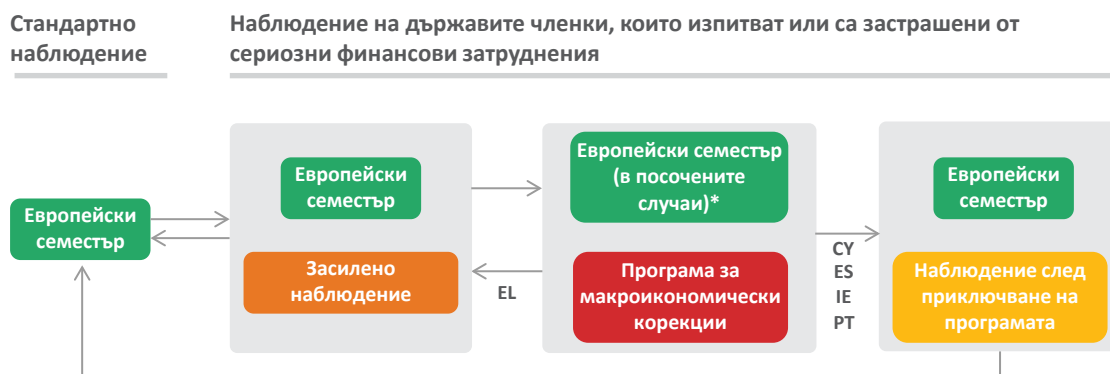
05 Ако дадена държава членка изпитва или е застрашена от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност или на устойчивостта на публичните си финанси, водещи до потенциално разпространение на отрицателния ефект в други държави членки в еврозоната, Комисията може да я постави под засилено наблюдение, което допълва това стандартно наблюдение. Комисията решава на всеки шест месеца дали да удължи срока на засиленото наблюдение. Ако ситуацията се е влошила, държавата членка може да кандидатства за програма за макроикономически корекции.

06 Държавите членки, към които се прилага програма за макроикономически корекции, обикновено се освобождават от мониторинг и оценка в рамките на европейския семестър (каквото е бил случаят с Ирландия, Гърция, Кипър и Португалия). Вместо това се прилага засилен вид наблюдение, основано на програма. Когато обаче програмата за макроикономически корекции не е всеобхватна (т.е. отнася се само за ограничени аспекти от икономиката на дадена държава), европейският семестър все пак може да се приложи за онези области, които не са обхванати от програмата. Пример за това е Испания, чиято програма е насочена само към финансовия сектор.

07 След завършване на изпълнението на програмата за макроикономически корекции съответната държава членка се поставя под наблюдение, което се осъществява заедно с европейския семестър. В Регламент (ЕС) № 472/2013 се определя като цел Комисията да оцени икономическото, фискалното и финансовото положение на държавата членка под наблюдение след приключване на програмата и ако е необходимо, да издаде предложение към Съвета да препоръча приемането на коригиращи мерки. Държавите членки, които понастоящем подлежат на наблюдение след приключване на програмата, са Кипър, Ирландия, Португалия и Испания.

08 Ако в края на периода на програмата за макроикономически корекции Комисията счете, че има продължаващ риск за финансовата стабилност, който е вероятно да доведе до разпространяване на отрицателен ефект и върху други държави членки в еврозоната, тя може да реши да приложи по отношение на държавата членка засилено наблюдение вместо PPS. Такъв е случаят с Гърция. На [фигура 2](#) са обобщени различните видове наблюдение в ЕС.

Фигура 2 — Икономическо и бюджетно наблюдение на държавите членки



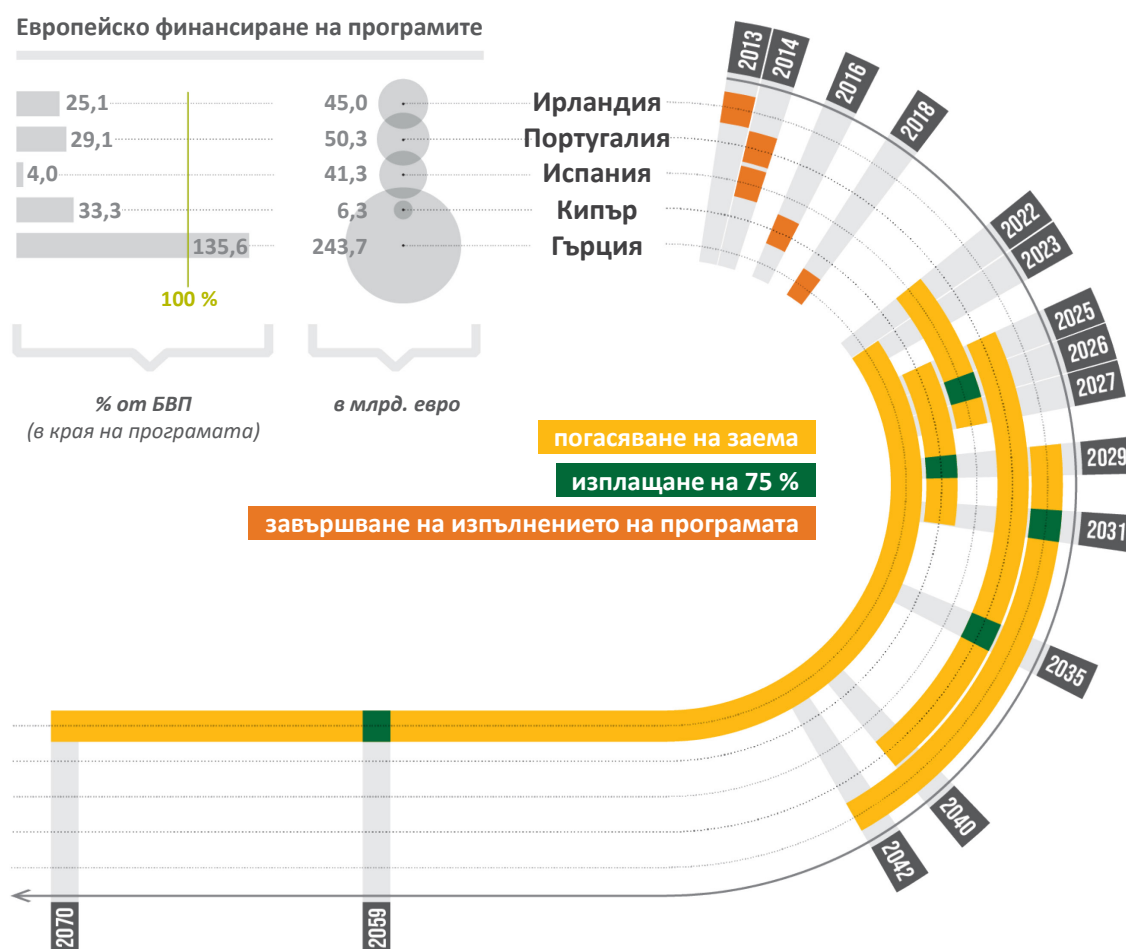
* Европейският семестър се прилага само когато програмата за корекции не е всеобхватна програма (например програмата за подпомагане на финансовия сектор за Испания)

Легенда: цветовете показват интензивността на наблюдението, която нараства от **ЗЕЛЕНО** към **ЧЕРВЕНО**

Източник: ЕСП.

09 Минималният период на наблюдение след завършване на изпълнението на програмата за макроикономически корекции е времето, необходимо за изплащане на 75 % от европейските заеми. На **фигура 3** е показан размерът на получената европейска финансова помощ и графици за погасяване за съответните пет държави членки. Минималният период на наблюдение при PPS варира от 12 години (Испания) до 41 години (Гърция). След предложение на Комисията Съветът може да удължи срока в случай на продължаващ риск за финансовата стабилност или фискалната устойчивост.

Фигура 3 — График за погасяване на задълженията по програмите за макроикономически корекции



Източник: ЕСП въз основа на програмните документи на Комисията и база данни АМЕСО.

10 Обикновено от две до три години след завършване на изпълнението на програмата Комисията публикува обща последваща оценка, за да анализира програмите за корекции. Целта е да се извлекат поуки, за да се допринесе към дебата за политиката и да се подобри бъдещото изготвяне на политики при разработването и осъществяването на програми за корекции. Докато докладите за Ирландия, Португалия, Испания и Кипър са публикувани⁴, този за Гърция е в процес на изготвяне и се очаква да бъде публикуван до края на 2021 г.

Роли и отговорности

11 Комисията отговаря за наблюдението на държавите членки, в които завършва изпълнението на програма, и тя трябва да съобщава оценките си два пъти годишно на Европейския парламент, на Икономическия и финансов комитет (ИФК) и на националните парламенти на държавите членки. За тази цел Комисията разполага с различни ресурси:

- извършва редовни посещения за проверка в държавите членки под наблюдение;
- може да изисква конкретна информация от държавите членки (например за изпълнението на бюджета и за промените в тяхната финансова система);
- може да поиска от държава членка под засилено наблюдение да извърши тест за устойчивост или анализи на влиянието на променливите, за да оцени гъвкавостта на финансовия сектор;
- може да поиска от държавите членки да оценят своя капацитет за упражняване на надзор над финансовия сектор.

⁴ Последваща оценка на програмата за икономически корекции, Ирландия 2010—2013 г., Институционално изследване 004, юли 2015 г. Последваща оценка на програмата за подпомагане на финансовия сектор, Испания 2012—2014 г., Институционално изследване 019, януари 2016 г. Последваща оценка на програмата за икономически корекции, Португалия 2011—2014 г., Институционално изследване 040, ноември 2016 г. Последваща оценка на програмата за икономически корекции, Кипър 2013—2016 г., Институционално изследване 114, октомври 2019 г.

12 Европейският механизъм за стабилност (ЕМС), международна финансова институция, създадена от държавите членки от еврозоната през 2012 г., е основният източник на подкрепа за стабилност за държавите членки от еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни финансови проблеми. От Европейския инструмент за финансова стабилност вече не се предоставя финансова помощ, тъй като тази задача сега се изпълнява единствено от ЕМС. ЕМС наблюдава държавите членки, за да гарантира, че получава своевременно всички дължими плащания за погасяване на заеми.

13 Съветът по предложение на Комисията може да препоръча на държава членка, която е под наблюдение след приключване на програмата, да приеме коригиращи мерки. По подобен начин той може да издаде препоръки за коригиращи мерки за държавите членки под засилено наблюдение, ако Комисията направи заключението, че финансовото и икономическо положение на държавата членка има значително неблагоприятно влияние върху финансовата стабилност на еврозоната или нейните държави членки.

14 Европейската централна банка (ЕЦБ) и съответните европейски надзорни органи участват, когато е целесъобразно, в посещенията за проверка на държавата членка, наблюдават промените във финансовата система и упражняват надзор върху теста за устойчивост и анализите на влиянието на променливите (вж. точка 11). ЕЦБ (или съответните надзорни органи, когато е целесъобразно) също така редовно оценява капацитета на държавата членка за упражняване на надзор над финансовия сектор чрез специална партньорска проверка.

15 Засегнатите **държави членки** са задължени да предоставят информация и да извършват допълнителни действия при поискване. За държавите членки под засилено наблюдение националните парламенти могат да участват в икономическия диалог с представители на Комисията, ЕЦБ и МВФ. Държавата членка трябва да приложи договорените мерки в рамките на програмата за макроикономически корекции и всички коригиращи мерки, препоръчани съгласно процедурата за наблюдение (вж. точка 13).

