



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## **РЕЗОЛЮЦИЯ**

**ПО**

**„СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,  
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА  
РЕГИОНИТЕ – ПРЕГЛЕД НА ИКОНОМИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ“**

**София, 2020 г.**

Председателският съвет на ИСС взе решение за разработване на резолюция по „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Преглед на икономическото управление“.

За докладчици бяха определени Васил Велев – член на ИСС от група I – работодатели и Пламен Димитров – член на ИСС от група II- синдикати.

На свое заседание от 15.06.2020 г. Пленарната сесия прие резолюцията.

## Използвани съкращения

БВП	Брутен вътрешен продукт
ДФЕС	Договор за функциониране на Европейския съюз
ЕК	Европейска комисия
ЕМС	Европейски механизъм за стабилност
ЕП	Европейски парламент
ЕС	Европейски съюз
ЕССП	Европейски стълб на социалните права
ЕЦБ	Европейска централна банка
ИСС	Икономически и социален съвет на Република България
КОВИД-19	Заболяване от коронавирусна инфекция 19
МСП	Малки и средни предприятия
ПМД	Процедура за макроикономически дисбаланси
ППД	Процедура по прекомерен дефицит
ПСР	Пакт за стабилност и растеж

## 1. Общи изводи и препоръки

- 1.1. ИСС намира за навременни и добре формулирани от ЕК както прегледа на икономическото управление на ЕС, така и въпросите, поставени за обществена консултация.
- 1.2. ИСС потвърждава отново изразяваното многократно становище, че рамката за икономическо управление на ЕС има своята роля и успехи, но в сегашния си вид не е достатъчна за осъществяване на ефективно съчетаване между парична и фискални политики.<sup>1</sup>
- 1.3. ИСС гледа на рамката за икономическо управление като на процес и затова приветства настоящата публична консултация.
- 1.4. ИСС е на мнение, че доколкото липсват значими фискални инструменти и правомощия на равнище ЕС, основната цел на рамката за икономическо управление е да осигури максимална степен на координация между националните фискални политики, от една страна, и съчетаването им с паричната политика на ЕЦБ – от друга. Това трябва да става, като се осигури дългосрочна стабилност на публичните финанси и същевременно се даде възможност на страните членки да управляват икономическите и социалните процеси, включително чрез прилагане на антициклични и антикризисни политики.
- 1.5. ИСС заявява своята убеденост, че рамката за икономическо управление не трябва да носи разделения между страните членки, които са приели общата валута и останалите. Всяка една страна - членка на ЕС, извън еврозоната трябва да може доброволно да се присъедини към всички механизми, отворени за страните от еврозоната. Действията по икономическото управление не трябва да излизат извън разпоредбите наДФЕС.
- 1.6. ИСС подчертава, че за да бъде икономическото управление припознато от всяка страна членка, мерките, насочени към нея, трябва да се прилагат след широко обсъждане и при максимална прозрачност на резултатите. В този смисъл ИСС подкрепя по-голямата роля на Европейския парламент и на националните парламенти, както и на социалните партньори. ИСС приветства положителния пример на България за активното включване в този диалог на социалните партньори. Счита, че тяхното широко участие в процеса и тяхното мнение следва да бъдат по-внимателно отчитани и по-добре отразявани от представителите на Европейската комисия при изготвянето на периодичните доклади. ИСС ще продължи по своя преценка да приема позиции, свързани с Европейския семестър, които да бъдат подкрепени от социалните партньори и представителите на гражданското общество.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Резолюция на ИСС по Годишния обзор на растежа (ГОР) за 2015 г.

<sup>2</sup> Резолюция на ИСС на тема: „Институционални механизми за включване на социалните партньори и другите организации на гражданското общество в Европейския семестър”.

- 1.7. ИСС е на мнение, че по отношение на макроикономическите цели поддържането на дълга на страните членки на управляеми равнища е най-голямото предизвикателство и икономическото управление трябва да насочи към него своите усилия. Като правило финансовите пазари трябва да бъдат източник на ликвидност за националните бюджети. Там, където това е невъзможно заради спекулативен натиск, ЕС следва да има механизъм за отпускане на ресурси, като получаващата страна поеме ясни ангажименти за реформи в бюджетната сфера и връщане към пазарно финансиране.
- 1.8. ИСС поддържа позицията си, че финансирането на платежния баланс на страна членка чрез инструменти на ЕС трябва да има за източник гаранции от страните, които са в еврозоната или биха искали да участват като гаранции и бенефициенти в подобна схема. Алтернативно, гаранциите могат да се осигурят от бъдещи приходи на увеличени собствени ресурси за бюджета на ЕС.
- 1.9. ИСС изразява убеденост, че на основата на досегашния опит излизането от програми за прекомерен дефицит трябва да става, като се отчитат комплексно икономическите и социалните ефекти, за да се осигурят поносимост и обществено приемане на икономическото управление.
- 1.10. ИСС призовава за по-активно използване на инвестиционната клауза и клаузата за растеж, които да доведат до по-дисциплинирано и ефективно управление на публичните инвестиции на национално равнище.
- 1.11. ИСС предлага периодично да се прави преглед на показателите, които се следят при процедурата за макроикономически дисбаланси. Те трябва да са сравнително постоянни като състав и балансирано да отразяват икономическите и социалните процеси. Текущите приоритети следва да се отчитат с текущи показатели, които не са в противоречие и не усложняват прекалено основната и постоянна система от показатели.
- 1.12. Доколкото практиката досега е показала, че корективната част на ПСР е ефективен инструмент за въздействие върху националните програми за реформи, ИСС е на мнение, че негови елементи следва да се вменят и на превантивната част, която до момента е доста неефективна. Освен това би могло да се помисли за разширяване на случаите, при които от една страна членка се иска да представи своя Национална програма за реформи. Това се изисква сега само при Процедура за прекомерен дефицит.
- 1.13. ИСС настоява политиката по индустриализация, укрепването на веригите за доставки, развитието на малките и средни предприятия да бъдат част от целите на икономическото управление.
- 1.14. ИСС споделя позицията, че икономическото управление трябва да цели намаляването на всички дисбаланси, включително злоупотребата с господстващо пазарно положение, както и да гарантира неприкосновеността на частната собственост и предвидимост на правнонормативната среда. Социалните

дисбаланси също носят огромни рискове за обществения прогрес и следва да бъдат обект на наблюдение в рамките на Европейския семестър.

