



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.11.2012 г.
COM(2012) 777 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**Подробен план за задълбочен и истински икономически и паричен съюз
Начало на дебат на европейско равнище**

ПОДРОБЕН ПЛАН ЗА ЗАДЪЛБОЧЕН И ИСТИНСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ

Начало на дебат на европейско равнище

1. Обосновка, стремежи и ползи от ИПС

Съгласно Договорите Европейският съюз има за цел да насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи. Той трябва да работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентоспособна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Той трябва да насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите членки. Европейският съюз трябва да установи Икономически и паричен съюз (ИПС), чиято парична единица е еврото (вж. член 3 от ДЕС).

Създаването на ИПС и въвеждането на еврото бяха основни етапи в европейската интеграция. Те изпъкват сред най-значителните постижения на ЕС, а еврото е един от символите, които определят Европа не само у дома, но и в целия свят. Основателите на ИПС си поставиха високи цели с единната валута — както икономически, така и политически. Някои от тези стремежи вече са реализирани, докато за други това все още предстои.

Като втора по значение резервна валута в света еврото е неразделна част от глобалната икономика. То присъства трайно в счетоводните баланси по света. Съществуването му помогна за отварянето на вътрешния пазар за над 330 милиона граждани, живеещи в еврозоната, като се предостави възможност за директни сравнения на цените на стоки и услуги в различните страни. Премахвайки валутния риск и разходите по сделки с чуждестранна валута, еврото улеснява също така извършването на по-ефективно разпределение на ресурсите и прави напълно прозрачни цените на стоките и услугите в различните страни. В нашия взаимосвързан електронен свят осигуряването по този начин на равнопоставеност на единния пазар е мощен инструмент за растеж. Видно е, че еврото улесни търговията между страните от еврозоната и насърчи както физическите, така и финансовите инвестиции между държавите членки. Стабилността на валутата направи еврозоната привлекателно място за инвестиции. Тези търговски и инвестиционни стимули дадоха тласък на растежа и създаването на работни места. Осигуряването на достатъчна ликвидност от Евросистемата помогна за справянето с проблеми на междубанковия пазар в период на финансови сътресения и несигурност. Еврозоната е динамична и открита конструкция. Въпреки кризата членството в еврозоната, която включва 17 държави членки и чието разрастване се очаква в бъдеще,

остава привлекателна перспектива: Словакия се присъедини към единната валута през януари 2009 г., а Естония се присъедини през януари 2011 г.

Слабости в първоначалния проект на ИПС и придържане към правилата

Към момента на започване на финансовата криза през 2008 г. някои държави членки от еврозоната бяха натрупали значителни частни и публични дългове, загуби на конкурентоспособност и макроикономически дисбаланси. Това ги направи особено уязвими в началото на кризата, а след като тя се превърна в криза с държавния дълг, в еврозоната се стигна до значителни верижни реакции. Натрупването на тези слабости се дължеше отчасти на недостатъчното спазване и зачитане на договорените правила, залегнали в основата на ИПС и определени в Пакта за стабилност и растеж (ПСР). До голяма степен тази уязвимост произтече от някои характеристики на първоначалната институционална структура на ИПС, по-специално липсата на средство за систематично коригиране на макроикономическите дисбаланси.

Уникалността на ИПС сред съвременните парични съюзи се състои в това, че той съчетава централизирана парична политика с децентрализирана отговорност за повечето икономическите политики, въпреки че подлежи на ограничения по отношение на националните бюджетни политики. За разлика от други парични съюзи при ИПС няма централизирана функция на фискалната политика и централизиран фискален капацитет (федерален бюджет)¹. Още при създаването на еврото стана ясно, че нарастващата взаимозависимост на държавите членки изисква стабилни бюджетни и икономически политики. ПСР² определи правилата за координация на бюджетните политики. Той също така предвиди действията, които следва да бъдат предприети срещу държавите членки, които не спазват правилата. Считаше се, че тази координация ще бъде достатъчна, за да се осигурят стабилни политики на национално равнище. Още през 2008 г. Комисията представи в своя доклад „ИПС@10“³ набор от възможни промени на това положение. Кризата ускори необходимостта от промяна.

Следните проблеми бяха в основата на предизвикателствата, пред които е изправена еврозоната от 2008 г. насам:

¹ Прилагателното „фискален“ в настоящия текст се използва в смисъл на „бюджетен“.

² Политическата рамка на ИПС се състои от набор от подробни разпоредби на Договора, които а) определят Европейската централна банка (ЕЦБ) за независим орган на паричната политика за еврозоната; б) разработват набор от правила, които уреждат провеждането на националните бюджетни политики (като например процедурата за прекомерен дефицит, забраната за парично финансиране и привилегирован достъп и така наречената „клауза за непоемане на отговорност и задължения“); и в) се прилагат за надзор на икономическите политики в по-общ план в държавите членки.

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm

а) Пактът за стабилност и растеж не беше съблюдаван в достатъчна степен от държавите членки и не съдържаше солидни механизми за осигуряване на устойчиви публични финанси. Прилагането на превантивните мерки на ПСР, които изискват от държавите членки да поддържат базово състояние на бюджета, беше твърде слабо и държавите членки не използваха периодите на стабилен растеж за придържане към амбициозни фискални политики. В същото време, критерият за дълга от Договора не се реализира на практика в корективните мерки на ПСР. Резултатът беше неизпълнение на бюджетните цели по време на благоприятната икономическа конюнктура и неспособност да се намали равнището на дълга на силно задлъжнели държави.

б) Координирането на националните икономически политики извън бюджетната област се основаваше на инструменти с незадължителен характер – партньорски натиск и препоръки, и имаше ограничено въздействие върху действията на отделните държави членки от еврозоната. Поради тази причина инструментът беше прекалено слаб, за да противодейства на все по-големите разлики в конкурентоспособността и различията в растежа между държавите членки. Малко внимание беше отделено на страничните ефекти от мерките на национално равнище в цялата еврозона. При провеждането на националните икономически политики не бе отделено достатъчно внимание на европейския контекст, в който функционират икономиките. Общата липса на рискове, произтичаща от излишъка на ликвидност в световен мащаб, допринесе за това.

в) Финансовите пазари играят важна роля в създаването на стимули за страните за поддържане на устойчиви публични финанси чрез оценяване на риска от неизпълнение, изразен чрез лихвения процент, при който държавите могат да вземат парични заеми. С глобалното облекчаване на инфлационния натиск в края на 90-те години имаше бързо и устойчиво разширяване на паричното предлагане от страна на централните банки. Заедно с новите подходи за трансфер на риска във финансовата система това доведе до глобален излишък на ликвидност, повсеместно търсене на доходност и в крайна сметка твърде неправилно оценяване на риска както на частни, така и на публични активи. Успоредно с това, с въвеждането на еврото Европейската централна банка (ЕЦБ) разчиташе на държавни облигации за операциите си на открития пазар, като по този начин им предостави първокласния статут, необходим за обезпечения, предоставяни на централните банки. Резултатът беше силно сближаване на доходността, което значително ограничи пазарната дисциплина, независимо от разликите в националните бюджетни показатели. Това доведе, *inter alia*, до значителни инвестиции в държавни облигации от страна на банките. Икономиките от еврозоната, във фаза на оживление по време на цикъла и с относително по-висока инфлация, като цяло се ползваха с ниски или дори отрицателни реални лихвени проценти. В някои страни това доведе до силна кредитна експанзия, която даде тласък на значителен ценови балон в жилищния сектор.

г) Създаването на ИПС даде възможност за бързо ускоряване на темпа на финансовата интеграция. Това откри възможности за диверсификация на портфейла, но също така ускори прехвърлянето на сътресения отвъд националните граници. Въпреки напредналата пазарна интеграция отговорността за пруденциалния надзор и управлението на кризи остава предимно на национално равнище. Тази асиметрия между интегрираните финансови пазари, от една страна, и структурата от органи за осигуряване на финансова стабилност, която все още е сегментирана на национално равнище, от друга, доведе до незадоволителна координация между съответните органи във всички етапи на настоящата криза. Липсата на общи правила и надзорни и оздравителни институции за финансовия сектор в рамките на цялата еврозона беше основен проблем при мерките в отговор на кризата. Липсата на интегрирана рамка на равнище ЕС и на механизъм за уеднаквяване на мерките за преодоляване на рисковете от банковия сектор, които засягат няколко или всички държави членки, доведе до силно неблагоприятна взаимозависимост между банковата система и суверенните субекти в уязвимите страни. Тази взаимозависимост даде допълнителен тласък на дълговата криза и доведе до промяна в посоката на капиталовите потоци. В резултат на това някои държави членки бяха изключени от пазарно финансиране и съществуваше риск от верижна реакция, която да засегне еврозоната като цяло. В този контекст липсата на ефективен механизъм за осигуряване на ликвидност на държавите членки в затруднение и съответно за управление на риска от „верижна реакция“, както и за запазване на финансовата стабилност на еврозоната, излезе на преден план като явно несъответствие в схемите за управление на кризи.

Макар че ЕС предприе решителни действия за справяне с тези основни предизвикателства, ИПС е необходимо да се задълбочи още повече. Този подробен план за задълбочен и истински ИПС описва необходимите елементи и стъпки към пълен банков, икономически, фискален и политически съюз.

2. Предприетите досега мерки: отговор на кризата

За преодоляване на кризата Комисията пое водеща роля в опазването на единния пазар спрямо възникващите тенденции към протекционизъм и фрагментиране в съответствие с националните граници, по-специално в банковия сектор, в преразглеждането на икономическото управление на ИПС и способността му да се справя със слабостите на икономическия надзор и в представянето на важни законодателни предложения за инициране на реформата в надзора на финансовия сектор, в осигуряването на координация на равнище ЕС и контрола върху спасяването на банките, както и в управлението на подкрепата за реалната икономика посредством Европейския план за икономическо възстановяване.

Силната подкрепа на Европейския парламент беше от ключово значение за предоставянето на възможност за бърз напредък по тези инициативи и за незабавно въвеждане в сила на законодателните предложения. През 2010 г. работната група за укрепване на икономическото управление, създадена от председателя на Европейския

съвет, позволи бързата поява на консенсус сред държавите членки в подкрепа на предложенията на Комисията. Честите срещи на Европейския съвет доведоха до поемането на важни ангажименти и предприемането на значителни мерки от страна на държавите членки за преодоляване на кризата в Европа.

Всички държави членки от еврозоната и повечето други страни поеа ангажимента да въведат правилата на ЕС и принципите на бюджетния надзор в националните си нормативни уредби в съответствие с Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (ДСКУ), подписан от всички държави от ЕС с изключение на Чешката република и Обединеното кралство през март 2012 г. Създаването на финансов защитен механизъм за еврозоната и последващите решения за нарастване на нейния размер и гъвкавостта на операциите ѝ и превръщането ѝ в постоянен инструмент засилиха в значителна степен капацитета за управление на кризи.

2.1 Бюджетен надзор

Комисията представи стратегия за укрепване на икономическото управление в Европа в своите две съобщения от 12 май 2010 г. и 30 юни 2010 г.⁴ Тези съобщения бяха последвани от пакет от законодателни предложения, приет от Комисията на 29 септември 2010 г.

В резултат на ефективното междуинституционално сътрудничество законодателният процес протече бързо и европейската рамка за икономически и бюджетен надзор беше преразгледана през декември 2011 г. с приемането на пакет от шест законодателни предложения (т. нар. „пакет от шест акта“), предназначени за преодоляване на слабостите, разкрити от икономическата и финансова криза. Пакетът включваше три регламента за укрепване на европейската рамка за бюджетен надзор — ПСР, два регламента за въвеждане на нова процедура за надзор за макроикономическите дисбаланси и директива за налагане на минимални стандарти за националните бюджетни рамки на държавите членки.

Законодателният пакет драстично укрепи предпазните мерки на ПСР чрез въвеждането на правило за разходите, което фиксира растежа на разходите към средносрочния темп на растеж на потенциалния БВП. Законодателството въведе също така възможността за налагане на санкции на ранен етап от процеса. Страните ще се изправят сега пред задължението да внесат лихвоносен депозит в размер на 0,2% от БВП, ако базовото състояние на бюджета не е достатъчно силно. Новото законодателство предвижда също така по-решителни действия за коригиране на груби политически грешки в

⁴ Вж. съобщенията на Комисията от 12 май 2010 г. (СОМ (2010) 250 окончателен) и 30 юни 2010 г. (СОМ (2010) 367 окончателен), и пакета с шест законодателни предложения от 29 септември 2010 г. (СОМ (2010) 522 до 527 окончателен).