16 Въпреки че не участва в наблюдението от страна на Комисията, **МВФ** също извършва свой собствен мониторинг след приключване на програмата, когато е предоставил средства по програма за макроикономически корекции. Посещенията в този контекст обикновено са координирани с посещенията за проверка от страна на Комисията.

Обхват и подход на одита

17 ЕСП вече докладва за редица аспекти на икономическото управление в пет специални доклада, публикувани между 2016 г. и 2020 г.⁵ Настоящият доклад има за цел да хвърли светлина върху целесъобразността на действията на Комисията за наблюдение след приключване на програмите. Той може да бъде използван при i) дискусията относно разработването на възможен механизъм за наблюдение⁶ по отношение на заемите, които ще бъдат предоставени по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост⁷, и ii) започналия неотдавна от Комисията преглед на икономическото управление (оценка на ефективността на настоящата рамка за икономическо и фискално наблюдение). За тази цел ЕСП оцени дали:

- a) структурата на дейностите за наблюдение след приключване на програмите е била подходяща;
- б) Комисията е осъществила добре своите дейности за наблюдение;
- в) наблюдението е постигнало някакво въздействие.

⁵ Специален доклад № 10/2016, „Необходими са допълнителни подобрения, за да се гарантира ефективно прилагане на процедурата при прекомерен дефицит“; Специален доклад № 03/18, „Одит на процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД)“; Специален доклад № 18/2018, „Постигната ли е основната цел на превантивната част на Пакта за стабилност и растеж?“; Специален доклад № 22/2019, „Изисквания на ЕС към националните бюджетни рамки — необходимо е по-нататъшно засилване на рамките и по-добър мониторинг върху изпълнението им“; и Специален доклад № 16/2020, „Европейски семестър – специфичните препоръки по държави са насочени към важни въпроси, но изпълнението им трябва да се подобри“.
(www.eca.europa.eu).

⁶ Преглед № 6/2020, „Рискове, предизвикателства и възможности на мерките на икономическата политика на ЕС в отговор на кризата поради COVID-19“, точка 88.
(www.eca.europa.eu).

⁷ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост, ОВ L 57 от 18.2.2021 г., стр. 17—75.

18 За петте държави членки, които са получили финансова помощ — Ирландия, Гърция, Испания, Кипър и Португалия — ЕСП разгледа дейностите за наблюдение от страна на Комисията от завършването на изпълнението на съответната програма за макроикономически корекции от всяка от тях до края на 2020 г.

19 За целите на одита ЕСП провери наличната документация в Комисията. Проведохме събеседвания със служители на Комисията, със съответните национални органи във всичките пет държави членки (по-специално от министерствата на финансите и централните банки), както и със служители на ЕМС и МВФ. Одиторите използваха инструмент за изкуствен интелект, за да сравнят докладите за PPS и тези в рамките на европейския семестър и за да оценят степента на повторенията между тях. И накрая, ЕСП извърши проучване сред 27-те членове на хазната на ИФК (процент на отговорилите: 85 %) с цел да събере информация и мнения за структурата на това наблюдение, неговото осъществяване от страна на Комисията и в крайна сметка — за неговата ефективност.

Констатации и оценки

Структурата е довела до припокривания на европейско равнище и е била лишена от яснота и гъвкавост

20 Структурата на програмите за макроикономически корекции е такава, че включва няколко заинтересовани страни (вж. точки **02** и **11—16**), като всички те имат интерес от поддържане на напредъка на държавата членка в полза на самата държава членка и на нейните кредитори чрез опазване на капацитета ѝ за погасяване на задълженията.

21 За да оцени дали дейностите за наблюдение след приключване на програмата са били структурирани по подходящ начин, ЕСП разгледа дали:

- а) дейностите за мониторинг на ЕМС са били взети предвид при структурирането на наблюдението на ЕС;
- б) целите на процедурата за наблюдение са били ясни, а разпоредбите за прилагане са били подходящи.

Припокриване между дейностите на Комисията и на ЕМС

22 Бюджетът на ЕС не е основният източник на средства за съответните пет държави членки. От общата финансова помощ (468,2 млрд. евро) МВФ е предоставил 81,6 млрд. евро, а държавите членки са предоставили 386,6 млрд. евро в рамките на различните механизми, описани в точка **02** и на **фигура 1**.

23 Бюджетът на ЕС участва само в предоставената помощ по линия на Европейския механизъм за финансово стабилизиране, който позволява на Комисията да заема средства на финансовите пазари от името на Съюза с имплицитна гаранция от бюджета на ЕС, за да може да предоставя финансова помощ. До момента от Европейския механизъм за финансово стабилизиране са предоставени 12,1 % от общата европейска помощ (т.е. 46,8 млрд. евро от 386,6 млрд. евро), при това само на две от петте държави, а именно Ирландия и Португалия. За по-голямата част от предоставените двустранни заеми от държавите — членки на еврозоната (т.е. механизмът за отпускане на заеми за Гърция в размер на 52,9 млрд. евро), на Комисията е била възложена задачата да координира и управлява обединените двустранни заеми, въпреки че бюджетът на ЕС не участва.

24 По-голямата част от европейската финансова помощ (73 %) е била предоставена от ЕМС (107,5 млрд. евро) и неговия предшественик, Европейския инструмент за финансова стабилност (174,6 млрд. евро). Това са междуправителствени механизми за финансиране, които не се подпомагат от бюджета на ЕС. Както е посочено в Договора за ЕМС, от ЕМС са създали система за ранно предупреждение, която да открива рисковете от непогасяване на заемите и да дава възможност за корективни действия. Тази система се прилага и за заемите, предоставени от Европейския инструмент за финансова стабилност. Тя се прилага от началото на програмата за макроикономически корекции и продължава до пълното погасяване на заемите.

25 Дейностите за наблюдение след приключване на програмата се прилагат за всички държави членки, в които завършва изпълнението на програма за макроикономически корекции, независимо от това дали финансирането включва бюджета на ЕС или не. В резултат на различните източници на финансиране и правни рамки е налице явно припокриване, макар и частично, между дейностите за мониторинг на Комисията и на ЕМС:

- мониторингът от страна на ЕМС обхваща отчасти заемите, които са под наблюдение от Комисията: за разлика от ЕМС, Комисията обхваща двустранните заеми и заемите от Европейския механизъм за финансово стабилизиране;
- Комисията обхваща отчасти същия период на анализ като ЕМС: мониторингът от страна на ЕМС на рисковете от непогасяване продължава по-дълго, до пълното погасяване на задълженията.

26 През април 2018 г. Комисията и ЕМС са подписали меморандум за разбирателство (МзР), с който се ангажират: i) да комбинират посещенията си в държавите членки, за да се предотврати дублиране и да се намали тежестта за държавите членки, и ii) да създадат условия за обмен на информация и да позволят реципрочен достъп до данни. ЕСП установи, че Комисията обменя с ЕМС събраната информация по време на посещенията. ЕМС, който зависи от данни от Комисията поради своята роля, предвидена в Договорите на ЕС, използва събраната информация, за да извърши собствената си оценка на капацитета на държавата членка за погасяване на задължения. Докато оценките на Комисията са публично достъпни, тези на ЕМС не са.

27 Комисията не е изисквала систематично да получава копие от докладите на ЕМС, въпреки меморандума за разбирателство. ЕСП констатира, че в резултат на нейната одитна дейност Комисията вече систематично изисква и получава докладите на ЕМС.

Целите в регламента са неясни, а някои разпоредби относно изпълнението са твърде строги

28 ЕСП анализира целесъобразността на разпоредбите на Регламент (ЕС) № 472/2013 по отношение на целите, както и по отношение на условията за изпълнение, т.е. срок, докладване и инструменти за правоприлагане.

29 В регламента целите на PPS са определени твърде общо (вж. точка **07**). Ето защо в своето вътрешно ръководство относно програмите за макроикономически корекции в еврозоната Комисията е разширила допълнително обхвата — той включва оценка на:

- спазването на ангажиментите или мерките на политиката, договорени по програмата, и на препоръките за политиката, включени в специфичните за всяка държава препоръки (СВДП);
- икономическото, фискалното и финансовото положение на държавата членка и в този контекст дали държавата членка провежда нестабилни политики, които биха могли да влошат положението;
- способността на държавата членка да обслужва дълга си.

30 По отношение на първата цел оценката на прилагането на договорените по програмата мерки на политиката, които продължават и след програмата, е уместна задача. Тя следва да гарантира, че ангажиментите се изпълняват, и следва да предотврати обрат в осъществяването по програмата реформи. Очаква се тази оценка постепенно да бъде премахната във времето.

31 Оценката на изпълнението на СВДП в рамките на наблюдението след приключване на програмите обаче надхвърля разпоредбите на регламента и се припокрива с дейностите на Комисията в рамките на европейския семестър, където заключението от тази оценка е част от годишните доклади по държави. Освен това в рамките на Комисията отговорностите са разделени: докато ГД „Икономически и финансови въпроси“ отговаря за наблюдението след приключване, генералният секретариат отговаря за европейския семестър.

32 Втората цел е единствената, която се посочва изрично в регламента. Това поражда риск от припокриване с европейския семестър, в рамките на който всяка година Комисията вече изготвя задълбочен анализ на макроикономическото състояние, структурните реформи и бюджетните планове на всяка държава членка и издава СВДП. Освен това в рамките на европейския семестър вече съществува процедурата при макроикономически дисбаланси с цел предотвратяване и коригиране на подобни дисбаланси чрез насърчаване на прилагането на стабилни политики.

33 Предвид извършваната оценка на реформите в рамките на европейския семестър, ЕСП би очаквала третата цел за оценка на способността за обслужване на дълга на дадена държава членка да бъде централен елемент на PPS, но това не е изрично посочено в регламента. ЕСП констатира, че в една публикация на Комисията⁸ се посочва, че този механизъм за наблюдение има за цел да гарантира, че бенефициентът ще поддържа правилния фискален курс, като по този начин ще защити своята способност да обслужва дълга си. По подобен начин на уебсайта на Съвета, където са предоставени разяснения относно „финансовата помощ за държавите членки от еврозоната“⁹, се посочва, че целта е „да се оцени дали държавата членка, получила финансова помощ, продължава да прилага разумни политики и дали има някакъв риск тя да не бъде в състояние да изплати дълговете си“.

34 И накрая, 22 от 23-мата членове на ИФК, които отговориха на проучването на ЕСП, посочиха, че целта на това наблюдение е „добре определена“. Когато бяха помолени да посочат неговата действителна цел обаче само осем (включително само две от петте държави членки под наблюдение след приключване на програмата) изрично посочиха оценката на капацитета за погасяване на задълженията и само три — проследяването на изпълнението на реформите, за които е поет ангажимент по програмата. По-голямата част от посочените от респондентите цели бяха тези, обхванати от други форми на наблюдение (т.е. за насърчаване на стабилна икономическа политика, фискална и финансова устойчивост или за подобряване на изпълнението на структурните реформи).