- 1.15. ИСС е на мнение, че общите цели на ЕС, при които има доказана добавена стойност при изнасянето им извън националните рамки, като Зеления пакт, управлението на миграцията, общата отбрана и т.н., следва да се финансират приоритетно от общия бюджет на ЕС, като не се оказва прекомерен натиск върху страните членки и техните публични финанси.<sup>3</sup>
- 1.16. ИСС обръща внимание, че икономическото управление в рамките на ЕС трябва внимателно да се съсредоточи върху теми, които са от интерес на всички страни членки и при които ЕС създава добавена стойност, без да замества принципите на субсидиарност и суверенните правомощия на страните членки.<sup>4</sup>

## 2. Контекст на икономическото управление в ЕС

- 2.1. ИСС приветства публикувания на 5 февруари 2020 г. от Европейската комисия Преглед на ефективността на правната рамка на икономическото управление в ЕС под заглавие „Преценка във време на нови предизвикателства“. Прегледът има за цел да направи оценка за ефективността на мерките за икономическо управление, като ги оптимизира и ги адаптира към новите приоритети, заявени от Европейската комисия – Зеления пакт и цифровизацията.
- 2.2. ИСС намира за много добра инициативата, с която Прегледът е подложен на процедура по публично обсъждане, което трябва да приключи на 30 юни, след което до края на 2020 г. ЕК ще обобщи резултатите.
- 2.3. ИСС отчита, че съобщението на ЕК, с което се представя Преглед на икономическото управление (COM(2020) 55 final), се прави анализ на постигнатото досега в областта на икономическото управление според становищата и препоръките на Европейския парламент, Европейската сметна палата, Европейския фискален съвет и на различни заинтересовани лица и институции, включително на академичните среди.
- 2.4. ИСС приветства **основните въпроси**, които ЕК поставя на обществено обсъждане, и в настоящата резолюция ще даде своите отговори.
- 2.5. ИСС поставя своите позиции в контекста на развитието на **координацията на националните икономически политики** в ЕС, която се усъвършенства непрекъснато след създаването ѝ в началото на 90-те години на XX век. Логиката и уроците от икономическата координация следва максимално да бъдат използвани при проектиране на нейното бъдеще.
  - 2.5.1. В договора от Маастрихт от 1992 г. за първи път се приемат мерки, насочени към координация на националните икономически политики. Определят се няколко критерия, които страните членки се ангажират да

<sup>3</sup> Резолюция на ИСС по МФР за периода 2021 - 2027 г.

<sup>4</sup> Пак там.

съблюдават – не повече от 3% бюджетен дефицит, дълг, който не надвишава 60% от БВП, лихвени проценти по дългосрочните държавни облигации не повече от 1,5% над средно аритметичното от трите най-ниски.

2.5.2. Тези мерки до голяма степен са реакция на високата инфлация през 70-те и 80-те години на XX век. Те подготвят почвата и за въвеждането на единната европейска валута.

2.5.3. Въпреки предвидените санкции за неспазване на критериите от Маастрихт през следващите години някои страни членки надвишават изискването за дефицит, като това остава без последствие. В същото време държим да отбележим, че през последните години България води последователна политика на спазване на Маастрихтските критерии и в този контекст ИСС апелира за нееднозначна подкрепа от страна на ЕК по отношение на кандидатурата на страната ни за възможно най-бързо влизане в механизма ERM II на Евространата.<sup>5</sup>

2.5.4. Впоследствие, с адаптирането на изискванията, тълкуването на конкретните икономически изисквания се облекчава, като се оценява като тенденция и средносрочна цел. Това е в отговор на липсата на конкретни механизми за налагане на изпълнението на Маастрихтските критерии, като същевременно дава повече пространство на страните членки да използват в по-голяма степен потенциала на фискалната политика за противодействие на икономическия цикъл.

2.5.5. През 1997 г. е приет Пактът за стабилност и растеж (ПСР). Той има за задача да запълни дефицита от инструменти, с които да се гарантира постигането на критериите от Маастрихт. Предвижда се мерките да се налагат посредством корективен механизъм, който чрез специално създадена Процедура по прекомерен дефицит (ППД) налага задължителни мерки и процедури на съответната държава, насочени към ограничаването на дефицита за определен период. Създава се и превантивен механизъм, чрез който на всяка страна членка, със завишени показатели се определя специфична средносрочна програма за достигане на устойчиви равнища на дефицита.

2.5.6. Вследствие на икономическата криза от началото на века се наложи разхлабване на изискванията на ПСР, за да се даде възможност на страните членки да предприемат адекватни фискални антикризисни мерки. С реформата на ПСР от 2005 г. се даде повече гъвкавост на неговите механизми така, че да се отчитат икономическият цикъл и дълготрайните рискове пред националните икономики, като застаряването на населението например. С това фокусът правилно се измести от краткосрочните мерки и

---

<sup>5</sup> По тази позиция ИСС има прието с пълно единодушие становище на тема: “Ускоряване на подготовката за присъединяване на Република България към Евространата” от декември 2017 г.

конкретните целеви стойности към структурата на икономиката и нейната устойчивост на рискове.

