



Брюксел, 21.10.2015 г.
COM(2015) 600 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА**

Стъпки към завършването на икономическия и паричния съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните години структурата на икономическия и паричен съюз (ИПС) бе значително укрепена с цел да бъде подобро икономическото управление и за постигането на финансова стабилност. Въпреки това устойчивостта на ИПС трябва да укрепне още повече, за да се даде нов старт на процес на по-голямо сближаване както между държавите членки, така и в самите общества, като в основата му трябва да стоят повишаването на производителността, разкриването на работни места и социалната справедливост.

През юни 2015 г. председателят на Европейската комисия в тясно сътрудничество с председателя на срещата на върха на държавите от еврозоната, председателя на Еврогрупата, председателя на Европейската централна банка и председателя на Европейския парламент, представи доклад за амбициозна, но прагматична пътна карта за завършването на ИПС¹. В Доклада на петимата председатели се изтъква, че напредък е необходим едновременно в четири направления. Първо, към истински икономически съюз, който гарантира, че всяка икономика има структурните характеристики да преуспява в рамките на паричния съюз. Второ, към финансов съюз, който гарантира целостта на нашата валута в рамките на паричния съюз чрез ограничаване на риска за финансовата стабилност и увеличаване на неговото споделяне с частния сектор. Трето, към фискален съюз, който води до фискална устойчивост и фискална стабилизация. И накрая, към политически съюз, който осигурява основата за всички горепосочени съюзи чрез истинска демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване.

Петимата председатели се споразумяха също за пътна карта на изпълнението², която да консолидира еврозоната от началото на 2017 г. (етап 1 — „задълбочаване чрез действие“). На този първи етап, започнал на 1 юли 2015 г.³, действията ще се основават на съществуващите инструменти, както и на оптималното използване на действащите Договори. След това, въз основа на сравнителни показатели за подновено и по-голямо сближаване на икономиките в еврозоната трябва да бъдат предприети по-задълбочени реформи с преход от средносрочна към дългосрочна визия за новите перспективи за растеж (етап 2 — „завършване на икономическия и паричен съюз“). Като цяло за превръщането на доклада на петимата председатели в дела е необходимо споделено разбиране за обща цел сред всички държави членки от еврозоната и институции на ЕС. Действията, очертани в настоящото съобщение, важат за държавите членки от еврозоната, но процесът на задълбочаване на ИПС е отворен за всички държави от ЕС. Същевременно Комисията ще направи необходимото на вътрешния пазар да не възникват нарушения.

¹ „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ — доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц, 22 юни 2015 г.

² Вж. приложение 1 към доклада.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5294_en.htm.

Настоящото съобщение и придружаващите го предложения разработват ключови елементи на етап 1 от процеса на задълбочаване на ИПС. Пакетът от мерки включва преразгледан подход към европейския семестър, усъвършенстван набор от инструменти за икономическо управление, включително създаването на национални съвети по конкурентоспособността и консултативен Европейски фискален съвет, по-единно представителство на еврозоната в международните организации, по-специално Международния валутен фонд и стъпки към финансов съюз, по-специално чрез Европейска схема за гарантиране на депозитите. Тези мерки ще бъдат допълнени със стъпки, предприети с Европейския парламент, за подобряването на демократичната отчетност на системата на европейското икономическо управление.

2. ПРЕРАБОТЕН ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР

През икономическата и финансова криза координацията на икономическата политика в ИПС бе значително подсилена. Тези общи правила, процедури и институции на равнище ЕС играят централна роля за преодоляването на предкризисните дисбаланси, структурните слабости и наследството от кризата, както и за да се даде тласък на инвестициите и да се възстанови средносрочният потенциал за растеж.

Европейският семестър — ежегодният цикъл на координация на икономическите политики на равнище ЕС, въведен през 2011 г., се превърна във важно средство за провеждане на реформи на национално равнище и на равнище ЕС. Държавите членки следва обаче да постигнат повече напредък в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, тъй като изпълнението е все още неравномерно и често само ограничено.

През годините процесът непрекъснато бе усъвършенстван, за да бъдат използвани силните му страни и отстранени слабостите му. Съвсем наскоро новата Комисия се възползва от своя първи европейски семестър през 2015 г., за да рационализира съществено този процес. Публикуването на докладите за отделните държави още през февруари осигури повече време за истински диалог с държавите членки и позволи да бъде задълбочен дебатът на двустранно и многостранно равнище, както и с други заинтересовани страни. За този график с по-ранни крайни срокове бе необходимо ролята на националните програми за реформи да бъде адаптирана така, че те да се превърнат в инструмент за държавите членки за представяне на перспективни политически инициативи в отговор на анализа на Комисията. Чрез публикуването по-рано през май на предложенията на Комисията за специфичните за всяка държава препоръки бе осигурено и повече време за размисъл и дебат. Комисията акцентира по-силно на този аспект, като намали значително броя на препоръките, които обхващат единствено ключовите приоритети от макроикономическо и социално значение и които трябва да привлекат вниманието на държавите членки през следващите дванадесет до осемнадесет месеца. Макар този акцент да трябва да се запази, докладите за отделните държави ще продължат да следват по-цялостен подход, който да обхваща по-широк кръг от теми от икономическо значение за държавите членки.

Стабилността и изпълнението на тази подобрена структура е от ключово значение за извличането на всички ползи през предстоящия период. Едновременно с това и въз основа на тези развития някои по-нататъшни корекции могат да донесат допълнителни ползи. Сред тях, по-специално, са по-добро интегриране на еврозоната и националното измерение, по-силният акцент върху заетостта и социалните показатели, насърчаване на сближаването чрез набелязване на показатели и прилагане на добри практики, както и подкрепа за реформи от европейските структурни и инвестиционни фондове и техническа помощ. Таблица 1 съдържа графичен преглед на предложения европейския семестър за 2016 г.