⁸ Европейска комисия, „The two-pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states“ (Пакетът от два законодателни акта относно икономическото управление: създаване на рамка на ЕС за справяне със заплахите за финансовата стабилност в държавите членки от еврозоната), Специални документи № 147, май 2013 г.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/financial-assistance-eurozone-members/>

35 Засиленото наблюдение (вж. точка **05**) е замислено като превантивна рамка за държавите членки, за които съществува риск да се нуждаят от финансова помощ. То все още не е задействано за тази цел. До момента е използвано за Гърция като инструмент за мониторинг след приключване на програмата с основанието, че въпреки че държавата членка е завършила изпълнението на своята програма за макроикономически корекции, тя все още представлява риск за финансовата стабилност с потенциално разпространение на ефектите в други държави членки в еврозоната (вж. точка **08**).

36 Тъй като държавите членки под засилено наблюдение са задължени да приемат мерки, насочени към източниците или потенциалните източници на затруднения, и като се имат предвид СВДП, издадени в рамките на европейския семестър, основната цел на засиленото наблюдение е да се провери постигнатият напредък от държавите членки по прилагането на тези мерки. Поради това засиленото наблюдение има по-широк обхват от наблюдението след приключване на програмите. Съгласно наскоро приетия Механизъм за възстановяване и устойчивост държавите членки също така трябва да обяснят как техните планове за възстановяване и устойчивост допринасят за справяне с посочените в техните СВДП предизвикателства. Докато за управлението на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост и за координирането на европейския семестър отговаря една работна група на Комисията¹⁰, тя няма за задача да извършва засиленото наблюдение.

37 Тъй като засиленото наблюдение не е създадено като инструмент след приключване на програмата, Комисията не е предоставила насоки относно неговото използване. В регламента не се съдържат никакви разпоредби относно капацитета за погасяване на задълженията, а в решението за изпълнение на Комисията¹¹ относно задействането на засилено наблюдение за Гърция този капацитет не е посочен като цел. ЕСП обаче констатира, че докладите за засилено наблюдение за Гърция съдържат раздел относно капацитета за погасяване на задълженията.

¹⁰ Работна група за възстановяване и устойчивост, създадена на 16 август 2020 г. в рамките на Генералния секретариат на Европейската комисия.

¹¹ Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1192 на Комисията от 11.7.2018 г. относно задействането на засилено наблюдение за Гърция, ОВ L 211 от 22.8.2018 г., стр. 1—4.

38 Въпреки че целта на наблюдението след приключване на програмите не е ясно посочена в регламента, периодът на наблюдение е ясен, т.е. докато не бъдат върнати най-малко 75 % от финансовата помощ (вж. точка 09). Този праг от 75 % обаче не отчита непременно риска за кредитора, тъй като той не отразява нито абсолютния размер на заемите, нито размера на заемите спрямо брутния вътрешен продукт (БВП) на съответната държава членка.

39 Таблица 1 илюстрира този факт. В нея са посочени сумите, които все още ще остават за изплащане от петте държави членки, подлежащи понастоящем на наблюдение, когато достигнат прага от 75 % в млрд. евро като процент от БВП. Тъй като не можем да предвидим равнището на БВП за всяка държава членка при достигането на прага от 75 %, сме използвали БВП за 2019 г. с цел опростяване.

Таблица 1 — Размери на заемите, които остава да бъдат изплатени след достигане на прага от 75 % (в млрд. евро и като процент от БВП за 2019 г.)

Държава членка	Оставаща сума (в млрд. евро)	% от БВП за 2019 г.
Ирландия	11,3	3,2
Португалия	12,6	5,9
Испания	10,3	0,8
Кипър	1,6	7,1
Гърция	60,9	33,2

Източник: ЕСП въз основа на данни за програмата от Комисията и база данни АМЕСО.

40 ЕСП констатира, че има значителни разлики по отношение както на i) риска за счетоводния баланс на кредитора, произтичащ от непогасения кредит (който варира от 1,6 млрд. евро до 60,9 млрд. евро), така и на ii) съответния процент от БВП. Непогасеният кредит за Испания представлява почти незначителен процент от БВП, но за Гърция той представлява около една трета от БВП. С други думи, прагът от 75 % може да доведе до прекратяване на наблюдението на твърде ранен етап за някои държави членки, като същевременно се запази твърде дълго за други държави, при които има нисък риск за кредиторите.

41 В регламента има асиметричен подход при разглеждането на тези два риска. Той позволява да бъде удължен срокът на PPS, но няма разпоредба за временно прекратяване на PPS преди достигането на този праг, дори когато рискът по отношение на погасяването за съответната държава членка е незначителен.

42 Както е посочено в точка **05**, периодът на засилено наблюдение се прекратява, когато Комисията реши това въз основа на своята оценка. Въпреки че би могло да се очаква дадена държава членка, която излиза от засилено наблюдение, да бъде поставена под PPS, докато не бъдат върнати най-малко 75 % от финансовата помощ, това не е посочено изрично в регламента.

43 В регламента необходимата честота на докладване в рамките на PPS е определена на два пъти годишно (вж. точка **11**). ЕСП разбира, че i) към момента на изготвяне на регламента МВФ също е следвал ритъм от два пъти годишно за своя мониторинг след приключване на програмите и че ii) в началото на PPS за дадена държава, наскоро завършила изпълнението на програма, тази честота може да бъде оправдана, за да се даде възможност за корекция в рамките на годината, ако е необходимо. Очаква се обаче необходимостта от такова постоянно проследяване да намалее във времето, по-специално когато държавите се възстановят. В регламента обаче не е предвидена никаква гъвкавост по отношение на честотата.

44 Що се отнася до инструментите на Комисията за налагане на изпълнение, както е посочено в точка **13**, тя може само да предложи Съветът да формулира препоръки за държавите членки. Тези препоръки обаче нямат обвързваща сила¹². Въпреки това натискът от страна на партньорите може да изиграе роля и може да е в резултат или на съобщения до ИФК, или на публично оповестяване на препоръките, което Съветът може да направи по предложение на Комисията. Като цяло респондентите в проучването на ЕСП потвърдиха, че съобщението до ИФК увеличава натиска от партньорите „до голяма степен“ (17 %) или „до известна степен“ (65 %).

¹² Член 288 от ДФЕС.

Наблюдението съгласно приложимия регламент е засегнато от известна липса на оптимизиране и целенасоченост

45 Дейностите на Комисията в рамките на PPS, които включват посещения на място и докладване на резултатите от нейните оценки, са започнали през 2014 г. Засиленото наблюдение е започнало през 2018 г. За сравнение, наблюдението в рамките на европейския семестър е започнало през 2010 г. Комисията е извършвала паралелно тези дейности за наблюдение (вж. *фигура 2*).

46 Одиторите провериха дали:

- а) процедурите за изпълнение на Комисията са били подходящи;
- б) анализът на Комисията е осигурил добавена стойност в сравнение с оценките, извършвани в контекста на европейския семестър;
- в) анализът на Комисията е бил с подходяща насоченост.

Комисията е оптимизирала процеса, но честите посещения на място предоставят ограничена добавена стойност

47 ЕСП провери дали Комисията е изисквала подходяща за целта информация и дали е организираща ефективно своите посещения на място за дейностите за наблюдение след приключване на програмата, като се вземат предвид и извършваните посещения в контекста на европейския семестър.

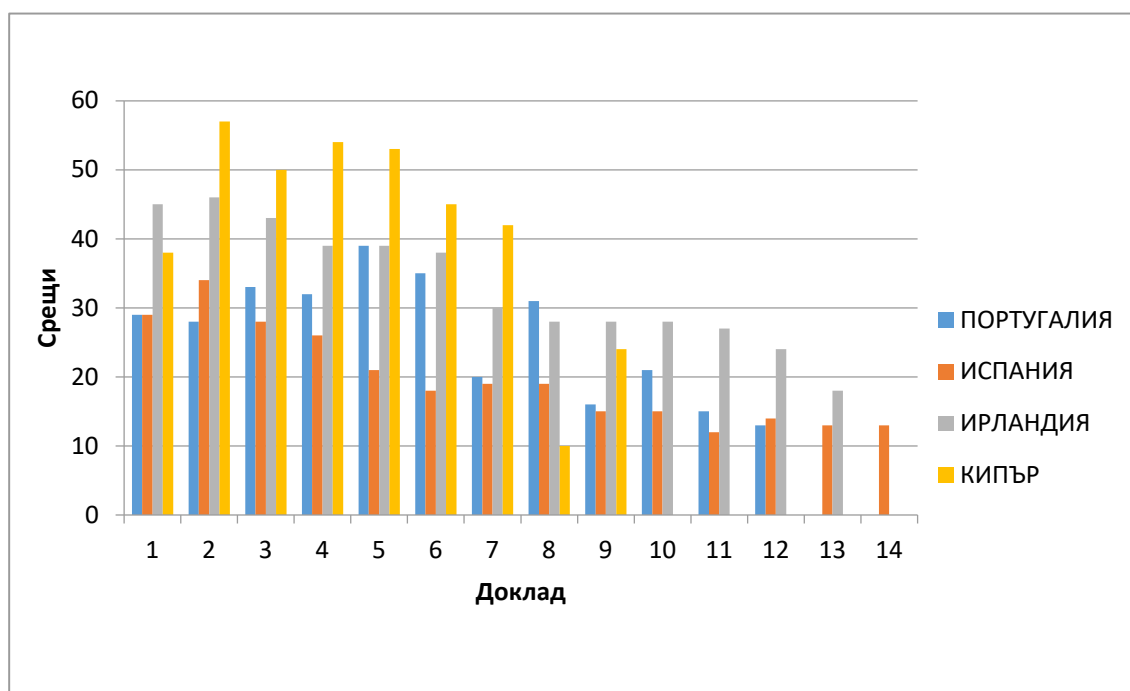
48 Проведохме събеседвания с представители на националните министерства на финансите, според които Комисията се е възползвала по подходящ начин от правото си да изисква информация. Тъй като е под засилено наблюдение, Гърция обаче е била обект на по-строги искания. Според сведенията около 50 % от информацията е била изисквана в много кратки срокове.

49 ЕСП установи, че за три от съответните пет държави членки Комисията и националните органи са подписали официално споразумение относно предоставянето на данни, което е обхващало вида и сроковете за информацията, която трябва да бъде предоставена. Това споразумение подобрява процеса, като повишава предвидимостта на информацията, която трябва да бъде предоставена, и като улеснява планирането и събирането на информация от страна на държавите членки.

50 Според представителите на интервюираните от ЕСП национални органи посещенията за PPS в техните държави са били добре организирани и оповестявани с подходящо предизвестие. Те също така считат, че като цяло между заинтересованите страни има добро сътрудничество въпреки епизодичните проблеми с координацията между генералните дирекции на Комисията.

51 Две години след началото на PPS Комисията е оптимизирала посещенията си, намалила е броя на посетените субекти и броя на разглежданите точки от дневния ред, като се е съсредоточила върху теми, по-конкретно свързани с PPS. На *фигура 4* е отразена тенденцията за намаляване на броя на срещите. Това се дължи най-вече на организирането на посещенията за PPS отделно от i) стандартните посещения в рамките на европейския семестър, което е станало постепенно в някои държави членки, и ii) посещенията за специфичен мониторинг в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси (от 2019 г.).