рамките на корективните мерки на ПСР и ново правило в количествено изражение, което изисква тези държави членки, които надвишават прага за дълга от Договора от Маастрихт, бързо да намалят надвишаващия прага дял на дълга. Започването на процедура при прекомерен дефицит (ППД) сега може да бъде в резултат от неблагоприятно изменение на държавния дълг или от висок бюджетен дефицит. Въвеждането на правилото за „обратно квалифицирано мнозинство“ при гласуването укрепва позицията на Комисията при вземането на решения относно санкции за държави членки от еврозоната. Докато в миналото тези решения изискваха подкрепата на квалифицирано мнозинство в Съвета, в бъдеще квалифицирано мнозинство ще се изисква за спиране на санкцията, предложена от Комисията.

„Пакетът от шест акта“ включваше и приемането на директива за определяне на минималните изисквания по отношение на националните бюджетни рамки, за да се гарантира, че фискалните рамки на държавите членки са годни да спазват правилата на ЕС. Концепцията да се гарантира, че националните процеси за вземане на решения са създадени за осъществяване на политика в съответствие с европейските изисквания, е в основата и на междуправителствения Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (ДСКУ). Държавите членки от еврозоната са поели ангажимент за интегриране на основните принципи на ПСР директно в техните национални нормативни уредби чрез разпоредби с обвързваща сила и постоянен характер, които ще включват национален корективен механизъм под контрола на независим орган за надзор, за да осигурят спазването на бюджетните цели съгласно предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. Въпреки че е сключен на междуправителствено равнище, в ДСКУ се предвижда включване на неговите разпоредби в законодателството на Съюза в рамките на 5 години. Комисията вече работи с Европейския парламент и Съвета за въвеждането на някои елементи от ДСКУ в правото на ЕС, което е приложимо за държавите членки от еврозоната, посредством законодателните предложения, известни като „двоен пакет“, които понастоящем са в процедура по вземане на решение в ЕС.

Двойният пакет, който се състои от два регламента, беше предложен от Комисията през ноември 2011 г. и има за цел да укрепи допълнително както бюджетната координация, така и бюджетния надзор, за по-целенасочено предотвратяване и по-ефективни коригиращи действия в случай на отклоняване от изискванията за бюджетната политика, произтичащи от ПСР. Съгласно общ график всички държави членки на еврозоната ще представят на Комисията и на партньорите си от еврозоната своите проекти за бюджетни планове за следващата година преди приемането им от страна на парламента. Двойният пакет също така укрепва процедурите за наблюдение и надзор за държавите членки, които изпитват сериозни затруднения във връзка с финансовата си стабилност, или за тези, които получават финансова помощ.

2.2 Надзор на икономическата политика

Основна слабост на процедурите за надзор преди кризата беше липсата на систематичен надзор на макроикономическите дисбаланси и развитието на конкурентоспособността. Докато тези обстоятелства бяха анализирани в контекста на докладите на Комисията за държавите членки, включително становищата относно програмите за стабилност и за конвергенция, както и в неформалните прегледи на конкурентоспособността в еврозоната, изготвяни на всеки две години, не съществуваше официален инструмент за техния систематичен анализ и последващи действия посредством конкретни препоръки по отношение на политиката. „Пакетът от шест акта“ въведе нова процедура при макроикономически дисбаланси (ПМД) за отстраняването на този пропуск: нов механизъм за надзор, който има за цел да предотвратява макроикономическите дисбаланси и да установява и дава възможност за съвременна корекция на всякакви отклонения, възникнали в конкурентоспособността. Този механизъм разчита на система за предупреждение, която използва табло с показатели и задълбочени изследвания на страната, за да установи дисбалансите и да започне нова процедура при прекомерни дисбаланси, когато е необходимо. Новата процедура е подкрепена от разпоредби за правоприлагане под формата на финансови санкции за държавите членки от еврозоната, които не се съобразяват с процедурата при прекомерни дисбаланси.

Различните компоненти на икономическия, бюджетен и структурен надзор също бяха напълно интегрирани в резултат на промени, въведени след началото на кризата, в резултат на което бе въведен европейският семестър. Макар че тези компоненти вече са били оценени отделно, техният надзор понастоящем се осъществява успоредно през първите шест месеца на всяка календарна година, като на държавите членки се дава възможност да отразят специфичните за всяка страна насоки в националните си бюджетни процеси през следващите шест месеца. На държавите членки се дават съвети за политиката, преди да завършат проектобюджетите си за следващата година.

2.3 Финансово регулиране и надзор

През последните четири години Европейският съюз предприе решителни стъпки в областта на финансовото регулиране и надзора, а понастоящем е в ход сериозна програма за реформи във финансовата област. Целта е финансовите институции и пазари, които са в основата на кризата, да станат по-стабилни, по-конкурентоспособни и по-устойчиви. Председателят на Комисията призова Жак дьо Ларозиер, бивш управителен директор на МВФ и управител на Banque de France, да представи подробен доклад относно подходящите мерки. Въз основа на доклада „Дьо Ларозиер“ Комисията предложи широкообхватна програма за реформа на финансовото регулиране.

По-строги пруденциални изисквания за банките бяха предложени в рамките на четвъртата Директива за капиталовите изисквания и Регламента за капиталовите

изисквания (ДКИ4/РКИ), които са в процес на обсъждане. За първи път изискванията за капиталова адекватност ще бъдат заложени в регламент, а не директива. Приемането на Регламента за капиталовите изисквания ще бъде значителна стъпка напред в изграждането на единна нормативна уредба за финансовите институции в Европейския съюз. ЕС също така предприе действия в областта на корпоративното управление чрез въвеждането на обвързващи правила относно възнагражденията, за да се избегне прекомерното поемане на риск от страна на банките.

ЕС затегна надзора на финансовите пазари чрез създаването на Европейска система за финансов надзор (ЕСФН), състояща се от три европейски надзорни органа (ЕНО) — Европейски банков орган (ЕБО), Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО) и Европейски орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП), и на орган за пруденциален надзор на макроравнище — Европейски съвет за системен риск (ЕССР). Трите ЕНО работят заедно с националните надзорни органи на държавите членки с цел да се гарантират хармонизирани правила и строго и последователно прилагане на новите изисквания. ЕССР наблюдава заплахите за стабилността на цялата финансова система, като дава възможност за своевременно разглеждане на всички слабости.

Агенциите за кредитен рейтинг, които изиграха важна роля в началото на кризата, сега се наблюдават отблизо от ЕОЦКП. Законодателството, прието през 2012 г., ще гарантира, че на всички стандартизирани извънборсови деривати се извършва клиринг от клирингови къщи – централни контрагенти, като се намалява рискът от неизпълнение от контрагенти. Освен това всички стандартизирани и достатъчно ликвидни деривати ще се търгуват на регулирани платформи, след като законодателството, предложено от Комисията, бъде прието. Вече са предприети мерки в областта на късите продажби чрез приемане на законодателство за увеличаване на прозрачността.

2.4 Механизми за преодоляване на кризи

Ключова част в подхода за преодоляване на кризи беше разработването на механизъм за преодоляване на кризи, който да се занимава с нестабилността на финансовия пазар и да ограничава риска от верижно разпространение в държавите членки. По инициатива на Комисията през май 2010 г. бяха създадени два временни механизма за преодоляване на кризи: европейският механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) и Европейският инструмент за финансова стабилност (ЕИФС). ЕМФС е инструмент за финансова помощ, подкрепен със средства от бюджета на ЕС, на разположение е на всички 27 държави — членки на Европейския съюз, и се основава на съществуващата рамка на Договора. ЕИФС е дружество, притежавано от държавите членки от еврозоната, учредено е в Люксембург и функционирането му е регламентирано в междуправителствено споразумение. Капацитетът за кредитиране на ЕИФС е подкрепен единствено от гаранциите на участващите държави членки и е достъпен само за държавите членки от еврозоната.

Изправени пред по-нататъшното затвърждаване на кризата, държавите членки от еврозоната направиха съществуващите механизми за подпомагане по-солидни и по-гъвкави и в крайна сметка взеха решение за създаването на постоянен механизъм за преодоляване на кризи, за да се осигури по-добра защита на финансовата стабилност на еврозоната и на нейните държави членки. В резултат на това постоянната финансова предпазна мярка на еврозоната — Европейският механизъм за стабилност (ЕМС), беше най-после въведена на 8 октомври 2012 г., и вече функционира напълно след приключване на ратифицирането на Договора за ЕМС от всички държави членки от еврозоната. ЕМС е най-добре капитализираната международна финансова институция и най-големият регионален защитен механизъм в света (с капитал 500 милиарда евро). Създаването му е ключова стъпка за гарантиране на това, че еврозоната притежава капацитета, необходим за спасяване от неплатежоспособност на държавите членки, които изпитват финансови затруднения. На 27 ноември 2012 г. Европейският съд потвърди, че в настоящия си вид Договорът за ЕМС е в съответствие с правото на ЕС.⁵

ЕЦБ изигра решаваща роля в преодоляването на икономическата и финансова криза от страна на еврозоната. Първо, официалният лихвен процент за рефинансиране намалѐ почти до нула, тъй като растежът на икономиката се забави. Освен това ЕЦБ предприе редица мерки за справяне с последиците от кризата върху функционирането на финансовите пазари, когато дейността на междубанковия паричен пазар беше почти в застой. Една от първите последици беше спирането на финансирането на едро за банките поради опасения за качеството на активите в счетоводните им баланси. ЕЦБ отговори на това чрез облекчаване на правилата за обезпечение както за стандартните операции по рефинансиране, така и за спешната помощ за осигуряване на ликвидност. През май 2010 г. Евросистемата даде начало на програмата за пазара на ценни книжа (ППЦК) като закупи държавни облигации чрез ограничени и стерилизирани интервенции. Със засилването на финансовите затруднения през втората половина на 2011 г., които заплашваха финансовата стабилност в еврозоната, ЕЦБ по изключение предостави на банките достъп до дългосрочни операции по рефинансиране (ДОР) със срокове до падежа до три години (в сравнение с максималния срок от три месеца до падежа при нормални процедури). Трите части на ДОР имаха силно въздействие върху очакванията на инвеститорите и съществено намалиха напрежението, което се натрупваше на финансовите пазари. Макар че достъпът до финансиране на едро продължава да бъде проблем за много банки, последните данни сочат постепенно размразяване на тези пазари, особено за по-големите банки.

Разрастването на кризата до пазарите на държавен дълг и развитието на неблагоприятна взаимосвързаност между банките и държавите доведе до по-широка

⁵ Решение от 27 ноември 2012 г. по дело C-370/12 Pringle. Съдът също така потвърди валидността на Решение 2011/199/ЕС на Европейския съвет за изменение на член 136 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и че държавите членки са свободни да сключат и ратифицират Договора за ЕМС преди влизането в сила на това решение.

фрагментация на финансовата система на еврозоната и до появата на така наречения „риск от реденоминация“, свързан с опасения относно обратимостта на еврото. ЕЦБ прие решение като основа за извършването на преки парични операции (ППО) на вторичните пазари на държавни облигации при спазването на строги и ефективни условия⁶. Целта е да се осигури правилно предаване на политиката на ЕЦБ към реалната икономика в цялата еврозона и да се осигури единство на паричната политика. Трансакциите биха се извършвали изцяло в рамките на правомощията на ЕЦБ за поддържане на ценова стабилност в средносрочен план. Необходимо условие за преки парични операции са строгите и ефективни условия, с които е обвързана подходяща програма на Европейския механизъм за финансово стабилизиране/Европейския механизъм за стабилност (ЕИФС/ЕМС). Докато условията на програмата се спазват изцяло, Управителният съвет на ЕЦБ ще извършва преки парични операции до степента, до която те са оправдани от гледна точка на паричната политика. Те ще бъдат прекратени, когато целите им бъдат постигнати или когато е налице неспазване на програмата за макроикономически корекции или предпазни мерки. Ликвидността, създадена чрез преки парични операции, ще бъде напълно стерилизирана. Обявяването на програмата за ППО, която заменя по-ограничената програма за пазара на ценни книжа, отново оказва силно влияние върху очакванията на инвеститорите, което доведе до значителен спад в доходността на държавните облигации в уязвимите държави членки.

ИПС е преразгледан, но работата не е приключила

Съвкупността от предприетите досега мерки се равнява на силен отговор на кризата, особено в сравнение с това, което се считаше за политически осъществимо само допреди няколко години. Беше необходимо време за въвеждането на много от тези мерки, като преразгледаните инструменти за координация на икономическите и бюджетни политики или постоянния финансов защитен механизъм. Също така, за да могат някои от тези мерки да окажат положително въздействие върху доверието, ще бъде необходимо известно време да се наблюдава, че работят добре. Това е една от причините, поради които – въпреки силния отговор – не беше възможно да се предотврати превръщането на кризата с държавния дълг в криза на доверието, която заплашва да постави под въпрос целостта на самата еврозона.