- 2.5.7. Икономическата криза от 2007 - 2008 г. показва, че съществуващите механизми за икономическо управление не са достатъчно ефективни за намаляване на рисковете от „изнасяне“ на фискалните проблеми на една страна членка в рамките на еврозоната, а и на целия ЕС. Започнала от финансовите институции, кризата бързо се пренесе в бюджетната сфера и увеличи фискалните рискове на няколко европейски държави.
- 2.5.7.1. Особено високи рискове в този период създаваше състоянието на еврозоната, защото сериозни проблеми с бюджетния дефицит на една или повече държави можеше да поставят под въпрос съществуването на единната валута.
- 2.5.7.2. Наложено се да се мобилизират значителни ресурси към засегнатите държави, които срещу тях се ангажираха със структурни реформи. Доколкото това се случваше в условия на развиваща се криза и без предварително създадени инструменти и процедури, реакцията на кризата беше импровизирана и от нея се яви зародишът на нови институции като Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), а политическите решения се вземаха под натиска на събитията и с висока степен на недоверие между страните членки.
- 2.5.7.3. Тази атмосфера се отразява в последвалите промени в икономическото управление, приети с пакета от шест законодателни акта (2011 г.) и пакета от два законодателни акта (2013 г.).
- 2.5.7.4. Пакетът от шест законодателни акта, който се състои от пет регламента и една директива, укрепва наблюдението върху фискалния сектор чрез подсилване на превантивната част на ПСР и разширява фокуса на икономическото управление, като включва в него и оценка на макроикономическите баланси. Целта е периодите на икономически растеж да се използват за консолидиране на фискалните параметри така, че в период на криза държавите да имат повече собствен ресурс за предприемане на антикризисни мерки.
- 2.5.7.5. Това става чрез наблюдение на тенденциите и на т.нар. значително отклонение от средносрочните бюджетни цели и предписание от страна на ЕК за предприемане на конкретни мерки.
- 2.5.7.6. По отношение на критерия от Маастрихт за максимално равнище на дълга се въвежда промяна, вследствие на която се следи дългосрочната устойчива траектория на дълговите равнища.
- 2.5.7.7. Пакетът от шест законодателни акта усилва и корективната част на ПСР. ЕК следи за макроикономическите дисбаланси във всяка страна членка, като при нужда предлага на Съвета да активира процедурата по



прекомерен дефицит, с която съответната страна членка се задължава да спазва строго определени предписания и целеви параметри, за да върне бюджета си в устойчиво положение.

- 2.5.7.8. Тези мерки се прилагат с по-високо внимание и степен на задължителност за страните от еврозоната, тъй като при тях националните рискове се отразяват много по-бързо върху цялата еврозона.
- 2.5.7.9. Пакетът от два законодателни акта от своя страна дава допълнителни инструменти за наблюдение на страните от еврозоната с цел тя да се предпази от неблагоприятно развитие в някои от националните икономики. Двата регламента, които го съставляват, са насочени към страните от еврозоната, които имат риск от прекомерен дефицит, които получават или излизат от програмата за финансово подпомагане.
- 2.5.7.10. Тези два пакета от общо седем регламента и една директива като цяло осигуряват по-голяма прозрачност на фискалните политики на страните от еврозоната, дават възможност за оценка и намеса от страна на Съвета, за да се гарантира фискалната координация и да се избегнат рисковете.
- 2.5.7.11. Не на последно място, както се подчертава и в документа на ЕК, “през последните години фокусът на Европейския семестър се разшири към заетостта и социалните аспекти, особено след интегрирането на ЕССП в него“. Важно значение придобиха също оценката и координацията на политиките за постигане на Целите за устойчиво развитие на ООН с произтичащите от тях предизвикателства в областта на икономиката, заетостта, екологията и социалното развитие.
- 2.6. ИСС приема, че **Публичната консултация** за икономическото управление, лансирана от ЕК, се обяснява с новия политически цикъл след последните избори за Европейски парламент през 2019 г. и е необходимостта да се направи оценка на досегашните постижения и проблеми, като се извършат необходимите законодателни корекции в рамките на този мандат на ЕП и ЕК.
- 2.7. ИСС изразява убеждението на своите членове, че преоценката на икономическото управление се налага и от новите реалности. При приемането на досегашните мерки основният приоритет беше намаляването на рисковете за еврозоната. Междувременно последва период на икономическа стабилизация и растеж, макар и слаб в еврозоната и по-ясно изразен извън нея. Същевременно трудно може да се каже, че доверието между страните членки чувствително се е повишило.
- 2.8. ИСС отчита, че през последните години настъпиха редица безспорно положителни промени - страни, които бяха в програма за финансово подпомагане, като Гърция и Португалия, излязоха от нея. Банковият съюз, макар и по-бавно от очакванията, укрепна и намалява риска от нова криза, като повишава

стабилността на банковия сектор. Европейският механизъм за стабилност също вече натрупа опит с фискалната помощ.

- 2.9. Тези обстоятелства, от една страна, предоставят примери за успешни мерки в икономическото управление, но от друга – за недостатъчен фокус, липса на ангажимент от страните членки и недостатъчно амбициозни резултати. Според ИСС тази смесена картина дава основание за **преглед на приоритетите и инструментите на икономическото управление**.
- 2.10. ИСС е уверен, че дълбоката и неочаквана криза, която беше предизвикана от КОВИД-19 също създава нови основания за преценка на политиките. Шокът от рязкото забавяне на икономиката засегна симетрично всички страни членки, но **последниците и начинът за възстановяване съдържат рискове за много асиметрични ефекти** и допълнително увеличаване на различията между националните икономики. При всички случаи възстановяването след този шок ще бъде предшествано от рецесия и силен натиск върху националните бюджети.
- 2.11. Възстановяването от кризата, свързана с КОВИД-19, трябва да бъде обмислено и като се отчитат **приоритетите през настоящия политически цикъл**. Според ИСС Зеленият пакт и цифровизацията имат потенциала да изведат националните икономики бързо от кризата или обратното – да ги натоварят с допълнителни разходи, без това да доведе до видими ефекти. Има опасност и различните страни да положат различни усилия за постигане на целите на Зеления пакт или цифровизацията, което може да доведе до допълнително увеличаване на различията, а и на рисковете както за еврозоната, така и за целия ЕС.
- 2.12. ИСС напомня, че напускането на Великобритания следва да се има предвид по отношение на обществените възприятия на политиките, провеждани на общностно равнище.