Фигура 4 — Тенденция при броя на срещите



Източник: ЕСП.

52 Въпреки че не е определена в регламента, честотата на посещенията за PPS е била съгласувана с честотата на изпращането на информация, т.е. два пъти годишно (вж. точка **43**). Представителите на националните органи в три от четирите държави членки, подложени на PPS, посочиха, че за период от шест месеца не може да бъде постигнат съществен напредък при изпълнението на структурните реформи. Те също така заявиха, че не са много краткосрочните фактори, които оказват влияние върху дългосрочния капацитет за погасяване на задълженията на държавите членки. Комисията признава, че за изпълнението на повечето препоръчани мерки в СВДП са необходими между 12 и 18 месеца, като някои структурни реформи отнемат още повече време. Поради тази причина през 2017 г. Комисията е въвела и многогодишна оценка за изпълнението на СВДП¹³.

53 ЕСП установи, че с времето последователните доклади за PPS са започнали да се повтарят (вж. точка **57**). Одиторите отбелязват, че от МВФ са установили подобен проблем при собствения си мониторинг и през 2016 г. са решили да извършват по едно посещение годишно и да публикуват по един доклад годишно, вместо по два.

54 Повторяемостта е още по-голям проблем при засиленото наблюдение, където посещенията също са съгласувани с честотата на изпращането на информация и се осъществяват четири пъти годишно. Тази висока честота претоварва както националните органи (вж. точка **48**), така и Комисията.

Анализът на Комисията е добър, но се припокрива с работата в рамките на европейския семестър

55 ЕСП разгледа добавената стойност от последователните оценки на Комисията на наблюдението след приключване на програмата в сравнение с нейната работа в рамките на европейския семестър.

¹³ Специален доклад № 16/2020, „Европейски семестър — специфичните препоръки по държави са насочени към важни въпроси, но изпълнението им трябва да се подобри“ (www.eca.europa.eu), точки 36 и 51.

56 Установихме, че качеството на предоставения анализ в докладите за PPS/засилено наблюдение е добро. Това съответства на заключението, което ЕСП направи в своя специален доклад от 2018 г. относно оценките на Комисията в контекста на процедурата при макроикономически дисбаланси¹⁴.

Интервюираните от ЕСП заинтересовани страни потвърдиха тази положителна оценка. И накрая, проучването на ЕСП показва също, че 74 % от респондентите считат за „високо“ качеството на анализа на Комисията, а 26 % го определят като „средно“.

57 Независимо от това, както е посочено в точка **53**, последователните доклади за PPS се повтарят. Анализът на ЕСП показва, че въпреки че само някои данни се актуализират, тази актуализация не променя нито същността на анализа, нито неговите заключения. Въз основа на разработения от ЕСП инструмент за изкуствен интелект, потърсихме сходства в документите. Установихме, че за определени раздели до 78 % от докладваната информация в доклад за PPS вече присъства в предходния доклад за PPS. Този процент намалява почти наполовина при сравняването на два доклада, публикувани през една година. Заключението на ЕСП се потвърждава и от някои от интервюираните заинтересовани страни.

58 Що се отнася до това кои структурни реформи да бъдат наблюдавани, установихме, че за четирите държави членки, подложени на PPS, Комисията не е посочила официално кои структурни реформи ще са обект на наблюдение. За Гърция, която е под засилено наблюдение, решението за изпълнение на Комисията е по-точно. В него са посочени конкретните реформи и съответните етапни цели, които ще бъдат наблюдавани.

59 Одиторите констатираха, че оценката на напредъка при изпълнението на структурните реформи обикновено е обхващала фискалните структурни реформи, реформите във финансовия сектор (предимно по отношение на банковия сектор) и други реформи за стимулиране на икономическия растеж или преодоляване на макроикономическите дисбаланси. В оценката се анализира степента на изпълнение и се призовава за действия, когато напредъкът е бавен.

¹⁴ Специален доклад № 03/2018, „Одит на процедурата при макроикономически дисбаланси“, точки 78 и 79. (www.eca.europa.eu).

60 ЕСП установи, че докладите за PPS включват оценки на структурни реформи, които не представляват незавършени реформи по програмата за макроикономически корекции, нито са подкрепени със солидно правно основание, като например официален ангажимент от страна на държавата членка при завършване на програмата или на по-късен етап, или препоръка на Съвета (вж. точка 13). В *каре 1* са посочени някои примери.

Каре 1

Примери за структурни реформи, които не са незавършени реформи по програмата за макроикономически корекции, но въпреки това са наблюдавани от Комисията в рамките на PPS

Португалия	Преглед на разходите (Доклад за PPS от лятото на 2016 г.) Закон за бюджетната рамка (Доклад за PPS от есента на 2014 г.)
Кипър	Схема ESTIA, т.е. субсидирана от държавата схема за улесняване на изплащането на необслужваните ипотечи на домакинствата (Доклад за PPS от есента на 2018 г.)
Испания	Актуализация на макропруденциалните инструменти (Доклад за PPS от есента на 2015 г.) и създаване на макропруденциален орган (Доклад за PPS от есента на 2018 г.) Изпълнение на плановете за реструктуриране и на целите за минимални изисквания за собствен капитал и приемливи задължения на банките (Доклад за PPS от есента на 2018 г.)
Ирландия	План за действие в областта на жилищното настаняване и бездомността (Доклад за PPS от пролетта на 2016 г.)

Източник: ЕСП.

61 Одиторите също така установиха, че някои структурни реформи, които не представляват незавършени реформи по програмата за макроикономически корекции, но въпреки това са оценени в рамките на PPS, са били свързани с въпроси, които следва да бъдат решени с програмата. Въздействието, което тези реформи биха могли да окажат върху капацитета за погасяване на задълженията, обаче не е очевидно и не е било обяснено в докладите за PPS.

62 ЕСП сравни съдържанието на докладите за PPS със съдържанието на докладите в рамките на европейския семестър (предимно доклади по държави, оценка на плановете за стабилност или на проектите на бюджетни планове и европейски икономически прогнози) и установи, че има известно припокриване в предоставената информация (вж. [таблица 2](#)) и при оценките (вж. [приложение I](#)).

Таблица 2 — Припокриване между информацията в PPS и докладите в рамките на европейския семестър

Държава членка	Доклад за PPS	Раздел	Доклади в рамките на европейския семестър	% на припокриванията между докладите
Португалия	Есен 2016 г.	Въпроси на политиката	Доклад по държави за 2017 г.	43
Португалия	Есен 2018 г.	Икономическо развитие	Доклад по държави за 2019 г.	49
Португалия	Лято 2019 г.	Публични финанси	SWD Програма за стабилност 2019 г.	47
Кипър	Пролет 2017 г.	Макроикономически перспективи	Европейска икономическа прогноза — пролет 2017 г.	23
Кипър	Пролет 2019 г.	Бюджетни перспективи	Доклад по държави за 2019 г.	34
Кипър	Пролет 2020 г.	Публични финанси	Доклад по държави за 2020 г.	26
Ирландия	Есен 2018 г.	Проблеми с държавното финансиране	Доклад по държави за 2018 г.	30

Държава членка	Доклад за PPS	Раздел	Доклади в рамките на европейския семестър	% на припокриванията между докладите
Ирландия	Пролет 2018 г.	Последни развития в икономиката	Европейска икономическа прогноза — пролет 2018 г.	19
Испания	Есен 2018 г.	Макроикономическо развитие	Доклад по държави за 2018 г.	36
Испания	Пролет 2019 г.	Макроикономическо развитие	Доклад по държави за 2019 г.	49

Източник: ЕСП, инструмент за изкуствен интелект.

63 ЕСП признава все пак, че няма припокриване между PPS и европейския семестър по отношение на оценката на реформите в Испания. Всъщност, тъй като Испания се е възползвала от програма за секторни корекции, насочена единствено към нейния финансов сектор (вж. точка **06**), тя винаги е била под редовно наблюдение в рамките на европейския семестър. Установеното по време на програмния период разделение на задачите между наблюдението в рамките на европейския семестър и основаното на програма наблюдение е продължило и след това. Вследствие на това докладите за PPS за Испания са насочени ясно към развитието и реформите във финансовия сектор и се различават от докладите по държави в рамките на европейския семестър.

64 По отношение на оценката на финансовата стабилност и съответните реформи ЕСП установи, че подходът се е различавал между четирите държави членки, подложени на PPS. И действително, за Ирландия оценката от Комисията на най-големите местни банки е била премахната през 2015 г. — скоро след създаването на Единния надзорен механизъм, докато за Кипър и Португалия тя все още продължава. Всяка подробна оценка на отделните банки обаче се припокрива с i) извършвания надзор от Европейската централна банка и националните надзорни органи в контекста на Единния надзорен механизъм, както и с ii) извършваната работа от Европейския банков орган, който е упълномощен да оценява рисковете и уязвимостите в банковия сектор на ЕС.

65 Освен това Комисията е наблюдавала планирането на реструктурирането и напредъка на банките към постигането на целите за минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИПЗ). Този мониторинг обаче се припокрива с извършвания от съответния орган за реструктуриране и Европейския банков орган. Органите за реструктуриране (Единният съвет за реструктуриране или националните органи за реструктуриране, в зависимост от значимостта на банките) отговарят за изготвянето на плановете за реструктуриране и за определяне на нивото на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения. Европейският банков орган отговаря за наблюдението на качеството на инструментите на собствения капитал и приемливите задължения, емитирани от банките. В това отношение ЕСП констатира, че Регламент (ЕС) № 472/2013 не е бил преразгледан, за да се вземат предвид промените в правната рамка на ЕС, като например създаването на Единния надзорен механизъм и Единния механизъм за реструктуриране.

66 До 2018 г. оценката на реформите от страна на Комисията е заемала средно 40 % от даден доклад за PPS, но след приложения от 2019 г. нататък процес на оптимизиране обемът ѝ е бил намален наполовина. Това се дължи главно на намаляване на насочеността към структурните реформи/въпросите на политиката и на премахването на раздел, посветен на специфичния мониторинг в контекста на процедурата при макроикономически дисбаланси. Вследствие на това обемът на някои доклади за PPS е намален с над 30 %. Според националните органи това е положително развитие. Въпреки че са оптимизирани обаче, докладите за PPS все още съдържат припокривания с докладите, изготвени в рамките на европейския семестър.

67 Анализът на ЕСП показва, че за Гърция, която е под засилено наблюдение, докладите по държави и докладите за засилено наблюдение се допълват, а не се припокриват. Докладът по държави обхваща по-широк набор от области от доклада за засилено наблюдение. В него се докладва и по въпроси, които принадлежат към сферата на засиленото наблюдение, но те само са обобщени, след което са проучени по-задълбочено в доклада за засилено наблюдение.