Друг фактор за това е разликата между рязкото ускоряване на финансовата интеграция в рамките на ИПС, от една страна, и сравнително бавния напредък в интегрирането на финансовото регулиране и надзора на равнище ЕС, от друга страна.

Липсата на силни институции за банков надзор на наднационално равнище — равнище ЕС, направи управлението на кризата много по-трудно и скъпо за данъкоплатеца,

⁶ Съобщение на ЕЦБ за пресата от 6 септември 2012 г. относно техническите характеристики на преките парични операции: http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

отколкото би било в противен случай. По-важното обаче е, че при липсата на такива институции кризата на доверие, в съчетание с липсата на подходящо управление на финансовия сектор (структура от органи за регулиране, надзор и оздравяване) и последващия отговор на публичните органи въз основа на националния интерес, доведе до повторна фрагментация на финансовите пазари, като оценяването на риска, основаващо се на държавните референтни облигации, доведе до ясно различаващи се условия за финансиране на предприятията и домакинствата в различните държави членки от еврозоната, като по този начин се унищожиха много ползи от европейската финансова интеграция.

Това се оказва допълнителна тежест за растежа в някои държави членки, тъй като условията за кредитиране станаха по-строги, и по-специално там, където икономическата активност вече беше забавена, като още повече се изостриха съществуващата взаимозависимост между банките и суверенните субекти в съответните държави членки и допълнително се ограничи способността им да излязат от кризата, и в крайна сметка това оказва въздействие върху способността им да се рефинансират на пазарите и върху потенциалната нужда от финансова помощ. Обратно, условията за кредитиране бяха допълнително облекчени в държавите членки, където активността вече беше относително засилена.

Така липсата на силни, интегрирани институции на равнище ЕС доведе до обрат в интеграцията и увреди условията на равнопоставеност за предприятията и домакинствата единствено въз основа на тяхното местоположение от едната или другата страна на границата между две държави членки от еврозоната. Почти еднакви предприятия в рамките на само няколко километра от двете страни на една такава граница може да не бъдат повече в състояние да финансират инвестициите си при сравними условия. От едната страна на границата инвестициите могат да спрат и безработицата да се увеличи, тъй като не се отпускат кредити с приемливи условия. От другата страна разходите за инвестиции и безработицата могат да спаднат до нови рекордно ниски равнища по едно и също време. Същото се отнася до условията за финансиране, предоставяно на домакинствата. Тези различни тенденции, които са отделени от основните икономически показатели и нуждите на гражданите и предприятията, могат да попречат на целия проект за европейска интеграция.

В крайна сметка неблагоприятната взаимозависимост между държавите и банките и свързаната с това нова фрагментация на финансовите пазари на ЕС доведоха до появата на риск от реденоминация, като участниците на финансовите пазари считат, че това развитие рано или късно ще застраши съществуването на единната валута.

Анахронично, повече от 50 години след създаването на Европейския съюз кризата на доверието изглежда възстановява възпиращата сила на националните граници, като поставя под въпрос единния пазар и застрашава постиженията и все още неизпълнените стремежи на Икономическия и паричен съюз. Това е заплаха и за модела на Европейския съюз за социална пазарна икономика.

Извлечените поуки в контекста на икономическата и финансова криза и кризата с държавния дълг от 2008 г. насам са движеща сила за реформа на икономическото управление на Икономическия и паричен съюз, която вече доведе до безпрецедентни мерки. Тази реформа направи ИПС много по-устойчив, отколкото беше в началото на кризата. Кризата ясно показва колко се е увеличила взаимозависимостта на икономиките ни след създаването на ИПС. Също така е очевидно, че успехът или провалът на ИПС ще бъде успех или провал за всички участващи страни.

Заплахата, свързана с кризата на доверието, обаче е от много по-голямо значение. Затова се изисква и много по-задълбочен отговор. Този отговор трябва да бъде в състояние да възстанови увереността, че постиженията на единния пазар и единната валута няма да бъдат премахнати и че техните все още неизпълнени постижения ще бъдат постигнати и поддържани за гражданите и предприятията в бъдеще.

За да бъде ефективен и надежден, този отговор трябва преди всичко да се отнася до неотложните практически трудности, пред които са изправени днес гражданите, предприятията и държавите членки. Банковият съюз би сложил край на разпокъсването на финансовия пазар на ЕС и би осигурил равни (доколкото е възможно) условия за финансиране на домакинствата и предприятията в целия ЕС; той би спомогнал за прекратяване на неблагоприятната взаимозависимост между държавите членки и банките и би спомогнал да се гарантира, че различията между икономическите цикли в еврозоната няма да бъдат изкуствено задълбочени. Второ, отговорът трябва да съдържа визия за постигане на по-задълбочен ИПС в бъдеще. И трето, той трябва да очертава ясен и реалистичен път към тази окончателна цел въз основа на твърд ангажимент от страна на институциите на ЕС и неговите държави членки.

3. Следващи стъпки: съчетаване на сериозните амбиции със съответните последователни действия

ИПС, особено що се отнася до еврозоната, е изправен пред фундаментално предизвикателство и трябва да бъде укрепен, за да осигури икономически и социален просперитет в бъдеще. Европейският съвет през юни 2012 г. прикани председателя на Европейския съвет, в тясно сътрудничество с председателя на Комисията, председателя на евро групата и председателя на ЕЦБ, да представи конкретна и обвързана със срокове пътна карта за постигането на истински ИПС. На Европейския съвет през октомври беше представен междинен доклад, а през декември 2012 г. се очаква окончателен доклад. На 20 ноември Европейският парламент прие доклада си „Към един истински икономически и паричен съюз“, в който се очертават предпочитанията на Парламента за по-дълбоко интегриран ИПС. Предложението на Комисията за пътя напред е очертано в настоящия проект.

Нужна е цялостна визия за дълбок и истински ИПС, който да благоприятства една силна и стабилна архитектура във финансовата, бюджетната, икономическата и политическата сфера и да лежи в основата на стабилността и благополучието. В подобен дълбок и истински ИПС всяко важно решение на държавите членки в икономическата и бюджетната област следва да бъде вземано при по-тясно сътрудничество и да подлежи на одобрение и надзор на европейско равнище. Тези политики следва да обхващат също данъците и заетостта, както и други области на политиката, които са от решаващо значение за функционирането на ИПС. Такъв ИПС трябва също да почива на автономен и достатъчен бюджетен капацитет, с който ефективно да се подкрепят политическите решения, постигнати в резултат на процеса на координиране. Пропорционален дял от решенията по отношение на приходите, разходите и емитирането на дългови инструменти трябва да бъде предмет на съвместно решение и изпълнение на равнище ИПС.

Ясно е, че преустройството на сегашния ИПС в дълбок и напълно интегриран съюз не може да стане за един ден, особено като се има предвид същественият допълнителен трансфер на политически правомощия от национално към европейско равнище. За да бъде постигнат ИПС, който може да гарантира постоянно на гражданите си стабилност, устойчивост и просперитет, още в краткосрочен план (в рамките на 6-12 месеца) трябва да бъдат предприети решителни мерки към целта. Тези мерки трябва да бъдат последвани от по-нататъшни мерки в средносрочен и дългосрочен план. Мерките в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план трябва да надграждат вече направеното и да следват едни от други.

Развитието напред трябва да бъде внимателно балансирано. Мерките за повече отговорност и икономическа дисциплина трябва да се съчетават с повече солидарност и финансова подкрепа. Този баланс трябва да съпровожда развитието на ИПС във всяка фаза. По-дълбокото интегриране на финансовото регулиране, на бюджетната и

икономическата политика и съответните инструменти трябва да се съпътстват от съразмерна политическа интеграция, гарантираща демократична легитимност и контрол.

Тази част от текста дефинира необходимите стъпки и действия в краткосрочна, средносрочна и дългосрочна перспектива за постигането и постоянното установяване на дълбок и истински ИПС — от по-силна координация на политиките до бюджетен капацитет и по-изразено обединяване на решенията за публичните приходи и разходи и за емитирането на дългови инструменти.

Някои от инструментите могат да бъдат приети в рамките на сегашните Договори. Други ще изискват изменение на сегашните Договори и нови компетенции за Съюза. Следователно, първите могат да се развият в кратки срокове и трябва да бъдат завършени най-късно в средносрочен план. Вторите могат да бъдат започнати едва в средносрочна перспектива и довършени в дългосрочен план. Въпреки това трябва да е ясно от начало до край, че концепцията е цялостна и че всеки етап надгражда предишния.

В краткосрочен план (в рамките на следващите 6-18 месеца): Въпреки че непосредствен приоритет следва да бъде пълното разгръщане на новите инструменти на икономическо управление, въведени с пакета от шест акта, както и бързото приемане на текущите предложения на Комисията като т.нар. „двоен пакет“ и единния надзорен механизъм, може да бъде направено повече чрез вторичното законодателство, по-конкретно в сферата на координирането на икономическата политика и подкрепата на необходимите структурни реформи за преодоляване на дисбалансите и подобряване на конкурентоспособността. След приемането на решение за следващата Многогодишна финансова рамка (МФР) за ЕС, паралелно с механизмите за по-дълбоко интегрирана координация на политиките, създаването на финансов инструмент в рамките на бюджета на ЕС в подкрепа на ребалансирането и коригирането, а оттук и на растежа на икономиките на ИПС, би играло роля на първа фаза към изграждането на по-силен бюджетен капацитет. Заедно с това следващата стъпка в координирането на бюджетната и икономическата политика и съответната начална фаза в изграждането на бюджетен капацитет би могла да се осъществи под формата на „инструмент за конвергенция и конкурентоспособност“. След приемането на Единния надзорен механизъм ще последва предложение за Единен оздравителен механизъм за банките.

В средносрочен план (от 18 месеца до 5 години) следва да се постигне по-нататъшна бюджетна координация (включително възможността да се изискват изменения в националните бюджети и да се налага вето върху тях), да се разшири обхватът на по-дълбоката координация на политиките в сферите на данъчното облагане и заетостта и да се създаде собствен бюджетен капацитет на ЕПС, с който да се подпомага изпълнението на политически решения, направени в резултат на по-дълбоката координация. Някои от тези елементи ще изискват изменения на договорите.

Като мярка за намаляването на публичния дълг, значително надвишаващ критерия по Договора, би могъл да се създаде фонд за обратно изкупуване на дълга. Възможен двигател за насърчаване интеграцията на финансовите пазари в еврозоната, и особено за стабилизиране на нестабилните пазари на държавни дългове, е съвместното емитиране от държавите членки от евро зоната на държавни дългови инструменти със срок до падежа от 1 до 2 години. И двете възможности предполагат изменение в Договорите.

И накрая, в дългосрочен план (след повече от 5 години): въз основа на постепенното обединяване на суверенитет, а отгук и на компетенции по отношение на отговорността и солидарността, на европейско равнище, трябва да стане възможно създаването на автономен бюджет на еврозоната, с който да се осигурява бюджетен капацитет на ИПС за подкрепа на държавите членки при посрещането на шокове. Освен това, една рамка за дълбоко интегрирано икономическо и бюджетно управление би позволила съвместното емитиране на публичен дълг, което би стимулирало функционирането на пазарите и провеждането на паричната политика. Както се изтъква в Зелената книга на Комисията от 23 ноември 2011 г. относно приложимостта на въвеждането на стабилизационни облигации⁷, съвместното емитиране на облигации може да създаде нови средства, чрез които правителствата да финансират дълговете си и да предлагат безопасни и ликвидни инвестиционни възможности на спестителите и финансовите институции, а така също и интегриран пазар на облигации в цялата евро зона, който би съответствал на този на американския долар по отношение на мащаб и ликвидност.

Подобна постепенна по-нататъшна интеграция на евро зоната към пълен банков, бюджетен и икономически съюз ще налага паралелни стъпки към политически съюз с по-силна демократична легитимност и контрол.

Във външнополитически план ще трябва да се даде съответният израз на напредъка в интеграцията чрез стъпки към създаването на обединени външноикономически представителства на еврозоната.

Каре 1: Основните правни принципи

За да се осигури устойчивостта на общата валута, ИПС трябва да разполага с възможността да се задълбочи по-бързо и по-всеобхватно отколкото ЕС като цяло, като в същевременно се съхрани интегритетът на ЕС в общ план.

Това може да се постигне, като се съблюдават следните принципи:

⁷ COM(2011)818.

Първо, в името на легитимността, равнопоставеността между държавите членки и ефективността, задълбочаването на ИПС трябва да надгражда институционалната и правна рамка на Договорите. Евроната е рожа на договорите. Задълбочаването ѝ трябва да се извърши в рамките на Договорите, така че да се предотврати каквато и да е разпокъсане на правната рамка, което би отслабило Съюза и би поставило под въпрос първостепенната важност на правото на ЕС за динамиката на интеграцията. Пълна ефективност гарантират само нормите на ЕС за вземане на решения, основаващи се на квалифицирано мнозинство, вместо на обременяващите изисквания за единодушие, и на солидна демократична рамка.