### **3. Резултати от икономическото управление в ЕС**

- 3.1. ИСС отчита, че **бюджетният дефицит** на страните членки влиза в заложените от договора в Маастрихт 3% от БВП.
- 3.1.1. Това е трайният ефект, въпреки че през годините, особено по време и след икономическа криза, стойностите в много страни нарастват. През 2010 г. само три страни членки имаха бюджетен дефицит под 3%, като средният за ЕС достигна 6% от БВП. Това се дължеше на необходимостта в някои страни да се рекапитализират или реструктурират банки с бюджетни средства, а в други лихвите по държавния дълг на международните пазари рязко се покачиха, което създаде тежки ликвидни проблеми за националните бюджети.
- 3.1.2. Все пак заложената 3%-на стойност остава като котва, към която правителствата се придържат като правило. През 2018 г. вече всички държави от ЕС се вменват в Маастрихтския критерий за бюджетен дефицит. Съблюдават се също така параметри като структурното фискално

усилие, средносрочната бюджетна цел, бенчмарка на разходите и минималния бенчмарк.

- 3.1.3. Основна роля за тази стабилизация изиграват пакетите от шест и от два законодателни акта и особено процедурата за прекомерен дефицит. Принос в постигането на номиналните цели за равнището на бюджетния дефицит има и фактът, че в десетилетието след кризата от 2007 и 2008 г. европейската икономика се развиваше стабилно и не беше засегната от значими вътрешни или външни шокове.
  - 3.1.4. С появата на КОВИД-19 натрупаните фискални буфери се оказват твърде недостатъчни и страните членки не могат да си позволят необходимите публични разходи за укрепване на здравните системи, за омекотяване на негативните социални и икономически проблеми и за възстановяване на икономиките, без отново да прибегнат до бързо нарастване на бюджетните дефицити. Някои от тях са застрашени да завършат 2020 г. с рекордни дефицити, достигащи 10% от БВП.
  - 3.1.5. Неубедителен е и резултатът, особено при страните извън еврозоната, от прилагането на инструмента, създаден за превантивно средносрочно регулиране на бюджетния дефицит – процедурата за значително отклонение. Без възможностите за санкции препоръките за адаптиране на средносрочните бюджетни прогнози понякога бяха игнорирани от страни членки. Този факт досега не е събудил особени политически напрежения, тъй като фискалният риск на страните не застрашава единната валута и в основни линии се ограничава до съответната държава.
  - 3.1.6. ИСС отчита, че целта за поддържане на бюджетния дефицит в рамките на 3% от БВП се постига, но не като трайна дългосрочна цел, а в периоди на икономическа стабилност и растеж.
- 3.2. ИСС констатира, че **Правителственият дълг**, за разлика от дефицита, се оказва доста по-труден за постигане параметър.
    - 3.2.1. След като очаквано се покачи след кризата от 2008 г. и през 2014 г. достигна 90% от БВП, общият дълг на страните - членки на ЕС, спадна до около 80% през 2019 г. Това е много по-ниско, отколкото в САЩ или Япония например, освен това половината от страните членки се вместиха под границата от 60%.
    - 3.2.2. Същевременно в еврозоната има все още страни членки, чийто дълг е висок и вероятно ще се запази такъв поне в средносрочен план. Тези страни са уязвими за себе си, но създават и значителна опасност за еврозоната.
    - 3.2.3. При евентуален шок или криза, каквато виждаме заради КОВИД-19, бюджетните разходи неизбежно нарастват значително и бързо. В такава ситуация държавите с висок дълг имат нужда от допълнителна ликвидност,

но същевременно пазарите завишават риска и съответно – лихвените проценти. Това отнема фискален ресурс и задълбочава проблемите.

3.2.4. В тези случаи актуална е темата за осигуряването на допълнителни ресурси чрез механизмите на ЕС и еврозоната в частност – ЕЦБ, Европейския механизъм за стабилност, издаване на общ дълг. Според ИСС в тези идеи има икономическа логика, но те са съпроводени с тежки политически сблъсъци, които рискуват да се пренесат в общественото мнение и да доведат до силни напрежения, дори до процеси на разпад.

3.2.5. Поради тези причини ИСС отчита, че управлението на дълговите равнища има известен успех, но като цяло не е съумяло да доведе до очакваното ограничаване на рисковете за еврозоната. Това може да се дължи както на неефективни инструменти, така и на грешки в полагането на целите. Ако през последните няколко години - в период на трайно ниски лихвени проценти и ниска инфлация, основна цел на правителствата беше да намаляват дълговите равнища, то това би станало за сметка на силно ограничени публични инвестиции и икономически спад.

3.3. ИСС отчита, че **икономическата стабилност и възможността за водене на политика на управление на икономическия цикъл** са в основата на пакетите от шест и от два законодателни акта, приети съответно през 2011 г. и 2013 г.

3.3.1. Целта е през периодите на икономически растеж всяка страна членка да създаде достатъчно буфери за противодействие на негативен икономически цикъл. Основният инструмент за това са средносрочните прогнози и превантивната част на ПСР.

3.3.2. ИСС е на мнение, че тази цел определено не е постигната. Като цяло правителствените политики остават проциклични. Въпреки че автоматичните стабилизатори работят при промяна в икономическия цикъл – във всяка страна членка по различен начин, техният ефект често се неутрализира с политики, които работят в обратна посока.

3.3.3. Така например в период на относително стабилен растеж макар и слаб, правителствата продължиха да насърчават икономиката чрез увеличени разходи от държавния бюджет. На практика средносрочните бюджетни прогнози и превантивната част на ПСР не изпълниха своята функция.

3.3.4. ИСС намира, че институциите на ЕС не разполагат с инструменти, с които могат да наложат изпълнението на фискалните цели. Страните членки на този етап отказват да предоставят на ЕС достатъчно фискален ресурс, за да може той да влияе на общия статус на европейската икономика или на икономиката в еврозоната в частност. Така ЕС остава с много малки възможности за провеждане на фискална политика и повече власт в паричната политика, основно чрез ЕЦБ.