Докладите за наблюдението са имали ограничен фокус върху капацитета за погасяване на задълженията

68 Както е посочено в точка **33**, за да се разграничи PPS от европейския семестър, ЕСП очаква PPS да бъде насочено към оценка на рисковете, засягащи капацитета за погасяване на задълженията на дадена държава членка. Акцентът върху капацитета за погасяване на задълженията обаче е бил ограничен, както показва липсата на структурирано оповестяване на ключова информация относно заемите, които трябва да бъдат погасени. Разделите за капацитета за погасяване на задълженията в различните доклади са твърде кратки или дори в случая на Испания не съществуват, и не съдържат информация относно неизплатените суми по главницата на заемите, които трябва да бъдат погасени, както в абсолютно изражение, така и като процент от БВП. В тях също така не е предоставена никаква информация относно графика за плащанията за погасяване на главницата, лихвите и таксите. Когато е налична, част от тази информация е по-скоро разпръсната в докладите и/или е представена под формата на диаграма, а не на числови таблици.

69 За сравнение МВФ публикува таблица във всеки доклад за мониторинг след приключване на програмата, в която се предоставя изчерпателна информация относно отпуснатите от МВФ заеми. Същото се отнася за докладите на ЕМС относно системата за ранно предупреждение.

70 Освен това разделите за капацитета за погасяване на задълженията не са насочени в достатъчна степен към риска, а остават до голяма степен описателни. В тях надлежно се признава достъпът до пазара за засегнатата държава членка, като се посочват последно емитираните от нея дългови инструменти и се описва развитието на доходността и спреда на нейните облигации спрямо германските облигации и се отбелязват всички предсрочни погасявания на заеми. В тях се коментира и развитието на държавния кредитен рейтинг, а в някои случаи се посочват финансовите нужди и паричните буфери на държавата членка.

71 Що се отнася до анализа на риска, ЕСП констатира следните слабости: някои рискове не са разгледани, а когато е предоставен анализ на риска, съобразен с държавите членки, в него не е определено количествено въздействието на сътресенията и не е направена оценка как ще бъде засегнат капацитетът за погасяване на задълженията. По-специално ЕСП констатира, че:

- Комисията е разгледала някои външни макроикономически сътресения (например Брексит и COVID-19), които биха могли да засегнат конкретно икономиките на държавите членки. Тя обаче все още не е анализирала

основните рискове за капацитета за погасяване на задълженията в средносрочен план на държавите членки под PPS, породени от тези сътресения;

- не всички рискове, които биха могли да окажат неблагоприятно влияние върху капацитета за погасяване на задълженията, са взети предвид. Например Комисията е счела, че геополитическото напрежение между Турция, от една страна, и Гърция и Кипър, от друга страна, е с по-малко значение в сравнение с други, по-мощни и по-вероятни рискове. Ето защо в извършения от Комисията анализ на риска не са взети предвид потенциалните икономически последици, които биха могли да засегнат i) сектора на туризма в Кипър и Гърция или ii) енергийния сектор в Кипър. Тези сектори са важен източник на икономически растеж и поради това допринасят значително за устойчивостта на дълга.

72 Основният въпрос при оценяването на капацитета за погасяване на задълженията на държавите членки от еврозоната в средносрочен и дългосрочен план е свързан със способността на държавата членка да получи достъп до пазара при разумен лихвен процент за рефинансиране на задълженията с настъпващ падеж от своите кредитори (ЕМС, МВФ и т.н.). С други думи, оценката следва да покаже дали равнището и траекторията на съотношението на дълга към БВП на държавата членка ще гарантират достъп до пазара в бъдеще.

73 Анализът на устойчивостта на дълга е основан на моделиране инструмент, който се използва, за да даде отговор на този въпрос. Той включва оценка на потенциалното развитие на съотношението на дълга към БВП при различни допускания и сценарии за риска. Обикновено той съдържа базов сценарий и сценарии за тест на влиянието на променливите. Последните се основават на положителните или отрицателните сътресения, които оказват влияние върху определящите фактори за динамиката на дълга, като например първичното салдо, лихвеният процент, растежът на БВП и инфлацията. При анализа на устойчивостта на дълга също така могат да се вземат предвид допълнителни рискови фактори, които да допълнят неговите основани на модел резултати, за да се получи по-балансирана и/или по-специфична оценка по държави.

74 От 2009 г. Комисията разполага с много всеобхватна рамка за оценка на фискалната устойчивост, която включва задълбочен и подробен анализ на устойчивостта на дълга за всички държави — членки на ЕС. Той се публикува всяка година през януари (на всеки три години в нейния Доклад относно фискалната устойчивост, а за двете междинни години — в Мониторинга на устойчивостта на дълга). В допълнение към анализа на влиянието на променливите във връзка с базовия сценарий, при анализа се разглеждат алтернативни фискални сценарии¹⁵. Той също така съдържа обширен и задълбочен анализ на риска, обхващащ краткосрочните, средносрочните и дългосрочните рискове, които биха могли да възникнат от: структурата на публичния дълг (публичен дълг по срок до падежа, притежател, валутна структура); нетната международна инвестиционна позиция и условните задължения на сектор „Държавно управление“, по-специално по отношение на тези, свързани с подпомагането на финансовите институции.

75 С изключение на Испания¹⁶, докладите за PPS включват приложение с анализ на устойчивостта на дълга, основан на посочения по-горе анализ от януари. Обикновено той е ограничен до анализа на влиянието на променливите във връзка с базовия сценарий, а в някои случаи са разгледани алтернативни фискални сценарии. Независимо от това ЕСП признава, че в своя Доклад относно фискалната устойчивост за 2018 г., публикуван през януари 2019 г., Комисията е успяла да предостави по-специализиран и специфичен за държавата анализ на устойчивостта в случая на Гърция. Този преразгледан анализ на устойчивостта е бил основан на предвидените елементи в публикувания през ноември 2018 г. доклад за засилено наблюдение.

76 До момента Комисията стига до заключението, че в краткосрочен план капацитетът за погасяване на задълженията е стабилен за всички държави членки. Продължителността на периода на PPS затруднява количественото определяне на въздействието на сътресенията върху капацитета за погасяване на задълженията дори ако се разчита на всеобхватен анализ на устойчивостта на дълга, допълнен от надежден и специфичен за отделните държави анализ на риска. Всъщност сроковете за погасяване надхвърлят срока на текущата прогноза на Комисията (с две години) и циклите на изборите в държавите членки (от

¹⁵ Вж. каре 1.1 (стр. 38—41) от Доклада относно фискалната устойчивост за 2018 г., том 1, Институционално изследване 094, януари 2019 г.

¹⁶ Само първият доклад за PPS за Испания съдържа дългосрочна прогноза за динамиката на дълга на сектор „Държавно управление“.

четири до пет години), както и дългосрочната оценка на устойчивостта на дълга, извършвана от Комисията (обикновено за 10 години).

77 Вследствие на това заключенията относно капацитета за погасяване на задълженията в средносрочен и дългосрочен план, ако ги има, са от общ характер: за Португалия и Кипър се посочва, че капацитетът за погасяване на задълженията в средносрочен и дългосрочен план е чувствителен към макроикономически сътресения, рискове, произтичащи от финансовия сектор, и влошаване на фискалните резултати. И накрая, за да запазят държавите капацитета си за погасяване на задълженията в средносрочен и дългосрочен план, Комисията е отправила една винаги валидна препоръка, а именно — държавите членки да осигурят фискална дисциплина и да постигнат напредък по изпълнението на структурните реформи, които подобряват потенциала за дългосрочен растеж. Връзката между оценката на капацитета за погасяване на задълженията в средносрочен и дългосрочен план и предоставения анализ в другите раздели и в приложенията към доклада обаче не е очевидна.

Според държавите членки извършваното от Комисията наблюдение е полезно, но няма други доказателства, че то е оказало въздействие

78 ЕСП оцени дали процедурата за наблюдение на Комисията i) е оказала въздействие върху продължаването на процеса на реформи в засегнатите държави членки и ii) е предоставила увереност на кредиторите по отношение на капацитета на държавите членки за погасяване на задълженията.

Наблюдението е насърчило диалога, но някои въведени от държавите членки реформи не са постигнали достатъчен напредък

79 ЕСП проведе събеседвания с представители на националните органи в съответните държави членки. Те потвърдиха, че PPS е било полезно за насърчаване на диалога с Комисията, обсъждането на рисковете, критичното мислене, осигуряването на алтернативни гледни точки и за създаването на общо разбиране на ситуацията. Освен това според тях PPS е било полезно за поддържането на напредъка на техните държави, например чрез i) предотвратяване на обрат в реформите; ii) подпомагане на правителството да популяризира реформите пред парламента, тъй като тези реформи са подкрепени от международните институции; iii) осигуряване на принос за дебата с Еврогрупата и ИФК; и iv) насърчаване на обмена на добри практики.

80 Въпреки тази положителна оценка, за четирите държави членки под PPS анализът на ЕСП показва, че за определени реформи оценката на Комисията е била една и съща във всеки следващ доклад, т.е. не е показала голям напредък в изпълнението на реформите (вж. примерите в [приложение II](#)). Въпреки че, от една страна, това отчасти се дължи на факта, че осъществяването на реформите отнема време, както беше посочено по-горе (вж. точка [52](#)), от друга страна то показва, че PPS има ограничено въздействие върху насърчаването на изпълнението на реформите. Последното се дължи на появата на умора от реформите и на факта, че след като възстановят достъпа си до пазарно финансиране с приемливи лихвени проценти, държавите членки имат по-малко стимули да осъществяват препоръчаните от Комисията реформи.

81 През 2020 г. ЕСП посочи, че за успешното изпълнение е необходима национална ангажираност¹⁷, а да се спечели одобрението на националните органи е труден процес, който изисква солидно правно основание и дълги преговори. Това важи още повече при липсата на финансов стимул, какъвто обикновено е случаят при завършване на изпълнението на програма за макроикономически корекции. Освен това до момента Комисията не е предложила на Съвета да препоръча на дадена държава членка да приеме коригиращи мерки (точка [13](#)).

82 Що се отнася до засиленото наблюдение като инструмент за мониторинг, все още е рано да се оцени неговата ефективност. Процедурата се използва от относително кратък период (от юли 2018 г.), при това само за една държава членка. Освен това срокът за изпълнение на много реформи надхвърля продължителността на обхвата на одита. И накрая, пандемията от COVID-19 и последвалите я ограничителни мерки доведоха до допълнителни закъснения в изпълнението на реформите, както беше докладвано от Комисията.

¹⁷ Специален доклад № 16/2020, „Европейски семестър — специфичните препоръки по държави са насочени към важни въпроси, но изпълнението им трябва да се подобри“, точка 13 и каре 2 (www.eca.europa.eu).

83 ЕСП обаче установи, че въпреки засиленото наблюдение изпълнението на мерките за реформи е било засегнато от закъснения. Това се отнася и за мерки, които не са били особено сложни и са имали кратки срокове, изтекли преди пандемията от COVID-19. Освен това от септември 2020 г. (7-и доклад за засилено наблюдение) в докладите вече не се посочват първоначално договорените срокове за всеки ангажимент, с което на читателя не се дава възможност да придобие цялостна представа за натрупаните закъснения.

84 В докладите за засилено наблюдение е предоставено точно описание на състоянието на изпълнението и на закъсненията по места, както и на предприетите действия от националните органи, състоящи се предимно в удължаване на крайните срокове. Комисията обаче не е препоръчала каквито и да е конкретни действия за справяне със ситуацията или за предотвратяване на нейното допълнително влошаване. В *каре 2* е посочен пример. Допълнителни примери са предоставени в *приложение III*. Въпреки тези закъснения общата оценка на Комисията относно действията на държавите членки е положителна.