Следователно до междуправителствени решения може да се прибегва само по изключение, когато решение на ниво ЕС налага промяна в Договора, и като преходен момент само до въвеждането на тази промяна. Подобни решения трябва да са внимателно обмислени, така че да са съобразени с правото и управлението на ЕС и да не порождават нови проблеми по отношение на контрола.

Второ, задълбочаването на ИПС трябва преди всичко да използва напълно потенциала на действащите в целия ЕС инструменти, като не се накърнява възможността за приемане на мерки, специфични за еврозоната. Европейският семестър, достиженията на правото по отношение на вътрешния пазар и подкрепата за конкурентоспособността и сближаването чрез бюджета на ЕС са добра основа за развитието на цялостна правна и финансова рамка за икономическа координация, интеграция и истинска конвергенция. Сегашните усилия за повишаване на ефективността на тези политики чрез, например, зависимостта на отпускането на средства от структурните фондове от изпълнението на макроикономически условия или чрез новия управленски подход на единния пазар също ще допринесат за укрепването на ИПС.

В същото време, когато е необходимо, трябва да се създават допълнителни финансови и бюджетни инструменти и инструменти за структурна координация или подкрепа, които да са специфични за еврозоната, като тези инструменти трябва да са конструирани като допълнение на основите на ЕС. Лисабонският договор съдържа подходяща правна основа (член 136 от ДФЕС) за задълбочаване на интеграцията на еврозоната. Тази правна основа вече бе използвана широко с пакета от шест акта и последвалия го двоен пакет.

Винаги когато е възможно, мерките на евро зоната трябва да са отворени за участието на бъдещи членки на зоната. Всъщност, въпреки че договорите предвиждат редица разпоредби, приложими само към държавите членки от еврозоната, сегашната конфигурация на еврозоната е временна, тъй като съгласно Договорите съдбата на всички държави членки на ЕС, с изключение на две (Дания и Обединеното кралство), е да станат пълноправни членки на еврозоната.

И трето, придвижването към един истински ИПС трябва се осъществи главно чрез използването на всички сега съществуващи възможности, предлагани от Договорите,

т.е. чрез приемане на вторично законодателство. За изменения в договорите следва да се мисли само когато дадени действия, необходими за усъвършенстване функционирането на ИПС, не могат да бъдат предприети в сегашната рамка. Евентуалните промени трябва да се подготвят внимателно, така че да се възприемат, политически и демократично, като собствени, което е необходимо за гладкото протичане на процеса на ратификация.

3.1 В краткосрочен план (в рамките на следващите 6-18 месеца): възможни мерки, под формата на вторично законодателство на ЕС, за напредък към банков съюз, за подобряване на координацията на политиката, както и решение за следващата МФР и за създаване на „инструмент за конвергенция и конкурентоспособност“

Задълбочаването на ИПС трябва да се справи с последствията от натрупания прекомерен публичен и частен дълг, като така редуцира и свързаните с него дисбаланси, които се генерираха в европейската икономика. Но макроикономическото коригиране се оказва дълга и трудна задача, която води до ограничения в кредитирането, натиск върху публичните финанси и особено слаб растеж в частния сектор, където дружествата и домакинствата „изчистват“ счетоводните си баланси.

Поемането на ангажимент за бюджетна дисциплина е важна предохранителна мярка за стабилността на еврозоната и необходима стъпка към напълно развита интегрирана бюджетна рамка. Това ще гарантира солидни бюджетни политики на национално и европейско равнище, като така допринася и за устойчив растеж и макроикономическа стабилност. Пълното разгръщане на новите инструменти за бюджетен и икономически надзор и бързото приемане на настоящите предложения трябва да бъде първият приоритет. Паралелно с това, развитието към банков съюз трябва да започне с приемането и прилагането на предложенията за финансово регулиране и надзор, и особено на предложенията за единен надзорен механизъм (ЕНМ) за еврозоната и за държавите, които не членуват в нея, но желаят да се присъединят.

За гладкото функциониране на ИПС трябва да се направи повече в областта на координирането на икономическите политики. Тежестта, която се придава на предизвикателствата на растежа и макроикономическите корекции в еврозоната, контрастира с липсата на силни форми на координиране на политиките за структурните реформи. Данните за значителни трансгранични последствия говорят за необходимостта от укрепване на начина, по който трябва да се провежда икономическа политика в еврозоната. Доброто функциониране на ИПС изисква от държавите членки от еврозоната да работят съвместно за икономическа политика, с която надграждат съществуващите механизми за координация на икономическата политика и същевременно предприемат действия и мерки във всички важни за доброто функциониране на еврозоната сфери. По-конкретно, нужно е да се създаде процедура за предварително обсъждане на всички големи реформи в икономическата политика.

Тази процедура трябва да се съпровожда от съответната начална фаза в изграждането на бюджетен капацитет на ИПС, чрез който да се отпуска целева финансова подкрепа на държави членки, които са затруднени с макроикономическите корекции.

Позовавайки се на важността на стабилните публични финанси, структурните реформи и целевите инвестиции за устойчиво развитие, на 28-29 юни 2012 г. правителствените и държавни ръководители подписаха „Пакт за растеж и работни места“, като демонстрираха решимостта си да стимулират растеж, създаващ работни места, паралелно с ангажимента си за поддържане на стабилни публични финанси. Комисията също наблюдава въздействието на строгите бюджетни ограничения върху публичните разходи, стимулиращи растежа, и върху публичните инвестиции. В този контекст, за да осигурява рамковите условия за развитие на конкурентоспособността и за да допринесе за растежа и заетостта, еврозоната трябва да гарантира, че инвестициите се поддържат на адекватни равнища.

Всички инициативи, представени в тази част, могат да бъдат приети в краткосрочен план и в рамките на сегашните договори.

3.1.1 Пълно прилагане на Европейския семестър и на пакета от шест акта и бързо споразумение и изпълнението на двойния пакет

Довършването на сегашната рамка за икономическо управление и пълното ѝ прилагане трябва да бъде приоритет.

Въведените с европейския семестър и пакета от шест акта законодателни мерки са в отговор на основни поуки, извлечени в контекста на кризата. Те включват реформа на Пакта за стабилност и растеж, създаването на процедура при макроикономически дисбаланси и въвеждането на минимални стандарти за националните бюджетни рамки. Това е огромен напредък по отношение на координацията на икономическата политика и обещава по-висока степен на изпълнение на политиките на национално равнище, по-специално за държавите членки от еврозоната, както и по-добро функциониране на ИПС в резултат на това, а оттук и принос към възвръщането на доверието. Сега обещанията трябва да бъдат изпълнени чрез пълното използване и стриктното прилагане на новите инструменти, които вече са създадени.

За да бъдат възможни всякакви по-нататъшни стъпки към задълбочен и истински ИПС, законодателите незабавно трябва да се споразумеят по двойния законодателен пакет. Двойният пакет съдържа важни инструменти, които ще направят бюджетния надзор по-стриктен и ще се справят по-ефективно със ситуации на финансова нестабилност в държавите членки. Бързото приемане и прилагане на пакета биха укрепили доверието в ангажимента на институциите на ЕС да завършат дълбоките промени в икономическото управление.

3.1.2 Финансово регулиране и надзор: единна нормативна уредба и предложения за единен надзорен механизъм

Срещата на върха на евро зоната, състояла се на 29 юни 2012 г., бе повратен момент в подход към кризата. На срещата бе призната „категоричната“ необходимост да „се сложи край на порочния кръг между банките и суверените“, който омаломощава финансите на държавите от еврозоната до такава степен, че застрашава самото съществуване на ИПС. По-специално, споразумението за създаване на единен надзорен механизъм (ЕНМ) беше основано на убеждението, че финансовата фрагментация трябва да бъде преодоляна и че е необходимо да се централизира банковият надзор, така че всички държави от евро зоната да имат пълно доверие в качеството и безпристрастността му.

В един истински Икономически и паричен съюз отговорността за контрол върху банковия сектор и за намеса в случай на криза трябва наистина да е споделена. Това е единственият начин ефективно да бъде прекъснат порочният кръг, свързващ публичните финанси на държавите членки и състоянието на техните банки, и да се ограничат негативните трансгранични странични ефекти.

Една интегрирана финансова рамка, която с времето да прерасне в пълен банков съюз, би помогнала решително за това чрез предоставянето на интегриран набор от инструменти за по-добро наблюдение и овладяване на рисковете във финансовата система. Това би редуцирало финансовата фрагментация и би намалило значително необходимостта от публична интервенция и ребалансиране на помощите, а така би подобрило и перспективите за растеж. Инструментите са интегрирани, тъй като тяхното въздействие ще бъде по-слабо, ако отделните компоненти са слаби. Въпреки че е необходимо време, за да се развият някои необходими части от системата, това не бива да отлага незабавното прилагане на онези елементи, от които може да има непосредствена полза.

В съобщението си от 12 септември 2012 г.⁸ Комисията излага визия за постепенното разгръщане на банков съюз. Председателите на Европейския съвет, Комисията, Еврогрупата и ЕЦБ подкрепиха по принцип тази визия⁹. Европейският съвет на 18 октомври 2012 г. потвърди, че „*е необходимо да преминем към интегрирана финансова рамка, която да бъде отворена във възможно най-голяма степен към всички държави*

⁸ Виж Съобщението на Комисията, озаглавено „Пътна карта за създаване на банков съюз“, очертаващо цялостната концепция на Комисията за разгръщане на банковия съюз, който обхваща единна нормативна уредба, обща защита на депозитите и единен оздравителен механизъм за банки, COM (2012 г.) 510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_en.pdf

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

членки, които желаят да участват в нея.”¹⁰ В доклада си по този въпрос от ноември 2011 г., озаглавен „Към един истински икономически и паричен съюз“, Европейският парламент призовава за приемането на предложенията на Комисията във възможно най-кратък срок.

Първата важна стъпка в тази посока ще бъде единният надзорен механизъм, който впоследствие трябва да се допълни от единен оздравителен механизъм (вж. точка 3.2.1).

Единният надзорен механизъм трябва да осигури пълно споделяне на информация между надзорните органи относно банки, общи превантивни инструменти и общи действия за справяне с проблемите на възможно най-ранен етап. За да се възстанови доверието между банките, инвеститорите и националните публични власти, механизмът трябва да дава възможност надзорът да се извършва по стриктен и обективен начин, без възможност за регулаторна толерантност.

На 12 септември 2012 г. Комисията направи законодателни предложения за създаването на единен надзорен механизъм с участието на ЕЦБ и националните надзорни органи¹¹. Предложенията изменят регламента от 2010 г. за създаване на Европейски банков орган, за да го адаптират към създаването на единен надзорен механизъм и за да гарантират баланс между държавите, членуващи в еврозоната, и останалите държави членки в структурите за вземане на решения на Европейския банков орган¹².

Предложеният от Комисията единен надзорен механизъм се основава на прехвърлянето на европейско равнище на конкретни, ключовите надзорни функции по отношение на банки, установени в държави членки от еврозоната и в държави — членки на ЕС, извън евро зоната, които решат да се присъединят към банковия съюз. Съгласно тази нова рамка ЕЦБ ще отговаря за надзора над всички банки в рамките на банковия съюз, към които тя ще прилага единната нормативна уредба, приложима в целия единен пазар. Рамката, предложена от Комисията, осигурява ефективен и последователен надзор във всички участващи държави членки, като разчита на специфичното ноу-хау на националните надзорни органи. От решаващо значение е преговорите за ЕНМ да завършат преди края на годината и прилагането да започне в началото на 2013 г. В допълнение Европейският банков орган (ЕБО) ще бъде

¹⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_en.pdf

адаптиран към новата рамка за банков надзор, за да се гарантира целостта на единния пазар.

Това ще проправи пътя към използването на ЕМС като публичен защитен механизъм, чрез който – при необходимост и само след като се постигне споразумение по този инструмент – ще може пряко да се рекапитализират банки в съответствие със заключенията на Европейския съвет от 19 октомври 2012 г. Това ще укрепи допълнително еврозоната, като ще спомогне за прекъсване на неблагоприятната взаимозависимост между банките и техните суверени.

Доверието на вложителите и участниците на пазара е от първостепенно значение при оздравяването на банките. За да се постигне равнище на обществено доверие, което е съпоставимо с доверието към най-добрите оздравителни органи по света, трябва да има налице единна оздравителна система и мощен финансов защитен механизъм. В близко бъдеще отговорността за това остава на национално ниво. Но с въвеждането на ЕНМ и при спазване на съответните насоки, на ЕМС следва да бъде разрешено да предлага взаимна подкрепа за пряко рекапитализиране на банки, които не успяват да наберат средства на пазара и не могат да бъдат спасени от собствената си държава членка, без да се застрашава нейната бюджетна устойчивост.