2.1. По-добро интегриране на еврозоната и националното измерение

Поради по-силната взаимозависимост на държавите от еврозоната и по-големия потенциал за разпространяване на отрицателните ефекти сред държавите с обща валута са необходими по-добра координация и засилено наблюдение на бюджетните процеси и икономическите политики на всички държави членки от еврозоната. Поуките от кризата са две: първо, неадекватни национални фискални и икономически политики и неадекватен финансов надзор могат да причинят огромни икономически и социални трудности; второ, еврозоната като цяло не е имунизирана срещу рисковете от големи и дестабилизиращи икономически и финансови сътресения. По тази причина и макар солидните национални политики до голяма степен да намаляват вероятността от криза, оправдано е също да се следи и анализира отблизо общата фискална, икономическа и социална ситуация в еврозоната като цяло, и този анализ да бъде взет предвид при изготвянето на националните политики.

Цялостното измерение на еврозоната вече е включено в европейския семестър и в препоръките за еврозоната, по-специално в годишната оценка на проектите на бюджетни планове на държавите членки от еврозоната и произтичащата от тях цялостна фискална позиция в еврозоната. Целта на процеса е приоритетите да бъдат определени заедно и по тях да се действа от гледната точка на еврозоната. Този процес продължава да се основава обаче на подчертано индивидуален подход към всяка държава, а цялостното измерение на еврозоната се взема предвид само косвено. Европейският семестър следва да бъде структуриран така, че първо да бъдат проведени дебатите и формулирани препоръките за еврозоната, преди дискусиите, специфични за отделните държави, което да позволи общите предизвикателства да бъдат напълно отразени в действия, специфични за отделните държави.

Поради това в своя годишен обзор на растежа, който предстои да бъде публикуван през ноември, Комисията набляга особено на основните фискални, икономически, социални и финансови приоритети за еврозоната като цяло. По-специално, Комисията призовава за специфична за Еврогрупата дискусия по фискалната позиция на еврозоната в контекста на оценката на проектите на бюджетни планове. В този случай може да се наложи препоръката за еврозоната да бъде публикувана по-рано.

Обсъжданията по приоритетите на еврозоната следва да бъдат проведени в Съвета и Еврогрупата, както и в Европейския парламент. Произтичащото от тях общо разбиране ще предостави насоки за съдържанието на националните програми за реформи и националните програми за стабилност на държавите членки от еврозоната през април, както и за съответните специфични за държавите препоръки през месец май.

2.2. По-силен акцент върху заетостта и социалните резултати

Комисията вече предприе стъпки, за да засили акцента върху заетостта и социалните въпроси в контекста на европейския семестър и процеса на задълбочаване на ИПС. В изданието от 2015 г. на докладите за държавите подробно бяха обсъдени заетостта и социалното развитие. До повечето държави членки бяха отправени специфични за всяка от тях препоръки в тези области.

В процедурата при макроикономически дисбаланси допълнително бяха подчертани заетостта и социалните аспекти. По-рано през 2015 г. Комисията предложи към съществуващите 11 основни показателя на процедурата при макроикономически дисбаланси да бъдат добавени още три (коефициент на икономическа активност, младежка безработица, дългосрочна безработица). Те ще послужат за определянето на условията в социалната сфера и заетостта, в които се извършва корекцията, и в крайна сметка ще спомогнат за подобряването на планирането на политиките. Комисията планира да използва разширения списък на основните показатели още в доклада от 2016 г. относно механизма за предупреждение.

По-голямо внимание се обръща също на социалната справедливост на новите програми за макроикономически корекции, за да се гарантира, че корекцията се разпределя справедливо и че най-уязвимите членове на обществото са защитени. Комисията изготви за първи път оценка на въздействието в социалната сфера по повод на Меморандума за разбирателство с Гърция⁴. Тя възнамерява да продължи тази практика в случай на бъдеща програма за подкрепа на стабилността.

Редица допълнителни стъпки трябва да бъдат предприети за поставянето на по-силен акцент върху резултатите на държавите членки в социалната сфера и заетостта. Държавите членки следва да обръщат по-голямо внимание на приноса на социалните партньори, по-специално за укрепването на ангажираността с усилията за реформа. За тази цел Комисията насърчава по-активното участие на социалните партньори в изготвянето на националните програми за реформи. Освен това представителствата на Комисията в държавите членки ще се консултират със социалните партньори на предварително определени основни етапи от семестъра. Тези действия ще бъдат допълнени с по-активен диалог със социалните партньори в хода на посещенията, провеждани във връзка с европейския семестър. Освен това участието на социалните партньори на равнище ЕС ще продължи и вероятно ще укрепне, например посредством

⁴ Вж. документа на адрес: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/assessment_social_impact_en.pdf.

подновената тристранна социална среща на високо равнище и макроикономическия диалог, за да нарасне техният принос към семестъра.

Сближаването на най-добрите практики в областта на заетостта и социалната политика следва да допринесе за по-доброто функциониране и за легитимността на проекта за ИПС. В краткосрочен план такова по-голямо сближаване може да бъде постигнато чрез разработването на общи целеви показатели наред с компонентите на понятието *гъвкава сигурност* като гъвкави и надеждни трудови договори, избягващи появата на двустепенен пазар на труда, цялостни стратегии за обучение през целия живот, ефективни политики за подпомагане на безработните, позволяващи им да се върнат на пазара на труда, модерни и приобщаващи системи за социална закрила и образование и адекватно данъчно облагане на труда. Освен това Комисията потвърди намерението си да представи европейски стълб на социалните права, който ще се основава на съществуващите достижения на правото на Европейския съюз и ще служи като компас за цялостния процес на сближаване.