Каре 2

Пример за значително закъснение при изпълнението на една мярка

Данъчна администрация: Гърция е поела ангажимент да увеличи персонала на независимия орган за публичните приходи до 12 000 служители до края на 2018 г. и до 12 500 служители до края на 2019 г., с крайна цел да достигне 13 322 служители до средата на 2021 г.

Този ангажимент вече е по-малко амбициозен от оповестения план за наемане на персонал в четвъртия преглед на Доклада за съответствието относно програмата за подкрепа от ЕМС за Гърция от юли 2018 г., съгласно който целта за 13 322 служители е трябвало да бъде постигната до края на 2019 г.

В края на третото тримесечие на 2020 г. числеността на персонала е достигнала едва 11 947 служители, т.е. дори под равнището, което е трябвало да бъде постигнато до края на 2018 г. Освен това Комисията докладва, че *„властите приеха законови разпоредби, които доведоха до прехвърлянето на персонал от независимия орган към други органи, което още повече затрудни постигането на поставената задача за числеността“*¹⁸.

Източник: ЕСП.

Държавите членки са спазили своите задължения за погасяване на дълга, но е трудно да се оцени приносът на наблюдението за предоставяне на увереност на кредиторите

85 До май 2021 г. всички държави членки под PPS и засилено наблюдение са възстановили достъпа си до финансовите пазари с приемливи лихвени проценти. Освен това всички държави членки са спазили задълженията си за погасяване на дълга и са направили предсрочно част от плащанията си за погасяване, най-вече на МВФ, тъй като заемите от там са по-скъпи от предоставените с европейска подкрепа. Испания, която не е получила финансово подпомагане от МВФ, вече е направила девет доброволни плащания, които представляват 43 % от общата сума, изтеглена по програмата.

¹⁸ Доклад за засилено наблюдение — Гърция, септември 2020 г., Институционално изследване 134, септември 2020 г., стр. 7.

86 Въпреки тази положителна промяна ЕСП признава, че не е възможно да се направи заключение относно степента на влияние на наблюдението или то да бъде отделено от въздействието на други фактори. Всъщност положителното развитие в икономиката, по-специално подкрепящата парична политика и положителният резултат от изпълнението на бюджета играят ключова роля в предоставянето на увереност на пазарите. Освен това предсрочните погасявания на заеми — евентуално чрез използване на собствени ресурси (поне отчасти) — също се считат за ефективно средство за възстановяване на доверието.

87 В допълнение, за добре развитите пазари инвеститорите могат да получат увереност от широк кръг независими анализи, като например доклади на агенциите за кредитен рейтинг, аналитични центрове и други международни институции. Както докладите за PPS, така и тези за засилено наблюдение допълват тези публикации. Някои заинтересовани страни обаче посочиха, че понастоящем тези доклади нямат голямо въздействие в медиите и сред широката общественост. Въздействието е по-малко от това на другите документи, публикувани в контекста на европейския семестър (докладите по държави, СВДП), и дори е намаляло във времето, след като държавите членки са успели да подобрят положението си по отношение на достъпа до пазарно финансиране. Независимо от това, въпреки че видимостта в медиите е ограничена, докладите за PPS имат конкретна аудитория: кредиторите, инвеститорите, агенциите за кредитен рейтинг и участниците на пазара.

Заклучения и препоръки

88 Общото заключение на ЕСП е, че ефективността на наблюдението е възпрепятствана, тъй като определените в регламента цели не са точни и изпълнението е засегнато от известна липса на оптимизиране и целенасоченост. Освен това, въпреки че извършваното от Комисията наблюдение, заедно с други фактори, е изиграло своята роля в предоставянето на увереност на пазарите, няма други доказателства, че то е насърчило изпълнението на реформите. Това отчасти се дължи на липсата на стимули и на стабилни инструменти за налагане на изпълнението. Независимо от това, до май 2021 г. петте засегнати държави членки са спазили задълженията си за погасяване на дълга и са възстановили достъпа си до пазара с приемливи лихвени проценти.

89 В съответния регламент липсва прецизност по отношение на специфичната цел на наблюдението след приключване на програмите, каквото е усещането и на участвалите в проучването на ЕСП представители на държавите членки. В регламента целта на наблюдението е определена твърде общо. Комисията е определила подробно целите в своето вътрешно ръководство, като е посочила като цели също и оценката на прилагането на договорените по програмата мерки на политиката и оценката на капацитета на държавите членки за погасяване на задълженията (вж. точки **29—34**). На практика, в резултат на широко определената цел ЕСП установи припокривания между дейностите, извършвани в рамките на наблюдението след приключване на програмите и в контекста на европейския семестър (и при двете се оценяват извършените реформи от дадена държава членка).

90 Също така има припокриване между докладите за наблюдение след приключване на програмите и публикациите на европейския семестър, по-специално докладите по държави (вж. точки **55—63**). Въпреки че най-отличителната характеристика би била оценката на капацитета за погасяване на задълженията на съответната държава членка, в докладите за наблюдение след приключване няма специален акцент върху този аспект (вж. точки **68—77**).

91 Напоследък Комисията е положила усилия да оптимизира докладите за наблюдение след приключване на програмите, като е намалила обема им с около 30 %. ЕСП обаче установи, че дори в тези оптимизирани доклади има припокривания с докладите, изготвени в рамките на европейския семестър (вж. точка **66**).

92 При засиленото наблюдение държавите членки са задължени да приемат мерки, насочени към източниците или потенциалните източници на затруднения, като вземат предвид СВДП, издадени в рамките на европейския семестър. По подобен начин, съгласно наскоро приетия Механизъм за възстановяване и устойчивост държавите членки трябва да обяснят как техните планове за възстановяване и устойчивост допринасят за справяне с предизвикателствата, посочени в техните СВДП. И в двата случая целта на наблюдението от Комисията е да се провери постигнатият от държавите членки напредък при преодоляването на предизвикателствата пред тях, в съответствие със СВДП. Докато обаче една и съща работна група на Комисията отговаря както за управлението на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост, така и за координирането на европейския семестър, тя не отговаря за засиленото наблюдение (вж. точка **36**).

93 В допълнение към припокриванията между различните дейности на Комисията, ЕМС — орган, създаден с междуправителствен договор — също наблюдава капацитета за погасяване на задълженията: всъщност той обхваща същите държави членки като тези под наблюдението от страна на Комисията (вж. точки **24** и **25**).

94 Комисията може да задейства засилено наблюдение, когато дадена държава членка изпитва или е уязвима към финансови затруднения. В регламента не е специално планирано засилено наблюдение за мониторинг на държавите членки след завършване на изпълнението на програма за макроикономически корекции. Въпреки че единствената до момента държава членка, подлежаща на засилено наблюдение (Гърция), е завършвала изпълнението на програма за макроикономически корекции, за нея също е счетено, че е уязвима към финансови затруднения. В регламента не е определена целта на засиленото наблюдение, когато то е използвано като средство за наблюдение след приключване на програмата (вж. точки **35—37**).

Препоръка 1 — Интегриране на различните дейности за наблюдение

- а) В контекста на провежданите обсъждания в рамките на прегледа на икономическото управление, продължаващи към май 2021 г., Комисията следва да обмисли интегрирането в европейския семестър на наблюдението след приключване на програмите и засиленото наблюдение.
- б) За да поясни целите на своите дейности за наблюдение, Комисията следва да обмисли въвеждане на разпоредби в съответните правни актове, в които изрично се посочват основните цели на наблюдението след приключване на програмите: i) оценка на капацитета за погасяване на задълженията; и ii) проследяване на изпълнението на незавършените реформи, договорени по програмата. Освен това Комисията следва да уточни, че целите на наблюдението след приключване на програмата се прилагат и за засиленото наблюдение, когато последното се използва за държави, в които завършва изпълнението на програма за макроикономически корекции.
- в) Комисията следва да основе на стабилен, ориентиран към риска подход оценката си на способността на засегнатата държава членка да извършва навременни плащания за погасяване на своя(ите) непогасен(и) заем(и), като анализира последните рискове за погасяването, идентифицира потенциалните нови рискове и ги определи количествено във възможно най-голяма степен.

Срок за изпълнение — Като част от предстоящия „Преглед на икономическото управление“ (до средата на 2023 г.).

95 Осъществяването на наблюдението след приключване на програмите се характеризира с липса на гъвкавост, която увеличава административната тежест, вместо да предоставя добавена стойност. Съгласно регламента Комисията е длъжна:

- да осъществява наблюдение след приключване на програмата, докато държавите членки не върнат най-малко 75 % от финансовата помощ, предоставена от европейския механизъм за финансово стабилизиране, Европейския инструмент за финансова стабилност и Европейския механизъм за стабилност. Това включва случаи, в които Комисията е стигнала до заключение, че икономическото положение на държавата членка е станало стабилно, а рискът от непогасяване на задълженията е нисък (вж. точки [38](#)—[42](#));

- да представя шестмесечни доклади за резултата от своето наблюдение след приключване на програмата. Тази честота, която се прилага и за посещенията, е оправдана скоро след завършване на изпълнението на програмата за макроикономически корекции, за да се запази темпото на реформите и да се предостави увереност на кредиторите. Това обаче вече не е така, след като държавата членка се е възстановила, нито пък има достатъчно актуална нова информация, която да оправдае извършването на посещения и публикуването на доклади два пъти годишно (вж. точки [43](#), [50](#)—[53](#) и [57](#)).

96 Що се отнася до засиленото наблюдение, съгласно регламента Комисията е задължена да предоставя тримесечни доклади. Тази честота обаче, която Комисията прилага и за посещенията, е много обременителна както за Комисията, така и за засегнатите държави членки. Предоставянето на поисканите от Комисията данни и информация води до липса на ресурси за съответните национални органи за тяхната основна задача: да прилагат договорените реформи, за да може държавата членка да поеме по пътя към възстановяване. (вж. точки [48](#) и [54](#)).

Препоръка 2 — Оптимизиране на процедурите и добавяне на гъвкавост

За да направи дейностите за наблюдение по-малко обременяващи и по-ефективни, Комисията следва да обмисли предложение за изменение на съответния правен акт чрез въвеждане на разпоредби, които дават възможност:

- а) за прекратяване на наблюдението след приключване на програмата преди да бъде достигнат прагът от 75 %, при условие че Комисията даде положителна оценка на капацитета на държавата членка за погасяване на задълженията;
- б) за намаляване на честотата на наблюдението след приключване на програмата до веднъж годишно, при условие че положението на държавата членка се е подобрило достатъчно. Това следва да бъде съпътствано от съответно намаляване на честотата на посещенията за проверка от страна на Комисията (за което не е необходима промяна в правния акт);
- в) за намаляване на честотата на нейните доклади в рамките на засиленото наблюдение от четири на два годишно. Това следва да бъде съпътствано от съответно намаляване на честотата на мисиите за проверка от страна на Комисията (за което не е необходима промяна в правния акт).

Срок за изпълнение — Като част от предстоящия „Преглед на икономическото управление“ (до средата на 2023 г.).

97 В допълнение към припокриването с дейностите в рамките на европейския семестър ЕСП установи, че Комисията не е постигала систематично и официално съгласие със съответните национални органи относно подробен списък с реформи, чието изпълнение да бъде проследявано (вж. точка [58](#)).