Една интегрирана финансова рамка, включваща единен надзорен, а впоследствие и единен оздравителен механизъм, трябва да се основава на единна нормативна уредба. Следователно изключително важно е спешно да бъдат приключени преговорите по предложенията на Комисията за нови регулаторни рамки в сферата на банковите пруденциални правила, гаранциите по депозитите и възстановяването и оздравяването на банки.

3.1.3 Единен оздравителен механизъм

Един ефективен банков съюз изисква не само единен надзорен механизъм, гарантиращ висококачествен надзор във всички държави членки, но и единен оздравителен механизъм за банките, изпаднали в затруднение. Това бе признато от Европейския съвет на 19 октомври 2012 г., който заяви, че *„отбелязва намерението на Комисията да предложи да бъде създаден единен механизъм за оздравяване на банките за държавите членки, участващи в ЕНМ, веднага след приемането на предложенията за директива за възстановяване и оздравяване на банките и директива за схемите за гарантиране на депозитите.“*

Ето защо след приемането на единния надзорен механизъм Комисията ще внесе предложение за единен оздравителен механизъм, чиято задача ще бъде реструктурирането и оздравяването на банки в държавите членки, участващи в

Банковия съюз. Този механизъм ще бъде изграден около отделен европейски оздравителен орган, който ще управлява оздравителния процес за банките и ще координира по-конкретно прилагането на оздравителните инструменти. Механизмът ще бъде по-ефективен от една мрежа от национални оздравителни органи, особено по отношение на трансграничните банкови групи, за които, по време на криза, скоростта и координацията са от решаващо значение, за да се минимизират загубите и да се възвърне доверието. Той ще доведе до значителни икономии от мащаба и ще предотврати отрицателните странични ефекти, които могат да възникнат при изцяло национални решения.

Намесата на единния оздравителен механизъм трябва да се основава на следните принципи:

- Необходимостта от оздравяване следва да бъде сведена до минимум благодарение на строги общи пруденциални правила и подобрена координация на надзора в рамките на единния надзорен механизъм.
- Когато намесата на единния оздравителен механизъм е необходима, акционерите и кредиторите следва да поемат свързаните с оздравяването разходи преди отпускането на каквото и да е външно финансиране, в съответствие с предложението на Комисията относно възстановяването и оздравяването на банки.
- Всички допълнителни ресурси, необходими за финансиране на процеса на реструктуриране, следва да бъдат осигурени от механизми, финансирани от банковия сектор, вместо да се използват парите на данъкоплатците.

Бъдещите предложения на Комисията за единен оздравителен механизъм ще се основават на тези принципи.

Комисията счита, че подобно на създаването на ефективен единен надзорен механизъм, създаването на единен оздравителен механизъм може да се осъществи с вторично законодателство, без да се налагат каквито и да е изменения в настоящите договори.

3.1.4 Бързо решение за следващата многогодишна финансова рамка (МФР)

Предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка за 2014-2020 г. е ключов фактор за инвестициите, растежа и заетостта на европейско равнище. Предложената рамка предвижда по-системно обвързване на финансирането по кохезионната политика, политиката за развитие на селските райони и европейската политика в областта на морското дело и рибарството с различните процедури за икономическо управление. Общата стратегическа рамка (обхващаща фондовете по ОСР, а именно: 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) създава здрава връзка между тези фондове и националните програми за реформи, програмите за стабилност и за конвергенция, съставяни от държавите членки, и специфичните за всяка държава членка препоръки, приемани от Съвета.

Рамката ще бъде осъществена чрез партньорски договори/споразумения между държавите членки и Комисията и благодарение на строго следене за изпълнението на макроикономически условия. В предложението на Комисията изпълнението на макроикономически цели като условие е приложено по два начина:

1. Препрограмиране: то се отнася до партньорските договори и съответните програми в подкрепа на препоръките на Съвета, или цели преодоляване на прекомерен дефицит, макроикономически дисбаланси или други икономически и социални трудности, или се съсредоточава върху увеличаване на въздействието на фондовете по ОСР върху растежа и конкурентоспособността на държавите членки, получаващи финансова помощ от ЕС. Когато държава членка не успее да отговори удовлетворително на подобно искане за препрограмиране, Комисията може да прекрати частично или изцяло плащанията по съответните програми.
2. Прекратяване: прилага се когато държава членка не предприеме корективни действия в контекста на процедурите за икономическо управление. В този случай Комисията прекратява частично или изцяло всички плащания и бюджетни ангажименти по съответните програми.

Партньорските договори и оперативните програми ще гарантират, че планираните инвестиции, съфинансирани от фондовете по ОСР, ефективно ще допринесат за справяне със структурните проблеми на държавите членки. При препоръки на Съвета в контекста на членове 121 и 148 от Договора и корективни мерки по процедурата при макроикономически дисбаланси, се дава ход на препрограмиране по отношение на онези препоръки, които имат отношение към фондовете по ОСР и са свързани със структурни проблеми, които могат да се преодолеят чрез многогодишни инвестиционни стратегии. Подобни препоръки могат да обхващат:

- реформи на пазара на труда, които ще подобрят неговото функциониране, като например преодоляване на несъответствията между предлаганите и търсените умения;
- мерки за укрепване на конкурентоспособността, като например усъвършенстване на образователните системи или насърчаване на изследователската и развойната дейност, иновациите и развитието на инфраструктурата;

- мерки за повишаване качеството на управлението, като например подобряване на административния капацитет и статистическата отчетност.

С бързото приемане на МФР и на съответното секторно законодателство, най-вече на Регламента за общоприложимите разпоредби за фондовете по ОСР, ще укрепнат бързо стимулите и подкрепата за структурните реформи в държавите членки.

3.1.5 Предварително координиране на основните реформи и създаване на „инструмент за конвергенция и конкурентоспособност“

От опита от кризата, особено в еврозоната, стана пределно ясно, че икономическите политики на държавите членки са обща грижа. Бавното изпълнение или неизпълнението на важни структурни реформи в продължение на дълги периоди утежни проблеми, свързани с конкурентоспособността, и накърни, в някои случаи значително, способността на държавите членки да извършват макроикономически корекции. Това доведе до още по-голяма уязвимост на тези държави членки. Краткосрочните разходи, независимо дали са от политически или икономически характер, често възпират изпълнението на реформите, дори когато средносрочните или дългосрочните ползи са осезаеми. Реформите в евро зоната се свързват с разпространението на потенциално съществени положителни странични ефекти и това оправдава употребата на специфични инструменти, както вече бе направено с правоприлагащите механизми, въведени с пакета от шест акта. С оглед на тези съображения трябва да се укрепи още повече съществуващата рамка за икономическо управление на еврозоната чрез по-активното предварително координиране на проекти за големи реформи и, след решението относно МФР, чрез създаването на „инструмент за конвергенция и конкурентоспособност“, който да осигурява подкрепа за своевременното изпълнение на структурни реформи (вж. приложение 1 за по-подробно описание на предвидения инструмент). Този инструмент ще съчетава задълбочаваща се интеграция на икономическата политика с финансова подкрепа, като по този начин ще зачита принципа, според който стъпките към повече отговорност и икономическа дисциплина трябва да се съчетават с повече солидарност. В предстоящо предложение Комисията ще изложи точните параметри на този инструмент.

Предварително координиране на основни реформи

Още сегашната рамка на ЕС за икономически надзор може да служи за основа на координиране на икономическата политика. Тази рамка обаче не предвижда системна предварителна координация между държавите членки на национални планове за големи реформи в икономическата политика. Предварителното обсъждане и координиране на планове за основни реформи, както е предвидено в член 11 от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (ДСКУ), ще позволи на Комисията и държавите членки да преценяват потенциалните

странични ефекти от действията на национално равнище и да коментират плановете, преди да са взети окончателните решения на национално равнище. В предстоящо предложение Комисията ще очертае рамка за предварителното координиране на големи структурни реформи в контекста на европейския семестър.

„Инструмент за конвергенция и конкурентоспособност“ (ИКК): договорни разпоредби и финансова подкрепа

Предложеният „инструмент за конвергенция и конкурентоспособност“ (ИКК) би се състоял от договорни разпоредби, подплатени с финансова подкрепа.

Осъществяването на структурни реформи в държавите членки от еврозоната би се улеснило с въвеждането на договорни разпоредби, които следва да са предмет на споразумение между държавите и Комисията. Тази нова система ще надгражда съществуващата надзорна рамка на ЕС, и по-специално процедурата за предотвратяване и коригиране на макроикономически дисбаланси (ПМД — процедура при макроикономически дисбаланси)¹³. Разпоредбите следва да се договарят между отделните държави членки и Комисията, да бъдат обсъждани в Еврогрупата и да се сключват договорно от Комисията със съответната държава членка. Разпоредбите ще бъдат задължителни за държавите членки от еврозоната, за които е открита процедура при прекомерен дисбаланс, а планът за корективни действия (ПКД), който държавите трябва да представят по тази процедура, ще служи за основа на разпоредбите, договаряни с Комисията. За държавите членки от еврозоната, за които са предприети предпазни действия по отношение на техните макроикономически дисбаланси, участието ще бъде на доброволен принцип и ще изисква представянето на план за действие, подобен на този, който се изисква в рамките на процедурата при прекомерен дисбаланс.

Следователно, договорните разпоредби винаги ще се основават на препоръки, специфични за всяка държава и произтичащи от ПМД, които обикновено се фокусират върху укрепването на капацитета за макроикономически корекции, конкурентоспособността и насърчаването на финансовата стабилност, т.е. върху фактори от решаващо значение за доброто функциониране на ИПС. Така ПМД ще филтрира разумно основни реформи, които отговарят на определени изисквания, за да бъдат придружени от финансова помощ предвид свързаните странични ефекти, които се проявяват в един валутен съюз.

След това планът за действие, представен от държавата членка, ще бъдат оценен от Комисията, а като договорни разпоредби ще бъдат приети окончателният набор от реформи и мерки и графикът за изпълнението им. Така договорените разпоредби, след като са получили одобрението на съответния национален парламент, когато е уместно,

¹³ Регламент (ЕС) № 1176/2011

по съответните национални процедури, ще съдържат по-конкретните мерки, които държавата членка се ангажира да изпълни. Тази система на договорни разпоредби ще подобри качеството на диалога между Комисията и държавите членки, ще повиши ангажимента на държавите членки към реформите и припознаването им като техни собствени.

Реформите, предвидени в договорните разпоредби, ще бъдат финансово подкрепени като допълнение към изискванията за дисциплина, вече въведени с пакета от шест акта. Целта на тази подкрепа ще бъде да доведе до своевременно приемане и изпълнение на реформата, като преодолява или поне смекчава политическите и икономическите пречки пред реформата. Като насърчава структурните реформи, които увеличават капацитета на държавата членка за макроикономически корекции, ИКК ще подобрява капацитета на икономиката за абсорбиране на асиметрични шокове чрез по-ефективно функциониране на пазара.

Финансова подкрепа ще се отпуска само за пакети от реформи, които са договорени и които са важни както за въпросната държава членка, така и за доброто функциониране на ИПС. Финансовата подкрепа ще подпомага усилията на държавата членка, и по-специално ще помага в случаите, в които появата на дисбаланси е налице въпреки пълното спазване на предходни, специфични за държавата членка и адресирани до нея препоръки.

Финансовата подкрепа ще бъде ясен сигнал, че се отчита цената на реформата за въпросната държава членка, както и ползата от националните реформи, които носят на останалата част от евро зоната определено положително трансгранично въздействие (което, все пак, може да не е достатъчно, за да даде тласък за реформи от самите държави членки). Ако Комисията установи впоследствие, че държавата членка не е изпълнила изцяло договореното, финансовата подкрепа може да бъде оттеглена.

Финансовата подкрепа следва да бъде под формата на цялостна сума, която да се използва за финансиране на мерки, съпътстващи трудни реформи. Например, краткосрочното въздействие на реформите за повишаване на гъвкавостта на пазара на труда може да бъде придружено от програми за обучение, частично финансирани чрез подкрепата, осигурявана в рамките на ИКК. Използването на финансовата подкрепа ще бъде фиксирано като част от договорните разпоредби, сключени между съответната държава членка и Комисията.

За този механизъм за финансова подкрепа може да се създаде – по принцип, като част от бюджета на ЕС – специален финансов инструмент.