2.3. Насърчаване на сближаването чрез сравнителен анализ и прилагане на най-добри практики

В доклада на петимата председатели се набляга на използването на сравнителния анализ и на кръстосания преглед на изпълнението, за да се постигне сближаване и еднакво устойчиви икономически структури в цялата еврозона. Кръстосаният преглед на изпълнението има за цел да установи дали има недостатъчни резултати и да спомогне за сближаването с постигнатите най-добри резултати в областта на пазарите на труда, конкурентоспособността, стопанската среда и публичната администрация, както и в някои аспекти на данъчната политика. Сравнителният анализ може да допринесе за увеличаването на ангажираността на програмите на държавите членки за структурни реформи и да подпомогне тяхното изпълнение.

Извършваните понастоящем сравнителни анализи в Еврогрупата (напр. на данъчно-осигурителната тежест върху труда) показваха, че ако са използвани по подходящ начин, те могат да се превърнат в истински мощен инструмент за действие. По-специално, сравнителните показатели трябва да отговарят на две изисквания. Първо, те трябва да са тясно свързани с политическите лостове, така че да са в състояние да доведат до действителни и значими политически последици. Второ, необходимо е солидно доказателство и достатъчно консенсус, че те допринасят значително за постигането на по-амбициозни цели, каквито са работните места, растежът, конкурентоспособността, социалното приобщаване и справедливост или финансовата стабилност⁵.

⁵ Сред примерите за такива значими показатели са навлизането на предприятията на пазара и тяхното излизане от него, коефициентите на безработица (например безработицата сред младите хора и дългосрочната безработица) и завършените образователни степени. Тези показатели са доказали своята връзка с икономическия растеж, производителността, иновациите, заетостта и справедливостта. В същото време те насочват към конкретни политически лостове, които следва да бъдат взети предвид с цел подобряване на резултатите. За посочените примери сред тях са дейностите, въздействащи на условията за стопанска дейност, мерките, влияещи на търсенето и предлагането на пазара на труда като

Наличието на такива показатели, тяхната статистическа надеждност, сложността и степента, до която обхващат пълната действителност, могат да варират значително в зависимост от областта на политиката. В резултат на това прилагането на сравнителния анализ следва да оставя възможност за индивидуални корекции по области на политиката. Освен това сравнителният анализ трябва да бъде допълнен от икономически анализ, който позволява да бъдат обсъдени евентуални компромиси между областите на политиката, както и да бъде извършена задълбочена оценка на въздействията на политиките.

Комисията започва с европейския семестър за 2016 г. и постепенно ще предлага показатели и кръстосани прегледи в различни политически или тематични области. Те ще бъдат използвани за дебатите в съответните състави на Съвета и Еврогрупата за постигането на общо разбиране за предизвикателствата и политическите мерки за преодоляването им.

Резултатите от дискусиите и оценките ще послужат за европейския семестър и ще създадат предпоставки за по-добра съгласуваност на политиките и на етап 2.

2.4. По-целенасочена подкрепа за реформи чрез фондовете на ЕС и чрез техническа помощ

За да подкрепя структурните реформи в съответствие с общите икономически приоритети, определени на равнище Европейски съюз, Комисията ще се стреми да подобри използването на европейските структурни и инвестиционни фондове в подкрепа на ключовите приоритети, набелязани в специфичните препоръки за отделните държави, включително посредством използването на мерки за обвързване на ефективността на тези фондове с доброто икономическо управление⁶. Новата правна уредба изисква програмите, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, да обхващат всички значими специфични препоръки за отделните държави. Комисията ще наблюдава и ще докладва за напредъка в постигането на набелязаните цели до 2017 г. Реформата на политиката на сближаване през 2013 г. въведе принципа на така наречените макроикономически условия за всичките пет европейски структурни и инвестиционни фондове. Тя е част от по-широките усилия да се гарантира, че европейските структурни и инвестиционни фондове се използват в подкрепа на реформите, за които е установено, че са от ключово значение за социалните и икономическите резултати в държавите членки, както и за да

компонента „активизиране“ на обезщетенията за безработица и данъчно-осигурителната тежест, както и подобряването на достъпа до образование.

⁶ Член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

се гарантира, че ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове не е застрашена от лоши макроикономически политики.⁷

В същото време провеждането на реформите ще бъде подкрепяно чрез други програми на ЕС за финансиране в съответната област на политиката и постепенното оказване на техническо съдействие, предоставяно от Службата за подкрепа на структурните реформи към Комисията. Комисията създаде тази служба, за да предоставя при поискване техническа подкрепа на всички държави членки в изготвянето и ефективното провеждане на реформите в контекста на процедурите за икономическо управление (по-специално, изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, действията по процедурата при макроикономически дисбаланси или реформите по програми за подкрепа на стабилността), включително чрез подкрепа за ефикасното и ефективно използване на средствата от фондовете на ЕС.

3. ПОДОБРЯВАНЕ НА НАБОРА ОТ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ

В хода на икономическата и финансовата криза рамката за икономическо управление бе значително подсилена с въвеждането на пакета от шест законодателни акта, пакета от два законодателни акта и Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (ДСКУ)⁸. По-строгите бюджетни правила, както и наскоро създадената процедура при макроикономически дисбаланси значително задълбочиха и разшириха обхвата и възможната ефикасност на действията на ЕС.

При първия преглед на подсилената рамка за икономическо управление⁹ бяха установени няколко области, в които са необходими подобрения, а именно по отношение на прозрачността, сложността и предвидимостта на изготвянето на политиките, които са от значение за ефективността на инструментите. Краткият опит от функционирането на новите инструменти, някои от които влязоха в сила съвсем

⁷ Като първа мярка Комисията може да поиска споразуменията за партньорство на държавите членки и програмата за използването на средствата от фондовете на ЕС да бъдат изменени, за да помогнат за изпълнението на препоръките на Съвета или за осигуряването на максимално въздействие на европейските структурни и инвестиционни фондове в държавите членки, които получават финансова помощ от ЕС. Ако държава членка не предприеме тези изменения, Комисията може да предложи на Съвета да спре плащанията по съответните програми. Като втора мярка Комисията трябва да предложи да бъде спряно поемането на задължения или плащанията, когато държава членка не предприеме корективни действия в рамките на процедурите за икономическо управление, например в рамките на процедурата при прекомерен дефицит и/или процедурата при прекомерен дисбаланс или програмата за подкрепа на стабилността.