3.4. ИСС подкрепя заложената в ПСР цел за **качеството на публичните финанси**

- 3.4.1. Постигането на тази цел предполага както приходната част на бюджета, така и разходната му част да допринасят за устойчив икономически растеж и социално включване. Качеството на публичните финанси изисква периодично и редовно да се прави преоценка на приоритетите на бюджетната политика, на дизайна на отделните мерки както в приходната, така и в разходната част, на ефективността на тяхното прилагане.
- 3.4.2. За тази амбициозна задача в средносрочната бюджетна прогноза се предвижда да се заделят ресурси за публични инвестиции. Планираните публични инвестиции следва да увеличават растежа при благоприятна икономическа конюнктура и да действат като антицикличен фактор при икономически спад. Освен това при представяне на бюджетните прогнози страните членки са насърчени да дадат информация, доколкото е възможно, за очакваното въздействие на бюджетните разходи в съответната сфера.
- 3.4.3. Становището на ИСС е, че досегашният опит показва, че системата за икономическо управление на ЕС има ограничено влияние върху качеството на публичните финанси. Инвестиционната клауза и клаузата за растеж са използвани само няколко пъти. Това се дължи на факта, че приоритизирането на публичните услуги и ефективността на бюджетите са на практика национален прерогатив и ЕС няма ефективни инструменти, с които да наложи общностен подход.
- 3.4.4. Като правило европейските институции могат да се намесят със становище по проектите за национални бюджети на доста късна фаза от тяхната подготовка. Няма пречка за националните парламенти да игнорират препоръката на ЕК.
- 3.4.5. ЕС има повече възможности, когато се прилага клаузата за структурни реформи при страна членка, която е под обхвата на корекционната част на ПСР, както и в случаите, в които страната членка се намира в процедура по прекомерен дефицит и от нея се иска да предостави Национална програма за реформи, в която показва намеренията си за структурни промени.
- 3.4.6. ИСС отчита, че в този случай отново трябва да се прецени дали целта за качеството на публичните финанси е осъществима на общностно равнище и ако е необходимо, да се актуализират механизмите за прилагане.
- 3.5. ИСС намира **националните фискални рамки** за едно от добрите постижения на икономическото управление.
- 3.5.1. Въведени с пакетите от шест и от два законодателни акта, те представляват набор от изисквания за сближаване на фискалните процедури и механизми и за повече прозрачност и предвидимост при съставянето, изпълнението и контрола върху националните бюджети. Тази рамка действа положително, особено в страните, които нямаха създадени съответните институции и правила.

3.5.2. Въпреки сближаването на фискалните рамки съществуват редица разлики между отделните страни членки по отношение на дизайн, степен на усложненост и практики. Това не е проблем, доколкото все пак усилията за повече яснота и предвидимост във фискалната политика дават резултат.

3.6. ИСС оценява **Процедурата за макроикономическите дисбаланси (ПМД)** като важна част от системата за икономическо управление.

3.6.1. Докато ПСР се фокусира единствено върху фискалните показатели, ПМД разширява наблюдението с анализ на допълнителни показатели като външни дисбаланси, производителност, конкурентоспособност, жилищен пазар, задлъжнялост между фирмите. Този по-широк поглед дава възможност да се анализира по-пълно как ще се отразят приеманите политики за стабилизиране на публичните финанси.

3.6.2. След лансирането на Европейския стълб за социални права показатели като равнището на безработица и други социални индикатори също стават част от наблюдението по ПМД. Разширява се структурирания диалог по препоръчаните икономически мерки със социалните партньори и Европейския парламент.

3.6.3. Доколкото Европейският семестър синхронизира процедурите по наблюдение в ПСР и ПМД, неговата цел е да се прави цялостна оценка и да се предписват най-адекватните мерки за всяка страна членка, като се отчитат едновременно ефектите върху фискалната стабилност, структурните политики, социалната сфера. ИСС очаква това да направи предлаганите мерки по-цялостни и ефективни.

3.6.4. Може да се предполага, че припознаването на приоритети като Европейският зелен пакт и цифровизацията на европейската икономика ще наложи включването на допълнителни показатели в ПМД, които да отразяват напредъка по тях. Същевременно прекомерното разширяване на наблюдаваните параметри ще затрудни тяхното едновременно съблюдаване. Все по-трудно ще става да се препоръчват адекватни икономически политики, които едновременно да подобряват всички следени показатели.

3.6.5. ИСС изразява увереност, че прилагането на ПМД безспорно доведе до по-голяма прозрачност и ангажиране на повече заинтересовани страни в обсъждането на икономическите приоритети и политики – социални партньори, парламентаристи и т.н.

3.6.6. По отношение на ефективността на ПМД все още има значителни възможности за нейното подобряване. Наблюдава се намаляващо ангажиране на страните членки с препоръките. Това може да се обясни както с намаляващия натиск на финансовите пазари поради продължителния период на икономическа стабилизация и растеж, така и с избягването до

този момент да се даде начало на Процедура по прекомерни дисбаланси за някоя страна членка.

- 3.6.7. Почти напълно липсва резултат въпреки усилията да се ограничат трайните излишъци по текущата сметка на някои страни членки. Тук отново те отказват да изпълнят предписанията въпреки очевидните ползи от ограничаването както на трайните дефицити, така и на крайните излишъци по текущата сметка на търговския баланс.
- 3.7. ИСС припомня, че **Европейският механизъм за стабилност (ЕМС)** беше създаден като реакция от кризата 2007 - 2008 г., когато няколко държави от еврозоната изпитваха затруднения или им беше практически невъзможно да си осигуряват средства от финансовите пазари. По този начин системата на наблюдение и координация се допълва с инструмент за осигуряване на финансов ресурс, който да опази правителствата от спекулативния натиск на финансовите пазари и в същото време да насочи финансовия ресурс към изпълнение на реформи, които да доведат до стабилизиране на националната икономика и връщане към финансовите пазари.
- 3.7.1. Създаването на ЕМС беше труден политически процес, който приключи през 2013 г. Той беше предшестван от други форми на предоставяне на средства под условие като Европейския фонд за финансова стабилност и Европейския механизъм за финансова стабилност.
- 3.7.2. В обхвата на тези механизми по време на кризата бяха включени няколко държави – втората и третата програма на Гърция, Португалия, Ирландия, Испания и Кипър. Всички тези държави поетапно и успешно излязоха от програмите за финансиране, върнаха се на финансовите пазари и вече са в етапа на последващо наблюдение.
- 3.7.3. ИСС намира, че ЕМС реши няколко проблема:
- 3.7.3.1. Създаде инструмент, близък до фискалните трансфери, който да осигури ликвидни средства на държави от еврозоната в затруднено положение, като избягва спекулативния натиск на пазарите.
- 3.7.3.2. Чрез подписването на индивидуални меморандуми за разбирателство правителствата поемат строги ангажименти за реформи, които в случаите досега се спазват стриктно.
- 3.7.3.3. Механизмът е временна мярка, която се задейства в определен момент и цели бързо провеждане на реформи в икономическото управление.
- 3.7.3.4. Постига се сравнително добра прозрачност на вземането на решения и се включва участието на националните парламенти и на Европейския парламент.
- 3.7.3.5. В значителна степен се съчетават процесите на наблюдение на икономическото управление, предвидени в ПСР и ПМД, с мерките за

оказване на съдействие на съответната страна членка за излизане от съответната програма и за последващо връщане към наблюдението.