Инструментът следва да се създаде с акт на вторичното законодателство. Инструментът би могъл да се счете за неотменна част от ПМД, разширена с очертаните по-горе договорни разпоредби и финансова подкрепа, и като такъв да се базира на член 136 от ДФЕС. Друга възможност е да се прибегне до член 352 от ДФЕС, ако е

необходимо чрез засилено сътрудничество (в съчетание с решение по член 332 от ДФЕС за включването на разходите в бюджета на ЕС).

Финансовите вноски, необходими за този инструмент, биха могли да се основават на бюджетен ангажимент от страна на държавите членки от еврозоната, или на целево правно задължение, което да залегне в решението на ЕС за собствените ресурси. Вноските следва да бъдат включени в бюджета на ЕС като целеви приходи. Тъй като ще бъде финансиран от целеви приходи, инструментът не би следвало да бъде ограничен от таваните, предвидени в Регламента за МФР. Само държавите членки, които правят вноски, ще могат да сключват договорно споразумение с Комисията и да се възползват от финансовата подкрепа. Подкрепата по ИКК ще бъде последователна и съгласувана с подкрепата от структурните фондове, и по-конкретно от Европейския социален фонд. Обемът на инструмента може да бъде ограничен в началото, но би могъл да нарасне в средносрочен план, при условие че механизмът за подкрепа докаже ефективността си за насърчаване на ребалансирането и макроикономическите корекции, а оттук – и на устойчивия растеж в еврозоната.

В предстоящи предложения Комисията ще очертае точните параметри на този инструмент за конвергенция и конкурентоспособност, който ще се основава на договорни разпоредби и финансова подкрепа.

3.1.6 Насърчаване на инвестициите в еврозоната

Структурните реформи, подпомагани, на първо място, от МФР и, на второ място, от „инструмента за конвергенция и конкурентоспособност“, ще бъдат от съществено значение за подобряване на потенциала за средносрочен растеж на членовете от еврозоната и тяхното приспособяване към шокове. Надеждна и благоприятстваща растежа консолидация, която подобрява ефикасността на данъчната структура, както и качеството на публичните разходи, ще допринесе за стимулиране на растежа. Както се препоръчва в годишните обзори на растежа за 2012 г. и 2013 г., държавите членки следва да се стремят най-вече да поддържат адекватни темпове на бюджетна консолидация, като същевременно запазват инвестициите, чиято цел е постигането на целите за растеж и заетост, заложи в стратегията „Европа 2020“.

Бюджетната рамка на ЕС предлага възможност за баланс между признаването на нуждите от продуктивни публични инвестиции и целите за спазване на бюджетна дисциплина.

Публичните инвестиции са един от значимите фактори, които следва да се отчитат при оценяването на състоянието на бюджета на дадена държава членка в доклада по член 126, параграф 3 от ДФЕС, който предхожда откриването на процедура при прекомерен

дефицит (ППД)¹⁴. С Пакта за стабилност и растеж (ПСР) нарасна съществено важността на релевантни фактори, като публичните инвестиции, за оценката. При определени условия, с отчитането на съответните фактори спрямо държавата членка може и да не бъде открита ППД,¹⁵ а съответните фактори следва да бъдат взети предвид при формулирането на препоръки за коригирането на прекомерния дефицит, включително на плана за намаляване на дефицита.

В предпазните мерки на ПСР публичните инвестиции се вземат предвид за новия целеви показател за разходите, който се използва паралелно с структурното салдо за оценяване на напредъка по отношение на средносрочната бюджетна цел. По-конкретно, бруто образуването на основния капитал в сектор „Държавно управление“ се осреднява въз основа на определен брой години, за да се избегне наказването на държавите членки заради годишни пикове в инвестициите¹⁶.

Комисията ще проучи допълнителни начини, в рамките на предпазните мерки на ПСР, за отчитане на инвестиционните програми в оценяването на програмите за стабилност и за конвергенция. По-конкретно, при определени условия, програмите за еднократни публични инвестиции с доказано въздействие върху устойчивостта на публичните финанси могат да бъдат приети като временно отклонение от средносрочната бюджетна цел или от плана за макроикономически корекции за постигането на тази бюджетна цел¹⁷. Това може да се прилага, например, за държавни инвестиционни проекти, съфинансирани от ЕС, в съответствие с рамката с макроикономически условия.

¹⁴ По-конкретно, в съответствие с член 126, параграф 3 от ДФЕС: „ Докладът на Комисията взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори (...) “.

¹⁵ Първо, в резултат на отчитането на съответните фактори спрямо държавата членка може и да не бъде открита ППД въпреки нарушение на критерия за дефицита, когато съотношението на дълга е под референтната стойност. Второ, неспазването на целевия показател за намаляване на дълга следва да води до откриване на ППД само след оценка на съответните фактори.

¹⁶ Също така, разходите за програми на ЕС, а оттук и инвестиционни разходи, до степента, в която те са напълно балансирани с приходи от фондове на ЕС, също се изключват от разходите, отчитани при оценката на съответствието с целевия показател за разходите.

¹⁷ ПСР включва конкретни разпоредби, които дават такава възможност Член 5, параграф 1 от Регламент № 1466/97 гласи : „ ... Когато се определя планът за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел за държавите членки, които още не са я постигнали, и допускайки временно отклонение от тази цел за държавите-членки, които вече са я постигнали, при условие че е налице подходящият резерв за постигането на референтната стойност на дефицита, и че състоянието на бюджета се очаква да се доближи до средносрочната бюджетна цел в рамките на програмния период, Съветът и Комисията вземат предвид осъществяването на основни структурни реформи, които оказват пряко положително отражение върху бюджета в дългосрочен план, включително чрез повишаването на потенциалния устойчив растеж, оказвайки по този начин осезаемо влияние върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси ... “

За да станат оперативни подобни условия (най-вече по отношение на изискванията за информация/определения), е необходимо да се разработи напълно развита рамка, а едно специално третиране на публичните инвестиции би могло да доведе само до временно отклонение от средносрочната бюджетна цел (СБЦ) или от плана за макроикономически корекции за постигането на тази цел. През пролетта на 2013 г. Комисията ще излезе със съобщение относно уместния план за постигане на СБЦ.

Конкретните разпоредби за инвестиционните проекти не бива да се приемат като „златно правило“, което би позволило постоянни изключения за всички публични инвестиции. Подобен неизбирателен подход, подкопаващ устойчивостта на обслужването на държавния дълг, би могъл лесно да изложи на риск основната цел на ПСР.

3.1.7 Външноикономическо представителство на еврозоната

Въз основа на постигнатия напредък в икономическото управление на еврозоната, трябва да продължи укрепването и консолидирането на външното ѝ представителство. Това може да бъде напълно постигнато въз основа на настоящите Договори (член 17 от ДЕС и член 138 от ДФЕС).

Това укрепване е необходимо, за да се гарантира, че еврозоната е представена по начин, който е съизмерим с нейната икономическа тежест и отразява промените, извършвани във вътрешното икономическо управление. Еврозоната трябва да бъде в състояние да играе по-активна роля както в многостранните институции и форуми, така и в двустранните диалози със стратегически партньори. В резултат еврозоната трябва да излиза с единни послания по въпроси като икономическа и бюджетна политика на самата зона, макроикономически надзор, политики по отношение на обменните курсове и финансова стабилност.

Постигането на тези цели изисква споразумение за пътна карта, чиято цел би била оптимизирането и, когато е възможно, обединяването на външното представителство на еврозоната в международни икономически и финансови организации и форуми.

Вниманието следва да се съсредоточи върху МВФ, който чрез своите кредитни инструменти и надзор е ключов институционален стълб в глобалното икономическо управление. Кризата показва, че е изключително важно еврозоната да „говори с един глас“, особено относно програми, финансови договорености и оздравителната кризисна политика на МВФ. Това ще изисква договорености за по-активна координация на еврозоната в Брюксел и Вашингтон по въпроси на ИПС, за да се отразят промените във вътрешното управление на ИПС и да се осигури съгласуваност и ефективност на излъчваните послания.

Укрепването на представителството на еврозоната в МВФ следва да се осъществи на два етапа. На първия етап представителите на отделните държави трябва да се пренаредят, така че държавите да се прегрупираат в представители на еврозоната, които могат да включват и бъдещи членове на еврозоната. Едновременно с това еврозоната следва да се стреми да получи статут на наблюдател в Изпълнителния съвет на МВФ¹⁸.

Тези мерки следва да подготвят почвата за втория етап, на който еврозоната ще се стреми да получи едно място в органите на МВФ (в Изпълнителния съвет и в Международния паричен и финансов комитет, МПФК). Комисията своевременно ще направи официални предложения по член 138, параграф 2 от ДФЕС за установяването на единна позиция за получаването от страна на еврозоната на статут на наблюдател в Изпълнителния съвет на МВФ, а впоследствие – и на едно място. Подходящата институция, която може да представлява еврозоната в МВФ в съответствие с член 138 от ДФЕС, би била Комисията, като ЕЦБ ще участва в сферата на паричната политика. Повече подробности за този аспект на задълбочаването на ИПС се съдържат в приложение 2.

3.2 Средносрочна перспектива: По-интегрирана икономическа и бюджетна политика и стъпки към съответстващ бюджетен капацитет

В средносрочен план следва да се постигне по-нататъшна бюджетна координация (включително възможността да се изискват изменения в националните бюджети и да се налага вето върху тях), да се разшири обхватът на по-дълбоката координация на политиките в сферите на данъчното облагане и заетостта и да се създаде автономен, адекватен бюджетен капацитет на ИПС, с който да се подпомага изпълнението на политически решения, направени в резултат на по-дълбоката координация. Някои от тези елементи ще изискват изменения на Договорите.

Като мярка за намаляването на публичен дълг, който значително надвишава критерия по ПСР, би могъл да се създаде фонд за обратно изкупуване на дългове. Възможен двигател за насърчаване интеграцията на финансовите пазари в еврозоната, и особено за стабилизиране на нестабилните пазари на държавни дългове, е съвместното емитиране от държавите членки от еврозоната на държавни дългови инструменти със срок до падежа от 1 до 2 години. И двете възможности предполагат изменения в Договорите¹⁹.

¹⁸ Т.е., ЕС, представляващ държавите членки от еврозоната съгласно Договорите.

¹⁹ Вж. Решение от 27 ноември 2012 г. по дело C-370/12 Pringle, точки 137 и 138.

3.2.1 Укрепване на бюджетната и икономическата интеграция, което налага промени в Договора

Цялостната реформа на бюджетното и икономическото управление, която еврозоната би извършила с приемането на двойния пакет и с наличието на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност, би представлявала огромна стъпка напред за осигуряването на бюджетната дисциплина, но също така и на икономическа конкурентоспособност.

Преходът към по-голяма взаимозависимост и споделеност на финансовия риск, обаче, предполага координацията на бюджетната политика да направи още една стъпка напред и да осигури, при определени ситуации, колективен контрол над националната бюджетна политика.

Новите елементи, залегнали в двойния пакет, и особено възможността Комисията да дава становище относно проектобюджетни планове и, в крайни случаи □ при сериозни нарушения на задълженията на държавата членка по ПСР □ да изисква нов проектобюджетен план, достигат границите на възможното по сегашните Договори, що се отнася до координирането и интервенцията от равнище ЕС в националните бюджетни процедури. С приемането на двойния пакет ЕС до голяма степен ще е изчерпал законодателните си компетенции в тези области.

За по-нататъшен напредък в контрола на националната бюджетна политика, като например учредяването на правото на европейско вето или на пряка интервенция в национален бюджет, ще са необходими изменения в Договора.

Могат да се обмислят следните варианти (които не са единствено възможните):

- Първо, задължение на държава членка да ревизира своя (проект на) национален бюджет, ако това бъде поискано на ниво ЕС в случай на отклонение от задълженията за бюджетна дисциплина, договорени преди това на ниво ЕС. Това би означавало да се промени характерът на становището по националните бюджети, предвидено в двойния пакет, от незадължителен в задължителен.
- Второ, надграждане на по-строгия процес за наблюдение и координация, създаден с двойния пакет, т.е. в определени, особено сериозни ситуации, които следва да се формулират, правото да се наложи вето върху отделни решения за изпълнение на бюджета, които биха довели до сериозно отклонение от плана за бюджетна консолидация, установен на ниво ЕС.

- Трето, ясна компетенция за ЕС да хармонизира националните бюджетни закони (съобразно Договора за стабилност, координация и управление в ИПС²⁰) и да може да сезира Съда в случай на неспазване на задълженията.