⁸ Пакет от шест законодателни акта: Регламенти (ЕС) № 1173/2011, № 1174/2011, № 1175/2011, № 1176/2011, № 1177/2011, Директива 2011/85/ЕС; Пакет от два законодателни акта: Регламенти (ЕС) № 472/2013, № 473/2013, ДСКУ: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/>. Фискалната част на ДСКУ се нарича още „фискален пакт“.

⁹ Преглед на икономическото управление, Доклад за прилагането на Регламенти (ЕС) № 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013, 473/2013, COM(2014) 905, 28.11.2014 г.

наскоро, ограничава възможността да се правят категорични заключения относно тяхното въздействие върху растежа, дисбалансите и сближаването.

Необходими са повече данни и опит с реформираните структури на управление, преди да се пристъпи към по-нататъшни законодателни реформи. На сегашния етап Комисията ще продължи да прилага изцяло и прозрачно наличните инструменти и средства. Успоредно с това Комисията възнамерява да подобри яснотата и да намали сложността на съществуващата рамка от фискалните правила до прилагането на процедурата при макроикономически дисбаланси. Освен това, както бе посочено в доклада на петимата председатели, Комисията подкрепя въвеждането на система от национални съвети по конкурентоспособността и създаването на консултативен Европейски фискален съвет.

3.1. Увеличаване на прозрачността и намаляване на сложността на действащите фискални правила

С цел да подобри прозрачността и начина, по който тя прилага правилата на Пакта за стабилност и растеж, Комисията публикува „Наръчник относно Пакта за стабилност и растеж“¹⁰. Наръчникът ще бъде актуализиран ежегодно, за да бъдат отразени своевременно промените в развитието на правилата и практиката на наблюдение. Освен това Комисията споделя с държавите членки данните и изчисленията, които са в основата на нейните решения, свързани с наблюдението. Тя възнамерява също да споделя тази информация с националните фискални съвети, а след консултация с държавите членки — и с обществеността. Новият независим консултативен Европейски фискален съвет (вж. раздел 3.4) също ще допринесе за увеличаването на прозрачността. Комисията ще започне да представя актуализация на пълния набор от външни икономически прогнози през септември, които да допринесат за формулирането на националните проекти за бюджетни планове.

Начинът, по който се прилагат правилата, също може да бъде опростен и да стане по-прозрачен, без да се променя тяхното правно основание. В тесни консултации с държавите членки Комисията ще се стреми към следните разяснения.

Първо, Комисията ще гарантира съгласуваността между методиките, приложими към правилото за дълга от процедурата при прекомерен дефицит, и тези, които се използват за структурните бюджетни цели на държавите членки, известни като средносрочни бюджетни цели. Неотдавнашното укрепване на икономическото управление превърна критерия за дълга по процедурата при прекомерен дефицит в просто правило за намаляване на публичния дълг, надвишаващ 60 % от БВП. Не бе изяснено обаче каква ще е ролята на това правило, когато се решава дали дадена държава членка да бъде поставена в процедура при прекомерен дефицит. При актуализирането на долните граници за средносрочните бюджетни цели, които държавите членки могат да определят, Комисията ще гарантира, че тези стойности са съобразени със спазването на правилото за дълга в средносрочен план.

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf.

Второ, Комисията ще се стреми да оптимизира методиката за оценка на спазването на Пакта за стабилност и растеж. В резултат на дискусиите с държавите членки, провеждани през годините, понастоящем се използват различни набори от бюджетни показатели за оценка на съответствието на фискалните политики на държавите членки, в които се изпълняват предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Един хармонизиран и последователен подход ще опрости ситуацията и ще даде възможност за по-последователен преход от корективния към предпазния режим на Пакта за стабилност и растеж. По този начин Комисията ще проучи начините да се разчита повече на един-единствен практически показател за спазване на Пакта за стабилност и растеж.

Трето, Комисията ще проучи възможността да бъдат актуализирани многогодишните препоръки на Съвета за намаляване на прекомерния дефицит, за да бъдат взети предвид не само условията на непредвидено влошаване на икономическата среда — както изрично е предвидено в Пакта за стабилност и растеж, но също и в случай на непредвидени подобрения. Този подход ще подкрепи целта на процедурата при прекомерен дефицит за гарантиране на своевременното коригиране на прекомерните дефицити.

И накрая, Комисията извършва преглед на транспонирането на правилата, определени в т. нар. „фискален пакт“ (т.е. фискалната част на Договора за стабилност, координация и управление в ИПС), чието предназначение е да бъде увеличена съгласуваността между европейската и националните фискални рамки, както и за повишаване на тяхната ангажираност в държавите членки. Комисията анализира включването на фискалния пакт в националното законодателство в съответствие с член 3, параграф 2 от ДСКУ. Тя започна предварителни консултации с договарящите се страни, за да им даде при необходимост възможност да представят своите забележки по заключенията на Комисията, както е предвидено в член 8, параграф 1 от ДСКУ, след което да публикува в съответствие с този член своя доклад за включването на фискалния пакт.

3.2. Укрепване на процедурата при макроикономически дисбаланси

Процедурата при макроикономически дисбаланси изигра решаваща роля за поставянето на преден план в икономическото наблюдение на ключовите проблеми с дисбалансите и донесе резултати по отношение на подкрепата за ефективните корекции на политиката в някои страни (например в Испания и Словения). Опитът обаче показва, че изпълнението може да бъде подобро по ред начини.