98 Регламент (ЕС) № 472/2013 не е бил преразгледан, за да се вземат предвид последвалите промени в рамката на ЕС за финансово управление, като например отредените роли за наблюдение/мониторинг на Единния надзорен механизъм и на Единния механизъм за реструктуриране. Одиторите установиха припокривания с тези форми на наблюдение, което води до дублиране на работата и неоптимално използване на ресурсите (вж. точки [64](#) и [65](#)).

99 ЕСП също така установи, че Комисията не е постигала систематично и официално съгласие със съответните национални органи относно вида и сроковете за информацията, която трябва да бъде предоставяна в рамките на наблюдението след приключване на програмата, и поради това е пропуснала възможност за повишаване на предвидимостта на информацията, която трябва да бъде предоставена, и за подпомагане на държавите членки да планират събирането на информация (вж. точка 49).

Препоръка 3 — Подобряване на взаимодействието с държавите членки и с другите заинтересовани страни

Комисията следва да преразгледа вътрешните си условия, за да гарантира, че:

- а) при завършване на изпълнението на програмата за макроикономически корекции официално ще предоставя на всяка засегната държава членка i) подробен списък на реформите, чието изпълнение следва да бъде проследено, заедно с реалистичен срок за изпълнение, и ii) конкретната информация, която следва да бъде предоставена. Последната следва да бъде преразглеждана във времето, за да се гарантира, че исканата информация продължава да бъде в съответствие с нуждите на наблюдението;
- б) всяко припокриване между наблюдението след приключване на програмата и надзора в контекста на Единния надзорен механизъм и Единния механизъм за реструктуриране е предотвратено. По-специално, когато Комисията счете оценката на отделните банки за необходима, тя следва да използва във възможно най-голяма степен резултатите от анализа, извършен от съответните органи на ЕС.

Срок за изпълнение — средата на 2022 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Alex Brenninkmeijer — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 13 юли 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I — Примери за дублиране при мониторинга на реформите в рамките на наблюдението след приключване на програмата и на европейския семестър

Наблюдение след приключване на програмата	Европейски семестър
<p>Ирландия — Доклад за PPS от есента на 2016 г. (публикуван през март 2017 г.) — стр. 27:</p> <p>Социални жилища Планът за действие в областта на жилищното настаняване е включвал значително увеличаване на прякото предоставяне на социални жилища. С „<i>Възстановяване на Ирландия: План за действие в областта на жилищното настаняване и бездомността</i>“, стартиран на 19 юли, правителството се ангажира да предостави пряко 47 000 социални жилища до 2021 г. Прогнозните разходи са в размер на 5,35 млрд. евро. Допълнителните социални жилища ще допринесат за увеличаване на общото предлагане. Допълващите реформи в системата за социално жилищно настаняване, като например разходите за наем, биха могли да спомогнат за намаляване на разходите за пряко предоставяне на социални жилища. В противен случай има вероятност в дългосрочен план прякото предоставяне да бъде по-скъпо от схемите, действащи чрез пазара на частните наеми.</p>	<p>Ирландия — Доклад по държави за 2017 г. (публикуван през февруари 2017 г.) — стр. 52:</p> <p>Социални жилища Допълнителните социални жилища ще допринесат за увеличаване на общото предлагане. Планът за действие включва ангажимент за пряко предоставяне на 47 000 социални жилища до 2021 г. Прогнозните разходи са в размер на 5,35 млрд. евро, което означава, че социалните жилища ще съставляват приблизително 40 % от капиталовия бюджет през следващите четири години. Добавянето на почти 8 000 нови жилища годишно ще спомогне за облекчаване на натиска, породен от липсата на предлагане. Поради липсата на допълващи реформи в системата за социално жилищно настаняване обаче, като например разходи за наем, в дългосрочен план прякото предоставяне на социални жилища може да бъде по-скъпо от схемите, действащи чрез пазара на частните наеми.</p>
<p>Португалия — Доклад за PPS от есента на 2016 г. (публикуван през март 2017 г.) — стр. 20:</p> <p>Преглед на разходите Контролът върху разходите продължава да бъде труден, а ползите от прегледа на разходите предстои да се реализират. Контролът и ограничаването на разходите до известна степен са подобрили допълнително прилагането на закона за контрол на поетите задължения. Просрочените задължения обаче показват незадоволителна отчетност, както</p>	<p>Португалия — Доклад по държави за 2017 г. (публикуван през февруари 2017 г.) — стр. 52:</p> <p>Преглед на разходите Изглежда, че настоящият преглед на разходите би имал полза от един по-всеобхватен и стратегически подход. Органите са започнали преглед на разходите, насочен предимно към министерствата на здравеопазването и образованието, държавните предприятия, (централизираните) обществени поръчки</p>

Наблюдение след приключване на програмата	Европейски семестър
<p>и бюджетно планиране и контрол върху разходите, особено в болниците. [...] Понастоящем прегледът е съсредоточен върху министерствата на здравеопазването и образованието, държавните предприятия, (централизираните) обществени поръчки и управлението на недвижими имоти — всички области, които органите считат за потенциално носещи големи ползи по отношение на ефективността. Този преглед би имал полза от един по-всеобхватен подход, който включва всички нива на публичния сектор, както и от набор от конкретни цели за икономии.</p>	<p>и управлението на недвижими имоти. Този преглед не отговаря на всеобхватен подход, който да обхваща публичния сектор като цяло и да се ръководи от набор от конкретни цели за икономии. Напротив, просрочените задължения в болниците се увеличават от началото на годината, което показва липса на контрол върху разходите, особено в сектора на здравеопазването.</p>
<p>Кипър — Доклад за PPS от пролетта на 2019 г. (публикуван през юни 2019 г.) — стр. 22:</p> <p>Издаване в несъстоятелност на „Olympic Insurance“ Перспективите след обявяването на несъстоятелност от „Olympic Insurance“ продължават да бъдат несигурни. Службата за контрол на застрахователните дружества в Кипър е отнела лиценза на изпадналото в затруднение застрахователно дружество през май 2018 г. след неизпълнение на изискванията за платежоспособност от негова страна. В началото на август 2018 г. е започната процедура по ликвидация.</p>	<p>Кипър — Доклад по държави за 2019 г. (публикуван през февруари 2019 г.) — стр. 39:</p> <p>Издаване в несъстоятелност на „Olympic Insurance“ Издаването в несъстоятелност на „Olympic Insurance“ е породило редица елементи на несигурност. Надзорният орган в областта на застраховането в Кипър е отнел лиценза на „Olympic Insurance“ през май 2018 г. след неизпълнение на изискванията за платежоспособност от страна на застрахователя. В началото на август 2018 г. е започната процедура по ликвидация.</p>
<p>Кипър — Доклад за PPS от есента на 2018 г. (публикуван през ноември 2018 г.) — стр. 22 и 42:</p> <p>Стратегия от три стълба за намаляване на необслужваните кредити През 2018 г. кипърските органи са разработили и са започнали да прилагат стратегия за политика от три стълба за намаляване на необслужваните кредити в банковия сектор. Стратегията се състои от: i) законодателен пакет, който включва изменения на правната уредба за налагането на възбрана и несъстоятелността, както и на закона за продажбата на заеми и приемането на закон за секюритизацията; ii) продажбата на „добри“ активи и задължения на ССВ, като останалата част от активите са останали в</p>	<p>Кипър — Доклад по държави за 2019 г. (публикуван през февруари 2019 г.) — стр. 20:</p> <p>Стратегия от три стълба за намаляване на необслужваните кредити Кипърските органи са разработили и са започнали да прилагат стратегия за политика от три стълба за намаляване на необслужваните кредити. Стратегията се състои от: i) законодателен пакет, който включва изменения на правната уредба за налагането на възбрана и несъстоятелността, както и на закона за продажбата на заеми и приемането на закон за секюритизацията; ii) продажбата на Кипърската кооперативна банка, която е изпитвала затруднения с голям</p>

Наблюдение след приключване на програмата	Европейски семестър
<p>САМС; и iii) създаване на временна схема за субсидиране (ESTIA) с цел справяне с необслужваните кредити, обезпечени с основни жилища. По първия стълб — укрепване на правната и регулаторната рамка — в началото на юли 2018 г. Камарата на представителите е одобрила серия от законодателни предложения, насочени към премахване на пречките пред реструктурирането на необслужваните кредити. Вторият стълб — който е свързан с премахването на голяма част от лошите кредити от банковия сектор — е бил осъществен през септември 2018 г., когато ССВ е предала банковия си лиценз. По последния стълб разработването на схемата ESTIA е приключило през ноември 2018 г. Очаква се схемата да бъде приложена от 2019 г. [...] Настоящият съдебен процес отслабва изпълнението на договорите и не позволява на банките да използват наличната правна рамка за намаляване на необслужваните кредити. Освен това изпълнението на посочената по-горе схема ESTIA до голяма степен зависи от ефективността на съдебната система при налагането на възбрана на повторно неизпълняващи задълженията си субекти или неотговарящи на условията кредитополучатели.</p>	<p>обем необслужвани кредити, което е поставило нейната допълваща структура в ликвидационен режим; и iii) създаване на временна схема за държавно подпомагане (ESTIA) с цел справяне с необслужваните кредити, обезпечени с основни жилища — най-трудната част от необслужваните кредити. По първия стълб — укрепване на правната и регулаторната рамка — правните изменения имат за цел да премахнат някои пречки пред реструктурирането на необслужваните кредити. Вторият стълб е приложен през септември 2018 г., когато Кипърската кооперативна банка е предала банковия си лиценз. Ето защо неговото въздействие върху НОК вече е намерило материален израз, като голяма част от лошите кредити са били премахнати от банковия сектор. По последния стълб разработването на схемата ESTIA е приключило в началото на ноември 2018 г. и се очаква тя да бъде приложена през първата половина на 2019 г. (вж. раздел 4.2.1). Планираната реформа на съдебната система има за цел да засили изпълнението на договорите и в крайна сметка да подобри културата за плащане на задълженията (вж. раздел 4.4.3). Освен това изпълнението на схемата ESTIA до голяма степен зависи от ефективността на съдебната система при изпълнението на процедури по налагане на възбрана на повторно неизпълняващи задълженията си субекти или неотговарящи на условията кредитополучатели.</p>

Приложение II — Примери от последователни доклади за PPS, които показват ограничен напредък при изпълнението на структурните реформи

Доклад за PPS	Кипър: нова служба по несъстоятелност
Есен 2016 г. (публикуван през декември 2016 г.)	Новата Служба по несъстоятелност на Кипър е започнала да функционира през юни 2015 г., но се нуждае от повече ресурси.
Пролет 2017 г. (публикуван през юли 2017 г.)	Новата Служба по несъстоятелност на Кипър е започнала да функционира през юни 2015 г., но се нуждае от повече ресурси.
Есен 2017 г. (публикуван през декември 2017 г.)	Службата по несъстоятелност на Кипър е започнала да функционира през юни 2015 г., но се нуждае от повече ресурси.
Пролет 2018 г. (публикуван през юли 2018 г.)	Продължава работата за подобряване на ефективността и ефикасността на Службата по несъстоятелност.
Есен 2018 г. (публикуван през ноември 2018 г.)	Необходима е повече работа за подобряване на ефективността и ефикасността на Службата по несъстоятелност.
Пролет 2019 г. (публикуван през юни 2019 г.)	Извършва се работа [...] за подобряване на ефикасността и ефективността на Службата по несъстоятелност.
Есен 2019 г. (публикуван през ноември 2019 г.)	Новата Служба по несъстоятелност, която се очаква да започне да функционира до началото на 2020 г., следва да подобри ефикасността и ефективността на рамката в областта на несъстоятелността.
Пролет 2020 г. (публикуван през май 2020 г.)	Комисията не е докладвала относно Службата по несъстоятелност.
Есен 2020 г. (публикуван през ноември 2020 г.)	Службата по несъстоятелност ще разгърне новата си организационна структура през януари 2021 г.