Що се отнася до икономическата политика, данъчната политика може да подкрепя координацията на икономическата политика и да допринася за консолидацията и растежа. Въз основа на опита, който може да се извлече в структурирани дискусии върху проблеми на данъчната политика в области, където може да се предприемат по-амбициозни действия, би могло да се помисли в бъдеще, в контекста на изменения на Договора, за създаването на възможност за законодателство, посветено на по-задълбочена координация в тази сфера в еврозоната. Друга, също така важна област, където би могло да се помисли за развитие, е пазарът на труда, като се има предвид колко важни за капацитета за макроикономически корекции и за растежа в еврозоната са добре функциониращите пазари на труда, и особено мобилността на работната сила.

В рамките на управлението на ИПС трябва да укрепне координацията и надзорът над политиката по заетостта и социалната политика и да се насърчава конвергенцията в тези области. Сега съществуващите Общи насоки за икономическата политика и Насоки за заетостта трябва да придобият по-голяма сила, като бъдат слети в единен инструмент.

Тези промени ще създадат основата за изграждането на адекватен бюджетен капацитет за еврозоната, който да подкрепя структурната реформа в широк мащаб и да дава възможност на механизмите за споделяне на дълга да улесняват решаването на проблемите на големите дългове и финансовата сегментация, които са сред причините за кризата.

3.2.2 Адекватен бюджетен капацитет за еврозоната

Като се надгражда опитът от системната предварителна координация на основните структурни реформи и инструментът за конвергенция и конкурентоспособност, трябва да се създаде бюджетен капацитет специално за еврозоната. Той трябва да бъде автономен в смисъл на това, че за приходите си би разчитал единствено на собствени ресурси, като в краен случай може да прибегва и до заеми. Бюджетният капацитет трябва да е ефективен и да осигурява достатъчно ресурси в подкрепа на важни структурни реформи в една голяма икономика в затруднение.

²⁰ Във всеки случай най-важното от този договор следва да бъде интегрирано в правото на Съюза, както е предвидено в член 16 на самия договор.

Този адекватен за еврозоната бюджетен капацитет в началото би могъл да се изгради с вторично законодателство, както се обяснява в т. 3.1.3. За укрепването му обаче би било от полза да се предвидят нови, специални разпоредби в Договора, които биха били необходими, ако се предвижда за бюджетния капацитет да се прибегва до заеми.

3.2.3 Фонд за обратно изкупуване на дълга

Благодарение на една категорично укрепена рамка за икономическо и бюджетно управление би могъл да се намали публичният дълг, който значително надвишава критериите на ПСР, чрез създаването на фонд на обратно изкупуване на дълга при спазването на строги условия.

Първоначалното предложение на Европейски фонд за обратно изкупуване на дълг (ЕФДИД) като непосредствено приложим кризисен инструмент беше разработено от Германския съвет на икономическите експерти (ГСИЕ) в рамките на стратегия на еврозоната за намаляване на дълга.

С цел да се ограничи моралният риск и да се гарантира стабилността на структурата и плащанията по изкупуването, ГСИЕ предложи няколко надзорни и стабилизационни инструменти, като например: (1) Поставянето на строги условия, подобни на правилата, договорени в рамките на Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС)/Европейският механизъм за стабилност (ЕМС); (2) Незабавни наказателни плащания в случай на неспазване на правилата; (3) Строг мониторинг от специална институция (например Съда на ЕС); (4) Незабавно спиране на трансфера на дълга към фонда по време на етапа на прехвърлянето в случай на неспазване на правилата; (5) Залагане на международните резерви (в чуждестранна валута или злато) на държавата членка като гаранция срещу дълговете ѝ и/или насочването на (евентуално нововъведени) данъци за обслужването на дълга (например приходи от ДДС), за да се ограничи кредитният риск.

Комисията е съгласна, че една силна икономическа и бюджетна рамка е предпоставка за работещ фонд за обратно изкупуване на дългове. Засиленият надзор и правата за интервенция в разработването и изпълнението на националните бюджетни политики би било оправдано, както се обяснява в предишния раздел. За да бъдат надеждни плановете за макроикономически корекции, при влизането на държава членка в системата следва да се определят съответните бюджетни условия. В този контекст строгото спазване на плана за макроикономически корекции за постигане на предложената от Комисията средносрочна цел би бил минимумът.

Един Европейски фонд за обратно изкупуване на дългове, който оперира при такива строги условия (вж. също приложение 3), може по този начин да бъде опора за

надеждно намаляване на публичния дълг, снижавайки нивото на държавната задлъжнялост отново под тавана от 60%, предвиден в Договора от Маастрихт.

Въвеждането на такава рамка може да се бъде още един сигнал, че държавите членки от еврозоната, имат желанието, способността и волята да се ангажират с намаляване на равнищата на дълговете си. Това на свой ред би могло да намали общите разходи за финансирането на свръхзадлъжнелите държави членки. Осигурявайки финансирането на намаляването на „прекомерния дълг“ на поносима цена, в комбинация със стимули и непрекъснат мониторинг на това намаляване, фондът би дал на държавите членки от еврозоната възможност да направляват намаляването на дълга по начин, който би могъл да улеснява инвестирането в мерки, подкрепящи растежа. Нещо повече, подобна рамка може да спомогне намаляването на дълга да се осъществи по прозрачен и координиран начин в цялата еврозона, като така допълва координирането на бюджетните политики.

За създаване на такъв фонд за обратно изкупуване на дълга може да се мисли само в контекста на преразглеждане на сегашните Договори. По причини, свързани с контрола, актът за създаване на този фонд следва да се оформи с изключителна юридическа точност по отношение на максималния размер на дълга, подлежащ на трансфер, максималния срок на действие и всички други характеристики на фонда, за да се гарантира правната сигурност, изисквана съгласно националното конституционно право.

Възможният модел, гарантиращ адекватен контрол за така очертания фонд за обратно изкупуване на дълга, би включвал: ново правно основание в Договора, което да позволява създаването на фонда с решение на Съвета, прието с единодушие от държавите членки от еврозоната, със съгласието на Европейския парламент и подлежащо на ратифициране от държавите членки съобразно техните конституционни изисквания. Това решение би определило максималния обем, срока и условията за участие във фонда. Фондът следва да се управлява от европейски орган за управление на дълга, ситуиран в рамките на Комисията, и отчитащ се пред Европейския парламент, в съответствие с правилата, постановени с решението на Съвета.

3.2.4 Европейски дългови ценни книжа

Един от важните резултати от кризата бе преценка на риска във връзка с държавните дългове в рамките на еврозоната. След повече от десет години, през които държавите членки можеха да вземат заеми при почти еднакви условия, пазарите отново започнаха да диференцират рисковите премии според държавата. Държавните ценни книжа, издадени от по-слаби държави членки от еврозоната, се търгуват със значително по-висока доходност, което има негативни последствия за публичните финанси на съответните държави, както и за платежоспособността на финансовите институции,

държащи тези държавни ценни книжа като активи. Това сегментиране на кредитния риск, заедно с националните особености, характерни за финансовите институции, се оказва мощен двигател на финансовата фрагментация в еврозоната. За банките с прекомерна експозиция към по-слаби държави се оказва все по-трудно да се рефинансират, а условията на кредитиране на частния сектор започнаха значително да се различават в зависимост от местонахождението на кредитополучателя. В същото време сегментирането на финансовия пазар възпрепятства предаването на паричната политика, а стимулирането на централно ниво не води до съответното подобрене на условията за отпускане на заеми, там където това би било повече оправдано.

С оглед на тази ситуация има убедителни доводи за създаването на нов публичен дългов инструмент на еврозоната. Така наречените европейски дългови ценни книжа са възможен двигател за стимулиране на интеграцията на финансовите пазари на еврозоната и особено за стабилизиране на волатилните пазари на държавни дългове. Съвместното емитиране от държавите членки от еврозоната на краткосрочни държавни дългови инструменти със срок до падежа между 1 и 2 години би съставлявало мощен инструмент срещу сегашната фрагментация, който ще намали неблагоприятната взаимозависимост между държавата и банките, като в същото време ще ограничи моралния риск. Освен това ще помогне и за възстановяване на правилното предаване на паричната политика. Европейските дългови ценни книжа биха могли постепенно да заместят съществуващите краткосрочни дългове, а не да увеличават общата сума на държавния краткосрочен дълг на еврозоната.

Тези така наречени европейски дългови ценни книжа биха могли да допринесат за доизграждане на европейските финансови пазари чрез създаване на голям интегриран пазар на краткосрочни ценни книжа в еврозоната. Като се има предвид важната роля на краткосрочните ценни книжа за управление на паричните средства и краткосрочният характер на този вид ценни книжа, те обикновено са с особено високо кредитно качество. В същото време револвиращият, краткосрочен характер на тези книжа дава възможност схемите за финансиране да се адаптират бързо към националното бюджетно „поведение“, като по този начин се създават стимули за бюджетна дисциплина.

Съвместното емитиране би засилило финансовата стабилност, тъй като то би осигурило наличност на краткосрочна ликвидност за всички държави членки от еврозоната. Съвместното емитиране ще създаде също така пул от безрискови активи в еврозоната, което значително би улеснило управлението на ликвидността на финансовите институции и по този начин ще намали техните, често силно изразени, национални особености, оказали се пагубни в кризисни ситуации. Европейските дългови ценни книжа ще спомогнат много и за провеждането на парична политика в еврозоната, тъй като каналите за предаване на тази политика ще бъдат укрепени и хармонизирани. Следователно европейските дългови ценни книжа биха били напълно съвместими и допълващи концепцията за фонд за обратно изкупуване на дълга.

Естеството им на финансови инструменти, изискващи солидарна отговорност от участващите държави членки, би наложило промени в Договорите, които да позволят разработването на тези инструменти. Европейските дългови ценни книжа не са заместител на по-доброто икономическо управление и на бюджетната дисциплина. Прилагането на такъв общ дългов инструмент би изисквало по-тясна координация и надзор над управлението на дълга от страна на държавите членки, за да се гарантират устойчиви и ефективни национални бюджетни политики. Мониторинговата и управленската функция могат да се поверят на финансова служба за ИПС в рамките на Комисията.

3.3 Дългосрочна визия за ИПС

В дългосрочен план Европейският съюз би трябвало да се развива в посока федерация от национални държави, изградена върху четири основополагащи елемента: банков съюз, фискален съюз, икономически съюз, всичките изискващи като четвърти елемент съответна демократична легитимност и контрол върху процеса на вземане на решения. По този път ще е необходима основна реформа на Договорите.

3.3.1 Пълен банков съюз

В дългосрочен план логиката в търсене на пълен банков съюз за всички банки е непоклатима. Прекият надзор от страна на ЕЦБ, прилагаща единната нормативна уредба и стандартите, разработени от ЕБО, осигурява постоянно високо качество на надзора в еврозоната. В съчетание със средствата за макропруденциална политика на нивото на еврозоната ще съществува ефективна система за следене и възпиране както на микропруденциалните, така и на макропруденциалните рискове във финансовата система.

Тази система и една обща система за оздравяване на банките заедно с ефективните и стабилни системи за гарантиране на депозитите във всички държави членки ще постави трайно банковия сектор на стабилна основа и ще допринесе за поддържане на доверието в трайната стабилност на еврозоната. За да се спечели максимално обществено доверие, ще е необходимо също да съществува надеждна и силна финансова защитна система. За това може да спомогне особено създаването на безрискови активи в еврозоната.

Пълен банков съюз, съчетаващ всички тези елементи, е ключова част от дългосрочната визия за икономическа и фискална интеграция.²¹

²¹ Вж. Съобщение на Комисията със заглавие „Пътна карта за създаване на банков съюз“, описващо цялостната визия на Комисията за привеждане в действие на банковия съюз, включваща единната нормативна уредба, обща защита на депозитите и единен механизъм за оздравяване на банките“.

3.3.2 Пълен фискален и икономически съюз

Постигането на пълен фискален и икономически съюз би било последният етап в ИПС. Като окончателна цел той би включвал федерация от национални държави с централен бюджет за свой бюджетен капацитет и средство за налагане на бюджетни и икономически решения на своите членове при специфични и добре определени обстоятелства. Колко голям би бил този централен бюджет, ще зависи от желаната дълбочина на интеграцията и от готовността за провеждане на съпровождащи политически промени. Такава дълбока степен на интеграция би създавала условия за общо емитиране на дълг посредством стабилизационни облигации, както е изложено в Зелената книга на Комисията от 2011 г.

Отсъствието на централен бюджет със стабилизираща функция е отдавна установено като потенциална слабост на еврозоната в сравнение с други успешни парични съюзи.

Централен бюджет, осигуряващ бюджетен капацитет със стабилизираща функция

Настоящата структура на ИПС разчита на децентрализирани национални фискални политики в рамка, основаваща се на правила. Стабилизиращата функция на фискалната политика при тези условия се очаква да бъде упражнявана предварително на национално ниво в рамките на правилата на Договора и ПСР. Наистина традиционното схващане за уредбата на ИПС предоставя на националните фискални политики задачата да отговарят на шокове, специфични за държавите, а на паричната политика - задачата да осигури ценова стабилност и по този начин да стабилизира макроикономическите условия в целия ИПС. Освен това националните автоматични стабилизатори носят значителен стабилизиращ потенциал в страните от ИПС с оглед на относително големия размер на социалните държави.