Първо, прозрачността на решенията на Комисията в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси ще бъде подобрена чрез публикуването на „указател“, който да събира и представя на едно място съответната информация за прилагането на процедурата при макроикономически дисбаланси. Освен това заключенията от задълбочените прегледи ще бъдат представяни по по-ясен начин както в докладите за отделните държави, така и в съобщението, представящо заключенията от задълбочените прегледи. Комисията ще представя също изрична обосновка за взетите

решения, включително по отношение на специфичните за всяка държава препоръки, свързани с процедурата при макроикономически дисбаланси.

Второ, при установяването на прекомерни дисбаланси, Комисията ще гарантира подходящи последващи действия. За това ще са необходими икономическа преценка и активен ангажимент с държавите членки за справянето със специфичните за тях предизвикателства и за гарантирането на национална ангажираност с реформите. До момента Комисията поставяше държавите членки с дисбаланси в различни категории, които се променяха с течение на времето и за които, в зависимост от естеството и интензивността на дисбалансите, бяха необходими различна степен на контрол и политически действия. Досега не е прибягвано до процедурата при прекомерен дисбаланс. Комисията ще стабилизира категориите, ще поясни критериите, по които взима решение, и ще обясни по-добре връзката между естеството на дисбалансите и начина, по който те са третирани в специфичните за всяка държава препоръки. Комисията ще работи заедно с държавите членки, включително с новите съвети по конкурентоспособността¹¹, относно най-подходящите начини за отстраняване на дисбалансите и за въвеждане на строга и обвързана със срокове специфична система за контрол в подкрепа на изпълнението. Процедурата при прекомерен дисбаланс може да бъде задействана при недостатъчен ангажимент за реформи и липсата на ефективен напредък в изпълнението и ще бъде използвана в случай на тежки макроикономически дисбаланси, които застрашават правилното функциониране на икономическия и паричен съюз като тези, които доведоха до кризите. Комисията ще прикани също Съвета да участва по-активно в специфичния мониторинг на държавите с прекомерни дисбаланси, за които процедурата при прекомерен дисбаланс не е задействана.

Трето, при процедурата при прекомерни дисбаланси измерението на еврозоната ще бъде засилено. Съображенията, свързани с еврозоната, ще бъдат отразени в съответните документи (доклада за механизма за предупреждение и съобщението относно констатациите от задълбочените прегледи) и решения. Процедурата при макроикономически дисбаланси ще продължи да третира коригирането на вредните външни дефицити, както и насърчаването на подходящи реформи в държавите, натрупващи големи и постоянни излишъци по текущата сметка.

3.3. Система от национални съвети по конкурентоспособността

Конкурентоспособността има голямо значение за устойчивостта и капацитета за корекции в паричния съюз, както и за осигуряването на устойчив растеж и сближаване в бъдеще. За насърчаването на напредъка в структурните реформи в областта на конкурентоспособността съществуващите механизми на ЕС за координация на икономическите политики трябва да бъдат придружени от силна национална ангажираност с програмите за реформа. Уместно е да бъде привлечен независим експертен опит в областта на политиката на национално равнище и да бъде укрепен политическият диалог между ЕС и държавите членки. Поради това Комисията предлага

¹¹ Вж. раздел 3.3.

на Съвета да препоръча на държавите членки да създадат национални съвети по конкурентоспособността, които да проследяват показателите и политиките в областта на конкурентоспособността.

Съвети по конкурентоспособността ще спомогнат за подобряването на националните политики, като предоставят независим експертен опит, особено при оценяването на резултатите по отношение на конкурентоспособността и реформите, свързани с нея. Така те ще допринесат за изготвянето и изпълнението на ефективни реформи, включително в отговор на специфичните за всяка държава препоръки. Обхватът на аспектите, свързани с конкурентоспособността, подлежащи на наблюдение, трябва да отразяват понятието „конкурентоспособност“ в неговата цялост, включително ценовите и неценовите развития. Съветите по конкурентоспособността ще съставят и публикуват ежегодно своите констатации за наблюдаваните области.

Съветите по конкурентоспособността трябва да се придържат към набор от общи принципи, като вземат предвид разнообразието на опита и практиките в държавите членки. Препоръките на съветите трябва да послужат за процесите на определяне на трудовите възнаграждения, без да се намесват в тях или в ролята на социалните партньори, нито да хармонизират националните системи за определяне на трудовите възнаграждения. Съветите следва да бъдат независими от правителствените органи, занимаващи се с подобни въпроси, и да разполагат с капацитет да извършват висококачествени икономически анализи. При условие че тези изисквания са изпълнени, държавите членки следва да разполагат със свободата да съставят своите национални съвети по конкурентоспособността, или като създадат нови институции, или като адаптират мандата на съществуващи организации.

Заедно с настоящото съобщение Комисията приема Препоръка за Препоръка на Съвета относно създаването на национални съвети по конкурентоспособността. Тя е предназначена за държавите членки от еврозоната, но другите държави членки също се насърчават да създадат подобни съвети. Комисията ще наблюдава изпълнението на препоръката и при необходимост на етап 2 ще представи общи принципи чрез обвързващ инструмент.

3.4. Консултативен Европейски фискален съвет

Последните няколко години показаха колко важно е провеждането на отговорни фискални политики като основен стълб на европейската стратегия за растеж. Фискалните политики следва да укрепват макроикономическата стабилност в съответствие с основаната на правила фискална рамка. Провеждането на отговорни национални фискални политики е особено важно в еврозоната.

Заедно с настоящото съобщение Комисията създава независим консултативен Европейски фискален съвет. Съветът ще допринася с консултативни функции за многостранното наблюдение в еврозоната. Той ще се състои от петима признати експерти със солидни познания и опит в областта на макроикономиката и

практическото изготвяне на бюджетната политика. Становищата на Фискалния съвет ще се основават на икономическа оценка, която е съобразена с фискалните правила на ЕС.

Фискалният съвет следва да предоставя оценка за изпълнението на фискалната рамка на ЕС, по-специално по отношение на хоризонталната съгласуваност на решенията и прилагането на бюджетното наблюдение, случаите на особено тежко нарушение на правилата, както и адекватността на действителната фискална позиция на равнището на еврозоната и на национално равнище.