3.7.3.6. Основните проблеми с този механизъм са свързани с неговата практическа концентрация върху държавите от еврозоната, като за останалите се предвиждат Инструментът за подкрепа на платежния баланс и програмите на Международния валутен фонд, както и политическите трудности за вземане на решение и сравнително малките възможности на ЕСМ да оказва помощ при силен шок, който засяга повече страни, каквато е ситуацията след кризата, предизвикана от КОВИД-19;

3.7.3.7. ИСС е на мнение, че донякъде ЕМС изпълни своето предназначение, но обхватът му е ограничен и той не е в състояние да окаже значимо съдействие при силни негативни шокове като кризата с КОВИД-19 например.

#### **4. Коментари по въпросите за публичната консултация**

4.1. Икономическият и социален съвет е изразявал многократно становища по въпросите, свързани с икономическото управление в ЕС.<sup>6</sup> ИСС намира тази тема за важна и адекватна за обсъждане между социалните партньори и представителите на гражданското общество.

4.2. Натрупаният досега опит от икономическото управление, както и тестът, предизвикан от КОВИД-19 дават основание за преглед на ефективността и на капацитета на икономическото управление в ЕС.

4.3. ИСС разгледа задълбочено въпросите за дискусия, представени от Европейската комисия, и на основата на своя анализ, като взе под внимание изложените до този момент позиции, изразява следното становище:

4.3.1. *Как може рамката да бъде подобрена така, че да осигури устойчивост на публичните финанси във всички страни членки, да допринесе за елиминиране на съществуващите макроикономически дисбаланси и да попречи за възникването на нови?*

4.3.1.1. ИСС е на мнение, че в общи линии икономическото управление в ЕС изпълнява своите задачи. Досегашният опит показва, че в средносрочен план страните членки съумяват да ограничат бюджетния си дефицит под референтните 3%. Същевременно въпреки общото средно намаляване на равнището на държавен дълг някои от страните членки не съумяват да постигнат устойчива тенденция, което създава рискове при възникването на нови негативни икономически шокове.

---

<sup>6</sup> Резолюции на ИСС по Годишните обзори на растежа за 2012 и до 2017 г.; Резолюции на ИСС по специфичните препоръки към България за 2013, 2014, 2015 и 2016 г.; резолюция на ИСС по МФР за периода 2021 - 2027 г.; становище на ИСС на тема "Ускоряване на подготовката за присъединяване на Република България към Еврозоната"; резолюция на ИСС на тема: „Институционални механизми за включване на социалните партньори и другите организации на гражданското общество в Европейския семестър”.



- 4.3.1.2. ИСС вярва, че осигуряването на допълнителна ликвидност по време на икономическа криза следва да се съчетава с усилия за бързо намаляване на дълга при възстановяване. В противен случай се създават морален риск и предпоставки за политически разногласия и напрежения.
- 4.3.1.3. За пореден път ИСС настоява мерките в икономическото управление, включително достъпът до ликвидност и бюджетно финансиране, да бъдат достъпни за всички страни членки, като тези извън еврозоната се присъединяват на доброволен принцип.<sup>7</sup>
- 4.3.2. *Как да се гарантира провеждането на отговорни фискални политики на национално равнище, които да позволяват краткосрочна стабилизация, без да намаляват дългосрочната устойчивост на публичните финанси?*
- 4.3.2.1. ИСС отново заявява своето трайно становище, че икономическото управление следва да бъде съобразено с особеностите на всяка страна членка. Напълно възможен е баланс между постигането на европейски цели и отчитането на национални специфики.
- 4.3.2.2. ИСС подчертава, че използването на европейски инструменти трябва да цели конвергенция на националните икономики. Пример, който може да се даде за подобряване на политиките, е Европейският фонд за стратегически инвестиции, който през следващите години ще работи под името InvestEU. Този фонд мобилизира значителни ресурси в европейските икономики, но в много страни преобладаваха големите проекти от трансевропейските мрежи, докато в България голямата част от ресурса беше насочена към кредитиране на малки и средни предприятия. Дългогодишният ефект от тези инвестиции ще бъде свързан със задълбочаване на различията между страните членки.<sup>8</sup>
- 4.3.2.3. ИСС възобновява своето предложение за по-голямо внимание върху индустриализацията и укрепването на вътрешните за ЕС вериги на доставки като част от икономическото управление.<sup>9</sup>
- 4.3.2.4. ИСС подчертава високия потенциал на МСП за постигането на целите на икономическото управление.<sup>10</sup>
- 4.3.2.5. ИСС предлага степента на изпълнение на препоръките от средносрочните прогнози и превантивния механизъм на ПСР, приети от съответната страна членка, да бъде условие за достъп до финансиране в помощ на платежния баланс.

---

<sup>7</sup> Резолюция на ИСС по МФР за периода 2021 - 2027 г.

<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> Резолюция на ИСС по ГОР за 2015 г.

<sup>10</sup> Становище на ИСС на тема: „Възможности и фактори за насърчаване на малките и средните предприятия в България за периода на планиране 2021 – 2027 г.“.

4.3.3. *По какъв начин рамката за икономическо наблюдение на ЕС може да насърчи страните членки да предприемат важни реформи, които да им позволят да отговарят на важни икономически, социални или екологични предизвикателства, без да подлагат на риск дългосрочната стабилност на публичния дълг?*

4.3.3.1. ИСС е на мнение, че основният показател, който трябва да се подобри, за да се гарантира дългосрочната устойчивост на публичните финанси, е равнището на задлъжнялост. В този смисъл фискалната експанзия при кризи или за насърчаване на икономическия растеж трябва да бъде съгласувана с ЕК по предварително приети правила и ограничители и максимално ограничена във времето. Всяка страна членка трябва да полага видими усилия за ограничаване на публичния дълг, когато той надвишава референтните стойности.