Доклад за PPS	Португалия: преглед на разходите
Лято 2016 г. (публикуван през септември 2016 г.)	Правителството е започнало преглед на разходите на публичната администрация в опит да обхване допълнително съществените икономии на разходи.
Есен 2016 г. (публикуван през март 2017 г.)	Контролът върху разходите продължава да бъде труден, а ползите от прегледа на разходите предстои да се видят.
Лято 2017 г. (публикуван през октомври 2017 г.)	Контролът върху разходите продължава да бъде труден, а ползите от прегледа на разходите се очаква да се проявят постепенно без предварително определени цели за икономии.
Есен 2017 г. (публикуван през януари 2018 г.)	Прегледът на разходите постепенно се разширява към нови сектори. По-амбициозните цели за икономии от прегледа на разходите през 2018 г. представляват положително развитие.
Лято 2018 г. (публикуван през септември 2018 г.)	Въпреки че общият преглед на разходите неотдавна беше разширен и сега се характеризира с по-амбициозни цели за икономии, все още предстои да бъдат определени бъдещите действия.
Есен 2018 г. (публикуван през февруари 2019 г.)	Очаква се прегледът на разходите да продължи през 2019 г.
Лято 2019 г. (публикуван през октомври 2019 г.)	Текущият преглед на разходите напредва бавно и се очаква да доведе до доста ниски по-нататъшни икономии от повишаването на ефективността.
Есен 2019 г. (публикуван през април 2020 г.)	Увеличаващият се натиск върху най-съществените елементи на текущите публични разходи до известна степен е останал без наблюдение.
Есен 2020 г. (публикуван през ноември 2020 г.)	Комисията не е докладвала относно прегледа на разходите.

Доклад за PPS	Ирландия: разширяване на данъчната основа
Есен 2015 г. (публикуван през януари 2016 г.)	Значителните дейности на многонационалните предприятия (МНП) излагат Ирландия на потенциални неблагоприятни сътресения в областта на приходите, които биха могли да възникнат от промените в международните данъчни стандарти и практики.
Пролет 2016 г. (публикуван през септември 2016 г.)	Постепенното премахване на универсалната социална такса е в разрез с ангажимента за поддържане на широка данъчна основа.
Есен 2016 г. (публикуван през март 2017 г.)	По-широката данъчна основа ще повиши устойчивостта на публичните финанси на неблагоприятни събития.
Пролет 2017 г. (публикуван през юли 2017 г.)	По-широката данъчна основа ще подобри стабилността на данъчните постъпления в условията на икономическа нестабилност.
Есен 2017 г. (публикуван през февруари 2018 г.)	По-широката данъчна основа на данъка върху доходите на физическите лица ще подобри стабилността на данъчните постъпления в условията на икономическа нестабилност.
Пролет 2018 г. (публикуван през юли 2018 г.)	С оглед на повишените външни рискове [...] би било разумно да се разшири данъчната основа.
Есен 2018 г. (публикуван през февруари 2019 г.)	По-широката данъчна основа на данъка върху доходите на физическите лица ще подобри стабилността на данъчните постъпления в условията на икономическа нестабилност.
Пролет 2019 г. (публикуван през септември 2019 г.)	Разширяването на данъчната основа и намаляването на зависимостта от приходите от корпоративен данък ще подобрят стабилността на данъчните постъпления. Като цяло неотдашните мерки по отношение на приходите са допринесли в малка степен за разширяване на данъчната основа.
Есен 2019 г. (публикуван през февруари 2020 г.)	Разширяването на данъчната основа ще укрепи публичните финанси.
Есен 2020 г. (публикуван през ноември 2020 г.)	По-широката данъчна основа ще повиши устойчивостта на публичните финанси.

Приложение III — Примери за значителни закъснения при изпълнението на реформите

Правосъдие: Гърция е поела ангажимент да приложи тригодишен план за действие за правосъдието, съгласно който създаването на системата за електронно правосъдие (OSDDY-PP) е трябвало да бъде завършено до средата на 2020 г., а подаването на съдебни документи по електронен път е трябвало да бъде осъществено във всички съдилища до края на 2019 г., след като тръжната процедура приключи до средата на 2019 г.

В доклада от юни 2019 г. се разкрива, че тръжната документация все още не е завършена и че стартирането на тръжната процедура е било отложено за септември 2019 г. Следващият доклад информира читателите, че стартирането на тръжната процедура отново е отложено за декември 2019 г. В доклада от септември 2020 г. се посочва, че завършването на тръжната процедура е отложено за декември 2020 г. — дата, която е потвърдена в доклада от ноември 2020 г., като закъснението е обяснено с пандемията. Поради това завършването на ИТ системата е било забавено в резултат на посоченото по-горе късно започване на тръжната процедура. Освен това срокът за завършване също е бил удължен. Очаква се то да се осъществи 3,5 години след първоначално планирания краен срок, при условие че няма допълнителни закъснения.

Що се отнася до въвеждането на системата за електронно подаване на документи във всички съдилища, в доклада от февруари 2020 г. е оповестено, че този срок (до края на 2019 г.) не е спазен и прилагането е започнало, но само за някои съдилища. Докладът от май 2020 г. показва, че електронното подаване на документи ще бъде задължително от януари 2021 г., и то само за административните съдилища, като остава незадължително за гражданските и наказателните съдилища.

Публична администрация: Като част от усилието за модернизирание на своята публична администрация Гърция е поела ангажимент да назначи 69 административни генерални секретари до края на 2018 г.

Докладът от ноември 2018 г. показва значителни закъснения без приключили назначения до този момент.

В доклада от юни 2019 г. се съобщава за 1 назначение и 4 подбора, а срокът за завършване на подбора на 69-те административни секретари е отложен за декември 2019 г.

В доклада от ноември 2019 г. се съобщава, че 69-те длъжности административен генерален секретар са премахнати с нов закон и са били заменени с 13 длъжности на постоянен секретар, като процедурата за подбор се очаква да приключи до януари 2020 г.

Акроними и съкращения

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕМС: Европейски механизъм за стабилност

ЕЦБ: Европейска централна банка

ИФК: Икономически и финансов комитет

МВФ: Международен валутен фонд

PPS: Наблюдение след приключване на програмата

Речник на термините

Бюджетно салдо: Разликата между общия размер на публичните разходи и приходи за определена година, като положителното салдо е показател за излишък, а отрицателно салдо е показател за дефицит.

Европейски инструмент за финансова стабилност: Инструмент със специална насоченост, създаден и притежаван от държавите членки от еврозоната като дружество, регистрирано в Люксембург. Той е предназначен да действа като временен спасителен механизъм за предоставяне на заеми на финансовите пазари, гарантирани от държавите членки от еврозоната, с цел тези заеми да помогнат на намиращи се в затруднение държави членки от еврозоната. От инструмента не се предоставя допълнителна финансова помощ на държави от еврозоната, които изпитват или са застрашени от сериозни финансови затруднения, тъй като тази задача вече се изпълнява единствено от ЕМС.

Европейски механизъм за стабилност: ЕМС е създаден през октомври 2012 г. като постоянна междуправителствена организация. Подобно на своя предшественик — временният Европейски инструмент за финансова стабилност, ЕМС предоставя финансова помощ на държавите от еврозоната, които изпитват или са застрашени от значителни финансови затруднения, ако това е абсолютно необходимо, за да се гарантира финансовата стабилност на еврозоната като цяло. Механизмът предоставя финансова помощ чрез емитиране на дългови ценни книжа.

Европейски механизъм за финансово стабилизиране: Инструмент на ЕС, който дава възможност на Комисията да заема средства на финансовите пазари от името на ЕС с имплицитна гаранция от бюджета на ЕС, за да предоставя финансова помощ на всяка държава от ЕС, която изпитва или е застрашена от сериозни финансови затруднения, за да запази финансовата стабилност. Днес от държавите от еврозоната, които се нуждаят от финансова помощ, се очаква да се обърнат към Европейския механизъм за стабилност (ЕМС).

Единен механизъм за реструктуриране: Механизъм, при който Единният съвет за реструктуриране и националните органи за реструктуриране имат централизирано правомощие за реструктуриране, тъй като са пряко отговорни за реструктурирането на всички банки в държавите членки, участващи в банковия съюз.

Единен надзорен механизъм: Механизъм за надзор на банки, в който участват ЕЦБ и националните надзорни органи на участващите държави.

Завършване на изпълнението на програма за макроикономически корекции:

Програмата, в която е определена крайна дата, изтича след успешното извършване на окончателен преглед от страна на Комисията.

Механизъм за отпускане на заеми на Гърция: Механизмът за отпускане на заеми за Гърция е първата програма за финансова помощ за Гърция, договорена през май 2010 г. Той включва двустранни заеми от държавите от еврозоната на стойност 52,9 млрд. евро, Комисията не действа като кредитополучател за механизма, а са ѝ възложени задачите да координира и управлява обединените двустранни заеми.

Първично (бюджетно) салдо: Бюджетното салдо без лихвените плащания по дълга на сектор „Държавно управление“.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Alex Brenninkmeijer – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Alex Brenninkmeijer, с подкрепата на Raphael Debets — ръководител на неговия кабинет, и Di Hai — аташе в кабинета; Marion Colonerus — главен ръководител; Giuseppe Diana — ръководител на задача; Stefano Sturaro и Laura Lalikova — одитори. Zoe Dennis предостави езикова подкрепа.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2021 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано по [„Creative Commons Attribution 4.0 International“ \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-6658-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/65	QJ-AB-21-021-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-6631-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/306290	QJ-AB-21-021-BG-Q

Комисията отговаря за наблюдението на държавите членки от еврозоната, в които завършва изпълнението на програма за макроикономически корекции, за да гарантира, че те продължават да поддържат икономическа и финансова стабилност. Това е от полза както за държавите членки, така и за техните кредитори. Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа разработката, изпълнението и ефективността на наблюдението, извършвано от Комисията за петте държави членки, обхванати от този механизъм (Ирландия, Гърция, Испания, Кипър и Португалия). ЕСП установи, че наблюдението е адекватен инструмент, но неговата ефикасност е намалена от неясните цели и недостатъчното оптимизиране и целенасоченост на изпълнението. ЕСП отправя препоръки към Комисията да предприеме действия за преодоляване на тези проблеми, включително да преразгледа приложимото законодателство, за да интегрира това наблюдение в европейския семестър.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Твитър: @EUAuditors