Тъй като Пактът за стабилност и растеж се съсредоточава върху националните бюджетни салда и динамиката на дълга и не определя общата фискална позиция, Фискалният съвет следва също да допринесе за по-информиран дебат относно цялостното отражение на бюджетните политики на равнище еврозона и на национално равнище за постигането на адекватна фискална позиция за еврозоната. При установяването на рискове, застрашаващи правилното функциониране на икономическия и паричен съюз, в препоръките на Фискалния съвет трябва да бъде отделено специално внимание на възможностите за действие, предвидени в Пакта за стабилност и растеж.

Фискалният съвет ще си сътрудничи също с националните фискални съвети с цел обмен на най-добри практики и по-лесно постигане на общо разбиране. Това ще се извършва в пряка връзка със задачите му и при взаимно зачитане на прерогативите и правния статут на националните фискални съвети и Европейския фискален съвет.

4. ВЪНШНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА ЕВРОЗОНАТА

За завършването на ИПС по-голямата отговорност и интеграция на равнище ЕС и еврозоната трябва да вървят ръка за ръка с укрепването на институциите. Една от областите, за които в Договора изрично са предвидени конкретни мерки за постигането на тази цел, и следователно те могат да бъдат предприети още днес, е външното представителство на еврозоната.

Икономическата и финансовата величина на еврозоната и наличието на единна парична и валутнокурсва политика придаваха все по-голямо значение за световната икономика на политическите решения, касаещи еврозоната, и нейното икономическо развитие. Укрепената рамка за управление на еврозоната и силното сближаване на регулирането и надзора на финансовия сектор в контекста на банковия съюз направиха еврозоната вътрешно по-стабилна.

Постигнатият напредък по отношение на по-нататъшната вътрешна интеграция на еврозоната трябва да бъде отразен и извън нея, за да получи тя възможност да играе по-активна роля в международните финансови институции и да оформи ефективно бъдещата си роля в световната финансова структура. По-сплотеното представителство ще бъде от полза и на трети държави, по-специално благодарение на по-силния и по-

последователен принос на еврозоната към световната икономическа и финансова стабилност.

Беше постигнат значителен напредък в подсилването на външното представителство на Съюза и на еврозоната в много международни икономически и финансови форуми. Що се отнася до Международния валутен фонд, напредъкът се изразява в допълнителното укрепване на механизмите за съгласуване през 2007 г., избирането на председател на групата на представителите от ЕС към МВФ (EURIMF), подобряването на работните отношения между EURIMF и Подкомитета на Икономическия и финансов комитет (ИФК/ПКМВФ) по въпросите във връзка с МВФ, и подобреното съгласуване между членовете на EURIMF относно стратегиите на Борда на изпълнителните директори на МВФ. Необходими са обаче допълнителни стъпки, за да се постигне наистина единно външно представителство.

Заедно с настоящото съобщение Комисията представя друго съобщение, очертаващо пътя към все по-единно външно представителство на ИПС.¹² Тя представя и Предложение за Решение на Съвета по член 138 от ДФЕС за определяне на мерки с оглед на установяването на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд¹³. Външното представителство на еврозоната продължава да бъде особено фрагментирано в Международния валутен фонд, който чрез своите инструменти за кредитиране и наблюдение е ключов институционален участник в световното икономическо управление. Тези механизми следва да бъдат определени и договорени без забавяне, но те трябва да се прилагат постепенно, за да дадат възможност на всички участници — на равнище ЕС и на международно равнище — да направят необходимите правни и институционални промени.

Предвид на бъдещите развития в ИПС или в международната финансова архитектура, Комисията може да реши, че ще са полезни допълнителни инициативи за укрепването на външното представителство на еврозоната и в други международни форуми.

5. СЪПКИ КЪМ СЪЗДАВАНЕ НА ФИНАНСОВ СЪЮЗ

Освен напредъка в областта на икономическото управление завършването на банковия съюз е задължителна стъпка по пътя към цялостен и задълбочен ИПС. За единната валута обединяването и пълното интегриране на финансовата система е предварително условие не само за правилното предаване на въздействието на паричната политика, но също така за адекватната диверсификация на риска в различните държави и за общото доверие в банковата система в еврозоната. През последните години бяха договорени важни стъпки в тази насока, но е необходима по-нататъшна работа.

Първо, Комисията ще работи с държавите членки за пълното изпълнение на договорените правни разпоредби. Единният надзорен механизъм, предназначен за

¹² Вж. COM (2015)602 от 21 октомври 2015 г.

¹³ Вж. COM (2015)603 от 21 октомври 2015 г.

осъществяването на независим и повсеместен висококачествен пруденциален надзор, вече функционира напълно, а от 1 януари 2016 г. Единният механизъм за реструктуриране ще осигури ефективното реструктуриране на банките в затруднено положение. Комисията ще използва изцяло своите правомощия по Договора, за да гарантира пълното транспониране на Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (срокът беше януари 2015 г.)¹⁴ и на Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите (срокът беше юли 2015 г.)¹⁵ в националното законодателство на всички държави членки във възможно най-кратък срок. Държавите членки настойчиво се приканват да ратифицират до 30 ноември 2015 г. Междуправителственото споразумение относно Единния механизъм за реструктуриране¹⁶.

Второ, Комисията насърчава държавите членки да се споразумеят бързо относно създаването на ефективен механизъм за мостово финансиране, за да се гарантира, че докато Единният фонд за реструктуриране постепенно се попълва посредством такси, събирани от банковия сектор, Единният механизъм за реструктуриране разполага с достатъчно ресурси, за да поеме евентуалните остатъчни разходи по реструктурирането на банки в затруднено положение в съответствие с Директивата за възстановяване и оздравяване на банките. В същия ред на мисли държавите членки следва да се споразумеят бързо за предпазен механизъм за Единния фонд за реструктуриране, който следва да е с неутрален фискален ефект в средносрочен план.