4.3.3.2. ИСС поддържа своята позиция, че при липса на възможност за фискални трансфери в рамките на еврозоната предоставянето на средства чрез ЕМС и програмата за количествени облекчения на ЕЦБ трябва да се активират по изключение, като финансовите пазари останат основен източник за финансиране на публичния дълг.

4.3.3.3. ИСС изразява убеждение, че общите приоритети на ЕС, включително за постигането на амбициозни цели в опазването на климата, съвместната отбрана, миграционната политика и други области, където съществува видима добавена стойност на действията на наднационално равнище, следва да се финансират основно чрез бюджета на ЕС.<sup>11</sup> Разбира се, това следва да става при много по-строг контрол върху ефективността на разходите и адекватна борба със злоупотребите с публични средства.

4.3.3.4. ИСС подчертава, че структурните реформи и промените във фискалния сектор са национален прерогатив. В рамките на икономическото управление ЕС следва да се фокусира върху фискалната стабилност, анализа, експертната оценка и публичността. Същевременно липсата на реформи и рационализиране на фискалната политика не следва да се насърчава и би трябвало да води до ограничения в достъпа до средства от бюджета на ЕС.

4.3.4. *Как може да бъде опростена рамката за икономическо наблюдение на ЕС, като същевременно се повиши нейната прозрачност?*

4.3.4.1. ИСС отново изразява мнение, че за да бъдат успешни, националните програми за реформи трябва да се изготвят в диалог и да бъдат припознати от основните институции в съответната държава. За нас особено важно е включването в този диалог на социалните партньори и представителите на гражданското общество на национално

<sup>11</sup> Резолюция на ИСС по МФР за периода 2021-2027 г.

равнище. ИСС е готов да предостави подобна платформа за обсъждане на Националните програми за реформи в България.<sup>12</sup>

4.3.4.2. ИСС потвърждава своята неколнократно изразявана позиция, че икономическото управление на ЕС не трябва да се фокусира единствено върху фискалните показатели.<sup>13</sup> Включването на социални показатели, които да се анализират след приемането на Европейския стълб на социалните права, е положителна крачка. Очаква се предвид новите приоритети в системата за наблюдение да се включат и екологични показатели.

4.3.4.3. ИСС е на мнение, че прекаленото разширяване на наблюдаваните в рамките на икономическото управление критерии води до размиване на целите и липса на сравнимост. Добър подход би било да се преразгледат досегашните показатели и да се систематизират в две групи – постоянни икономически и социални показатели и временни, свързани с постигането на определени цели в средносрочен план. По този начин ще се осигури, от една страна, кохерентност при оценките на икономическата политика на национално равнище, а от друга, ще се следи изпълнението на поставените общи за ЕС цели.

4.3.5. *Как да се насочи икономическото наблюдение към страни членки, които имат най-голяма нужда, и как да се осигури ангажираност и качествен диалог?*

4.3.5.1. ИСС изразява своята убеденост, че икономическото управление на ЕС трябва да цели координацията на националните политики и постигането на определени икономически и социални цели, като се отчитат националните особености и се постига повишаване на качеството на живот и намаляване на неравенствата в Съюза.

4.3.5.2. ИСС разглежда финансовата и икономическата устойчивост като много важни цели, които са елемент от постигането на цел от по-висок порядък - по-висока конкурентоспособност на икономиката на ЕС и по-добро качество на живот на всички европейски граждани.

4.3.5.3. ИСС е на мнение, че икономическото наблюдение трябва да бъде едновременно съобразено с особеностите на всяка страна членка и същевременно да търси пътища за координация и постигане на общоевропейски цели и приоритети.

4.3.5.4. ИСС намира за нормално икономическото наблюдение да бъде по-всеобхватно за страни членки, които са в процедура за прекомерен дефицит или при които наблюдаваните параметри предполагат рискове за устойчивостта на икономиката. В тези случаи ЕК трябва да работи в

<sup>12</sup> Резолюция на ИСС на тема: „Институционални механизми за включване на социалните партньори и другите организации на гражданското общество в Европейския семестър”.

<sup>13</sup> Резолюция на ИСС по ГОР за 2017 г.

максимално ясна и предварително определена рамка и да ангажира пълноценно съответния национален парламент и Европейския парламент.

4.3.5.5. Като изхожда от добрата практика в България, ИСС намира за много ефикасен ангажимента на социалните партньори не само при обсъждането на рамката и целите на икономическото управление, но и при прилагането на конкретните политики – например, чрез участие в професионалното обучение, мониторинг върху ефективността, намаляване на бюрокрацията и увеличаване на прозрачността на прилаганите политики.<sup>14</sup>

4.3.5.6. ИСС е на мнение, че най-добра ангажираност на страните членки може да се получи, когато при пълна прозрачност и автоматизъм на законовата рамка отклонението от поетите ангажименти над определен праг би довело до бъдещи ограничения на финансовия ресурс, предоставян от институциите на ЕС, и до излизане изцяло на финансовите пазари.

4.3.5.7. ИСС изразява позиция, че не е допустимо проблеми на националната фискална политика да се компенсират трайно с инструментите на паричната политика на ЕЦБ. За тази цел икономическото управление на ЕС следва да разполага с ефективни инструменти както при корективната, така и при превантивната част на ПСР за регулиране на достъпа до програмите на ЕЦБ и ЕМС в зависимост от поведението на националното правителство и постигнатите резултати във фискалната консолидация.

4.3.6. *Как рамката за икономическо наблюдение може да бъде прилагана по-ефективно? Каква трябва да бъде ролята на паричните санкции, увреждането на репутацията или позитивните поощрения?*

4.3.6.1. ИСС отново заявява своята позиция, че икономическото управление в рамките на ЕС трябва да се провежда при използване на ясни критерии и инструменти както за санкции, така и за поощрения. Санкциите могат да бъдат свързани с достъпа до фондове и инструменти на ЕЦБ, ЕМС, както и до управлявани от ЕК програми като InvestEU, програми за научни изследвания, фондове на ЕИБ. Съответно стимулите могат да са свързани с разширен достъп до тези инструменти и програми.

4.3.6.2. ИСС не намира за уместни санкции, които предполагат изплащане на суми от бюджетите на съответните страни членки или ограничаване на достъпа до средствата по програмите за съвместно управление, финансирани от бюджета на ЕС. По този начин

---

<sup>14</sup> Резолюция на ИСС на тема: „Институционални механизми за включване на социалните партньори и другите организации на гражданското общество в Европейския семестър”.

отговорността би се пренесла върху субекти, които не участват във вземането на решения по икономическата политика на правителството.<sup>15</sup>

- 4.3.6.3. ИСС намира, че репутационният риск не е достатъчен стимул за изпълнение на ангажиментите по икономическото управление. Дори обратното, често това се превръща в инструмент за настройване на общественото мнение против европейските правила.
- 4.3.6.4. ИСС намира, че нуждите на Европейския съюз до голяма степен са съобразени с процедурите по приемането на националните бюджети. ЕК има възможност да се произнесе по размера на дълга и бюджетния дефицит преди окончателното приемане на годишните бюджети. По този начин се дава ясен сигнал на националните парламенти за рисковете от нарушаване на правилата.
- 4.3.6.5. ИСС е на мнение, че вниманието на ЕК следва да се съсредоточи върху структурните реформи в националните бюджетни политики, които могат да се проследят в средносрочните бюджетни прогнози. Именно там е подходящото място да се дадат препоръки, чието следване да се спазва с приемането на годишни бюджети.
- 4.3.6.6. ИСС обръща специално внимание на важноста на функциониращия пазар на труда за изпълнение на целите на икономическото управление. В рамките на процедурите по икономическото управление следва да се отчете приливането на работна ръка от страни с по-ниско към страни с по-високо равнище на заплащане. Този процес създава значителни напрежения и увеличаване на производствения дефицит в някои страни членки, което следва да се компенсира по отношение на пострадалите страни членки.
- 4.3.7. *Как да се укрепят допълнително националните фискални рамки и да се свържат по-добре с европейската фискална рамка?*
- 4.3.7.1. Предвид факта, че паричната политика е обща за страните от еврозоната и се провежда от ЕЦБ, а фискалните политики се провеждат от страните членки, икономическото управление има за цел да не допусне фатални разминавания. ИСС е на мнение, че рамката за наблюдение трябва да се укрепва и усъвършенства непрекъснато, за да осигури хармоничност между националните фискални политики, от една страна, и между тях и монетарната политика на ЕЦБ, от друга. Страните членки, които са извън еврозоната, следва да са обект на облекчен вариант на икономическото наблюдение освен ако те сами не изразят желание за това. При всички случаи в дългосрочен план целите трябва да бъдат конвергенция и хомогенизация на националните икономики както в еврозоната, така и в целия ЕС.

---

<sup>15</sup> Резолюция на ИСС по МФР за периода 2021 - 2027 г.

- 4.3.7.2. ИСС намира, че включването на допълнителни показатели в рамката за наблюдение като тези, свързани със Зеления пакт или цифровизацията например, носи риск от загуба на фокус и размиване на икономическото управление. Постиженията по тези приоритети трябва да се следят в отделна рамка.
- 4.3.8. *По какъв начин рамката за наблюдение може да се свърже по-добре с плановете за задълбочаване на Икономическия и валутен съюз?*
- 4.3.8.1. ИСС е уверен, че задълбочаването на Икономическия и валутен съюз е правилният път за по-нататъшното развитие на ЕС. Конкурентната външна среда налага усилията за укрепване и хомогенност на европейската икономика да продължат. Залогът да се поддържа конкурентоспособността на втората по големина в света икономика е много висок. Всички страни членки и европейските граждани имат полза от силна, модерна и гъвкава икономика.
- 4.3.8.2. Същевременно ИСС поддържа своята изразявана нееднократно позиция, че задълбочаването на икономическата интеграция следва да бъде хармоничен процес, в който се включват всички страни членки. Успоредно с това развитието на Икономическия и валутен съюз трябва да бъде процес, в който всяка страна членка участва при ясно определени условия и като запазва ролята на своите демократични институции.
- 4.3.8.3. В тази връзка ИСС е на мнение, че рамката за наблюдение трябва да следва мерките за задълбочаване на Икономическия и валутен съюз, като същевременно отчита ясно изразеното от националните институции желание за пълноценно участие в този процес.
- 4.3.8.4. Едни от новите инструменти, които се появиха след кризата през 2008 г. и предстои да се увеличат след кризата, предизвикана от КОВИД-19, са предоставянето на допълнителна ликвидност чрез различни програми на ЕС и на ЕЦБ. ИСС изразява позиция, че отпускането на подобни средства под формата на дълг трябва да води до автоматично засилване на рамката за наблюдение. В тези случаи следва автоматично да се активира корективният механизъм на ПСР, който да се запазва до изплащане на 80% от получения кредит.
- 4.3.9. *В рамките на Европейския семестър как могат Пактът за стабилност и растеж и Процедурата за макроикономически дисбаланси да се съчетават по-добре и да водят до по-добра икономическа координация?*
- 4.3.9.1. ИСС изразява позиция, че одобряването на икономическото управление в рамките на Европейския семестър следва приоритетно да потърси по-пряка връзка между ПСР и ПМД. ПМД трябва да е водеща в преценката, особено ако се опрости и фокусира върху най-важните

параметри. Тази процедура дава много по-балансиран поглед върху цялостната социално-икономическа среда и е основание за изготвяне на по-адекватни предписания, приети като собствени приоритети от съответната страна членка.

4.3.9.2. Същевременно ИСС намира, че инструментите на ПСР и особено корективният механизъм са ефективни за осигуряване прилагането на поетите ангажименти. Допълнително следва да бъде засилен превантивният механизъм, тъй като в периоди на растеж степента на ангажираност на страните членки като правило намалява.

(п)

Проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