Трето, преди края на годината Комисията ще направи законодателно предложение относно първите стъпки към обща Европейска схема за гарантиране на депозитите, за да бъде създадена по-европейска система без връзка с държавните системи, което ще подсили финансовата стабилност, а гражданите ще могат да са сигурни, че безопасността на техните депозити не зависи от тяхното географско местоположение.

Първата стъпка към общата система ще се основава на подхода „презастраховане“ . Съвместен фонд за презастраховане — в допълнение към съществуващите национални схеми за гарантиране на депозитите — ще се намесва при определени условия, когато

¹⁴ Към 19 октомври 2015 г. 12 държави членки все още не бяха транспонирали Директивата за възстановяване и оздравяване на банките или я бяха транспонирали само частично : Чешката република, Люксембург, Полша, Румъния, Швеция, Италия, Литва, Белгия, Кипър, Нидерландия, Испания и Словения.

¹⁵ Към 19 октомври 2015 г. 18 държави членки все още не бяха транспонирали Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите или я бяха транспонирали само частично : Чешката република, Испания, Франция, Словакия, Белгия, Естония, Ирландия, Гърция, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения и Швеция.

¹⁶ Към 19 октомври 2015 г. 13 държави членки все още не бяха ратифицирали Междуправителственото споразумение или все още не бяха депозирали инструментите за ратификация: Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Естония, Ирландия, Италия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия и Словения.

са задействани националните схеми за гарантиране на депозити. Тези условия следва да бъдат замислени така, че да ограничават отговорността на фонда за презастраховане и да намаляват моралния риск на национално равнище, както и да отразяват факта, че националните фондове се изграждат постепенно и че различните отправни точки последователно се сближават. Европейската схема за гарантиране на депозитите ще е задължителна за държавите членки от еврозоната и ще бъде отворена за държавите членки извън еврозоната, които желаят да се присъединят към банковия съюз.

Четвърто, успоредно с предложението си за Европейската схема за гарантиране на депозитите Комисията се ангажира с по-нататъшното намаляване на рисковете и с осигуряването на еднакви условия на конкуренция в банковия сектор, както и с ограничаването на зависимостта между банките и държавния дълг. За тази цел тя ще определи как да бъде придвижвана напред работата в останалите области, в които регулаторната и надзорната уредба може би трябва да бъдат преразгледани и допълнени за постигането на тези цели.

Накрая, наред със завършването на банковия съюз основен приоритет е съюзът на капиталовите пазари. На 30 септември Комисията публикува План за действие за съюз на капиталовите пазари, чието предназначение е, *inter alia*, да гарантира по-силно диверсифицирани източници на финансиране за предприятията и засилено трансгранично споделяне на риска чрез задълбочаване на интеграцията на пазарите на акции и облигации.

6. ЕФЕКТИВНА ДЕМОКРАТИЧНА ЛЕГИТИМНОСТ, АНГАЖИРАНост И ОТЧЕТНОСТ

Ефективната демократична легитимност и отчетност са от съществено значение за засилването на ангажираността на етап 1 от задълбочаването на ИПС и са необходими на етап 2, когато предвидените инициативи предполагат повече споделяне на суверенитет. През последните години Комисията постепенно установи по-задълбочен и по-постоянен диалог с държавите членки чрез двустранни срещи, по-целенасочени дискусии в Съвета и по-разширени технически и политически посещения в столиците. Комисията ще продължи също да активизира тези диалози, като използва своята мрежа от служители, отговарящи за европейския семестър в държавите членки.

Европейският парламент направи първите практически стъпки за засилването на парламентарния контрол като част от европейския семестър. В съответствие с разпоредбите на пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта бяха проведени „икономически диалози“ между Европейския парламент, Съвета, Комисията и Еврогрупата. Това вече бе част от последното издание на европейския семестър. Тези диалози могат да бъде засилени чрез споразумение те да бъдат провеждани в определени моменти от основните етапи от цикъла на семестъра. Беше въведена нова форма на междупарламентарно сътрудничество за събирането на европейските и националните участници. То се провежда в рамките на Европейската парламентарна седмица, организирана от Европейския парламент съвместно с

националните парламенти, и техни представители участват в задълбочени дискусии по политическите приоритети. В пакета от два законодателни акта е залегнало също така правото на всеки национален парламент да поиска комисар да представи становището на Комисията по проект на бюджетен план или нейната препоръка към държава членка, за която е открита процедура при прекомерен дефицит.

Графикът и добавената стойност на тези парламентарни моменти могат да бъдат подсилени допълнително в съответствие с обновления европейски семестър. По-специално, Комисията би могла да участва в пленарните обсъждания на Европейския парламент, преди да бъде представен годишният обзор на растежа, а дискусиите да продължат и след неговото приемане. Освен това може да се проведе второ специално пленарно обсъждане, след като Комисията представи специфичните за държавите препоръки в съответствие с разпоредбите на пакета от шест законодателни акта, които са от значение за икономическия диалог. Същевременно представители на Комисията и на Съвета биха могли да участват в междупарламентарни заседания, по-специално в контекста на Европейската парламентарна седмица. За тази нова практика постепенно би могло да се постигне по-подробно споразумение между институциите на ЕС при пълно зачитане на съответните им институционални роли.

Комисията ще изготви също образци за договорености с цел осигуряване на по-ефективно взаимодействие с националните парламенти. Това взаимодействие следва да се прилага за обсъжданията в националните парламенти както на специфичните за всяка държава препоръки, така и в рамките на годишната национална бюджетна процедура. Това ще разшири практическото приложение на признатото в пакета от два законодателни акта право да бъде призован комисар. По правило националните парламенти следва да участват активно в приемането на националните програми за реформи и стабилност.

7. ЗАВЪРШВАНЕ НА ИПС: ПОДГОТОВКА ЗА ЕТАП 2

Мерките, представени в настоящото съобщение за етап 1 от завършването на икономическия и паричен съюз, се основават на съществуващите инструменти и на оптималното използване на действащите Договори. Всички тези инициативи от етап 1 не следва обаче да се разглеждат изолирано, а по-скоро като трамплин към следващия етап с начало от 2017 г. нататък. На етап 2 следва бъдат договорени по-широкообхватни мерки за доизграждането на икономическата и институционалната структура на ИПС. Това предполага споделяне на повече суверенитет и солидарност, което ще трябва да се съпровожда от засилване на демократичния контрол.

За да подготви прехода от първия към втория етап от завършването на ИПС, през пролетта на 2017 г. Комисията ще представи Бяла книга, която ще се основава на постигнатия напредък на етап 1 и ще очертае по-нататъшните стъпки, които са необходими за завършването на ИПС през 2025 г. Бялата книга ще бъде изготвена в консултация с председателите на другите институции на ЕС.

2016 година ще бъде от решаващо значение при изготвянето на тази Бяла книга, която ще се основава на следните три направления:

- Първо, всички институции на ЕС и държавите членки следва да постигнат съгласие и да предприемат действия по мерките, представени в настоящото съобщение. По-специално важно е съветите по конкурентоспособността и Европейският фискален съвет да започнат да функционират до средата на 2016 г.
- Второ, от ключово значение е да бъдат проведени консултации с гражданите, заинтересованите лица, социалните партньори, Европейския парламент и националните парламенти, държавите членки, регионалните и местните власти относно завършването на ИПС на етап 2. За стимулирането на този необходим широк дебат в цяла Европа Комисията ще организира широки консултации, включително открити дебати през 2016 г. Консултациите следва да бъдат широки, прозрачни и приобщаващи и да дадат възможност на гражданите да изразят своите възгледи.
- И накрая, в средата на 2016 г. Комисията ще учреди експертна група, която да изследва правните, икономическите и политическите предпоставки, които ще залежат в по-дългосрочните предложения, както е предвидено в доклада на петимата председатели.

Изпълнението на етап 1, резултатите от консултациите и работата на експертната група трябва да допринесат за постигането на консенсус относно по-фундаментални стъпки. Този принос ще послужи за Бялата книга, която в крайна сметка, след допълнителни обсъждания, трябва да прерасне в солидна законодателна и институционална рамка на ИПС.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящото съобщение обосновава различните стъпки от етап 1, които петимата председатели очертаха в своя доклад „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“. Тези мерки са амбициозни и прагматични. Следвайки принципа на „задълбочаване чрез действие“, предложените мерки ще се основават на съществуващите инструменти и ще се възползват във възможно най-голяма степен от действащите Договори.

Представените инициативи ще допринесат за повишаването на конкурентоспособността и за насърчаване на икономическото и социалното сближаване с цел икономическият съюз да бъде подобрен още повече. Фискалният съюз се стимулира чрез провеждането и поддържането на отговорни фискални политики на национално равнище и на равнище ЕС. Инициативите ще допринесат също за допълнителното повишаване на ефективността и стабилността на финансовите пазари на Съюза, както и за завършването на финансовия съюз. Накрая, политическият

съюз се подкрепя чрез засилването на демократичната отчетност и националната ангажираност.

Всички тези елементи са важни сами по себе си, но те са също взаимозависими. Поради това това е необходимо по тях да се работи едновременно. Като цяло инициативите от етап 1 ще укрепят още повече устойчивостта на ИПС. Те представляват също важна стъпка за насърчаване на сближаването, необходимо за преминаването към етап 2 на процеса на завършване на задълбочен и истински ИПС.

Комисията призовава всички участници да гарантират, че процесът на задълбочаване на ИПС протича бързо. Само постоянната амбиция и съгласуваните действия могат да гарантират, че ИПС не само ще успее да оцелее, но и ще просперира и отново ще намери пътя към силен, устойчив и приобщаващ растеж и създаване на работни места.

ТАБЛИЦА 1: ГРАФИК НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЕМЕСТЪР ЗА 2016 г.



ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЕМЕСТЪР: ПАРТНЬОРСТВО МЕЖДУ ЕС И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

	Ноември	Декември	Януари	Февруари	Март	Април	Май	Юни	Юни	Юни	Септември	Октомври
Европейска комисия	Есенни икономически прогнози			Зимни икономически прогнози			Пролетни икономически прогнози					
	Годишен обзор на растежа и свързаните с него документи Еврозона Препоръки за еврозоната Еврозона Становище относно проекта на бюджетен план	Мисии за установяване на факти в държавите членки Двустранна среща с държавите членки		Доклад за всяка държава членка (програма за реформи и дисбаланси)		Двустранни срещи с държавите членки	Комисията предлага специфични за всяка държава препоръки за бюджетните, икономическите и социалните политики					
Европейски съвет / Съвет	Еврозона Съветът обсъжда становищата относно проектите на бюджетните планове		Съветът приема препоръките за еврозоната и заключенията относно ГОР + ДМП.		Европейският съвет приема икономически приоритети въз основа на ГОР			Съветът обсъжда СП	Европейският съвет одобрява окончателните СП			
Държави членки	Еврозона Държавите членки приемат бюджети				Държавите членки представят своите национални програми за реформи (относно икономическите политики) и програми за стабилност или конвергенция (относно бюджетните политики)						Еврозона Държавите членки представят проекти за бюджетни планове	
Европейски парламент	Диалог относно Годишния обзор на растежа						Диалог относно предложенията за СП				Дебати / резолюция относно европейския семестър и СП	Диалог относно Годишния обзор на растежа

Речник: ГОР: годишен обзор на растежа – ДМП: доклад за Механизма за предупреждение – СП: специфични за всяка държава препоръки – ППД: процедура при прекомерен дефицит

© Европейска комисия 2015