Надграждайки върху бюджетния капацитет, един инструмент за стабилизация на ниво ИПС, който подкрепя приспособяването към асиметрични шокове, подпомага по-задълбочената икономическа интеграция и конвергенция и избягва създаването на дългосрочни трансферни потоци, би могъл да стане съставен елемент за изграждане на истински ИПС. Такъв механизъм би било необходимо да е точно предназначен за отговор на краткосрочни асиметрии и циклични промени, за да се избегнат постоянните трансфери по време на цикъла. Той трябва да подкрепя структурните реформи и да бъде обвързан със строги политически условия, за да се избегне рискът от недобросъвестно поведение.

Общ инструмент, предназначен за осигуряване на макроикономическа стабилизация, би могъл да създаде застрахователна система, чрез която рисковете от икономически шокове биват обединявани за държавите членки, като по този начин намаляват колебанията в националните доходи. Второ, той може да помогне за подобряване провеждането на национални фискални политики през целия цикъл. По-специално, той може да насърчи бюджетните рестрикции по време на икономически подем, като осигурява допълнително пространство за действия в полза на подкрепяща фискална позиция при спадове. Като цяло един споделен инструмент би могъл да донесе нетни печалби под формата на стабилизираща сила в сравнение с настоящата уредба.

В зависимост от модела механизмът би могъл да се концентрира върху асиметричните шокове или също да включва шокове, които са общи за еврозоната. Обаче докато този втори подход е по-обхватен, той изисква силни гаранции за поддържане на доверието във фискалната система, като по-голяма стабилизираща сила срещу общи неблагоприятни шокове би могла да бъде събрана само чрез ефективно увеличаване на общия заеман поток на еврозоната в тези периоди, и така би трябвало да се финансира от по-високи излишъци при благоприятна икономическа конюнктура. Съгласно този подход централният бюджет би трябвало да получи капацитет за вземане на заеми и емитиране на облигации. Освен това паричната политика ще остане както преди основния инструмент за справяне с общи шокове.

В своята най-проста формулировка, за да стабилизира икономиката при асиметрични шокове, една стабилизационна схема би изисквала нетни парични плащания, които са отрицателни при благоприятна икономическа конюнктура и положителни при неблагоприятна икономическа конюнктура. Например, една проста схема би определила нетните вноски/плащания на страните като функция от разликата между техния фактически и потенциален БВП (по отношение на средната стойност). Други изисквания за използването на плащания, получени от фонда, не биха били поставени.

Алтернативно, схемите могат да изискват плащанията от фонда да бъдат предназначени за точно определена цел, с антициклични ефекти (както например в САЩ системата за обезщетения при безработица, в рамките на която федералният фонд възстановява 50% от обезщетенията за безработица, надвишаващи стандартната продължителност, до определен максимум в зависимост от определено ниво и повишаване на процента на безработица.) Макар че трансферите, предназначени за точно определена цел, могат да увеличат стабилизиращите свойства, рискът държавите да компенсират въздействието на трансферите с фискални мерки с противоположен ефект не може напълно да бъде предотвратен.

Схемите следва да действат по такъв начин, че да се избегнат „постоянните трансфери“ между страните. С други думи те трябва да са моделирани по такъв начин, че след твърде дълъг период от време никоя страна да не бъде нетно губеща или печеливша. Необходимо условие е разликите между държавите по отношение на нетните трансфери по схемата да не зависят от абсолютните разлики в доходите, по-скоро от

разликите в цикличните позиции. Разликите в доходите могат да съществуват в продължение на десетилетия, докато сравнителните циклични позиции обикновено се променят от едната противоположност в другата в рамките на едно десетилетие. Съществува баланс между степента, до която съществува задължение трансферите да бъдат временни, и степента, до която би могло да се отговори на асиметрични продължителни шокове, свързани с търсенето, (например износ на капитал при намаляване степента на задлъжнялост).²²

Институционални съображения

Измененията на договорите, предоставящи правните основания за такъв бюджетен капацитет със стабилизираща функция, биха могли, *inter alia*, да:

- създадат ново изрично ново правно основание, позволяващо създаването на фонд, обслужващ цели, формулирани по-широко отколкото е по настоящем възможно съгласно член 136 от ДФЕС, включително за целите на макроикономическата стабилизация;
- създадат съответна определена за целта процедура за бюджета и собствените ресурси;
- създадат ново правомощие за облагане с данъци на ниво ЕС или за събиране на приходи чрез поемане на дългове на пазарите (понастоящем забранено от член 310 и член 311 от ДФЕС);
- предвидят финансова служба на ИПС в рамките на Комисията.
- и на последно място, при желание за това, позволят на други държави доброволно да се включат в такъв бюджетен капацитет, като стъпка в тяхната подготовка за присъединяване към еврозоната.

Постигането на дълбок и истински ИПС включва постъпателни мерки чрез надграждане върху това, което щеше да се постигне в средносрочен и дългосрочен план и чрез по-нататъшна интеграция стъпка по стъпка и политика по политика. По този начин по-задълбочената координация на икономическата и бюджетната политика, придружена от инструменти за финансова подкрепа в изпълнение на съвместно договорени приоритети за политиката, би могла накрая да бъде последвана от

²² Някои съществуващи анализи оценяват иконометрично приноса на съществуващите трансферни схеми във федерални държави към абсорбиране на асиметричните шокове. Например оценките относно стабилизационния капацитет на трансферите в различните щати на САЩ варират от 10% до 30% от компенсацията за шока чрез трансфер за САЩ.

създаването на централен бюджет с общи стабилизационни механизми, от интеграцията на ЕМС в договорната рамка на ЕС и от стъпки към колективно емитиране на държавен дълг между държавите членки.

Напредъкът към дълбок и истински ИПС в средносрочен план би се нуждаел от структура, подобна на финансова служба на ИПС в рамките на Комисията, за организиране на общи политики, предприети с общия фискален капацитет в степен, в която те предполагат общи ресурси и/или общи заемни средства. Такава финансова служба би въплътил новата бюджетна власт и би управлявал съвместните ресурси. Той трябва да бъде оглавен от старши член на Комисията като заместник-председателя, който отговаря за икономическите и паричните въпроси и еврото, в подходяща координация с комисаря за бюджета, и подкрепени от съответните колегиални структури.

Въпреки че не би било изключено ЕМС да бъде интегриран в рамката на ЕС съгласно настоящите Договори посредством решение съгласно член 352 от ДФЕС и изменение на решението относно собствените ресурси на ЕС, изглежда, че с оглед на политическата и финансова значимост на такава стъпка и изискваните правни промени този път би бил не по-малко тежък от осъществяване на интеграцията на ЕМС посредством изменение на Договорите за ЕС. Той ще позволи също така създаването на специални процедури за вземане на решения.

Всички различни стъпки, споменати по-горе предполагат по-голяма степен на прехвърляне на суверенитет, следователно и отговорност на европейско равнище. Този процес следва да се съпътства от стъпки към политическа интеграция, да осигури засилена демократична легитимност, отчетност и контрол.

4. Политически съюз: Демократична легитимност и контрол, както и засилено управление в един задълбочен и истински ИПС

4.1. Общи принципи

Всяка работа по демократична легитимност като крайъгълен камък на един истински ИПС трябва да се базира на два основни принципа: Първо, в системи на многостепенно управление контролът следва да бъде гарантиран на нивото, на което е взето съответното изпълнително решение, като същевременно се отчита нивото, на което решението въздейства. Второ, както при развитието на ИПС, така и в европейската интеграция като цяло нивото на демократична легитимност трябва винаги да остане съобразено със степента на прехвърляне на суверенитет от държавите членки към европейското равнище. Това е валидно както за новите правомощия на бюджетния надзор и икономическата политика, така и за новите правила на ЕС за солидарност между държавите членки. Накратко казано: По-нататъшното финансово обединяване изисква съответстваща политическа интеграция.

От първия принцип следва, че Европейският парламент е този, който преди всичко трябва да осигури демократичен контрол за всякакви решения, взети на равнище ЕС, по-специално от Комисията. Допълнително засилената роля на институциите на ЕС следователно ще трябва да бъде придружена от съизмеримо участие на Европейския парламент в процедурите на ЕС. В същото време, независимо от това какъв е окончателният модел на ИПС, ролята на националните парламенти, винаги ще остане определяща за осигуряване на легитимността на действията на държавите членки в Европейския съвет и в Съвета, и особено за провеждането на националните бюджетни и икономически политики, дори и по-тясно координирани от ЕС. Сътрудничество между Европейския парламент и националните парламенти е също от важно значение: то изгражда взаимно разбирателство и води до припознаване от държавите членки на многостепенната система на управление на ИПС като тяхна собствена; конкретни стъпки за по-нататъшното му подобряване в съответствие с протокол № 1 към Договорите за ЕС и член 13 от ДСКУ следователно са добре дошли. Междупарламентарното сътрудничество само по себе си обаче не гарантира демократичната легитимност за решенията на ЕС. За тази цел е нужна парламентарната асамблея, съставена по представителен начин, в която да може да се гласува. Европейският парламент, и само той, е тази асамблея за ЕС и следователно и за еврото.

Максимата за осигуряване на легитимност на равнище, съответстващо на прехвърлянето на суверенитет, и солидарност в рамките на политически съюз води до две общи съображения.

На първо място, въпросът с контрола се появява по коренно различни начини по отношение на краткосрочните действия, които могат да бъдат предприети посредством вторичното законодателство на ЕС, и по-нататъшните етапи, които включват промяна на Договора. Договорът от Лисабон е усъвършенствал уникалния модел на ЕС за

наднационална демокрация, и по принцип е установил на подходящо равнище демократична легитимност по отношение на днешните компетенции на ЕС. Следователно, доколкото ИПС може да бъде допълнително развиван въз основа на действащия договор, би било неправилно да се предположи, че съществуват непреодолими проблеми с контрола. Противно на това, дискусиите за средносрочните и дългосрочните изменения на Договора, предвидени в раздели 3.2 и 3.3, е необходимо да включват разсъждения относно адаптиране на модела на ЕС за демократична легитимност.

Второ, сериозни проблеми във връзка с контрола и управлението обаче биха възникнали, ако междуправителственото равнище на действие на еврозоната се разшири значително отвъд сегашното състояние. Такъв би бил по-специално случаят, ако такова действие се използва за оказване на влияние върху провеждането на икономическите политики на държавите членки. Този подход би повдигнал първо проблеми относно съвместимостта с първичното право на ЕС в тази област. Както бе потвърдено от Съда, Договорът възлага на Съюза задачата за координиране на икономическите политики на държавите членки; ЕМС е в съответствие с Договорите, точно защото неговата цел не е да постигне такава координация, а да осигури финансов механизъм и защото той съдържа изрични разпоредби, по силата на които обвързаността с условия, предвидени от Договора за ЕМС – който не е инструмент за координиране на икономическа политика – гарантира, че дейностите на ЕМС са в съответствие с правото на ЕС и с мерките на ЕС за координация. Освен това междуправителствено действие би могло да възлага само ограничени задачи на институции на Съюза, като Комисията и ЕЦБ, които могат да бъдат задачи по координация на колективно действие или управление на финансова помощ, изпълнявани от името на държавите членки, и които не трябва да лишават от същност функциите, възложени на тези институции съгласно Договорите.²³ Във всеки случай е трудно да се разбере как би могло да се осигури парламентарен контрол на действията на междуправителствено европейско равнище, чиято цел е да повлияят на икономическите политики на отделните държави членки от еврозоната.

В степената, в която възниква необходимост от засилени управленски структури в един задълбочен ИПС, те следва да бъдат разработени, с ефективност и легитимност, като част от институционалната рамка на Съюза и в съответствие с общностния метод.

4.2 Оптимизиране на контрола и управлението в краткосрочен план

Като се имат предвид изложените по-горе принципи, дискусиата, как да се гарантира оптимална демократична отчетност и управление без промяна на договорите, следва да

²³ Вж. Решение от 27 ноември 2012 г. по дело C-370/12, Pringle, точки 109-111 и 158-162.

се съсредоточи върху практически мерки, и по-специално онези, насочени към насърчаване на парламентарен дебат в рамките на европейския семестър.

Отправната точка в това отношение следва да бъде икономическият диалог, който е създаден наскоро от пакета от шест акта и който предвижда дискусии между Европейския парламент, от една страна, и Съвета, Комисията, Европейския съвет и Еврогрупата, от друга страна. По този начин би могло да се предвиди участието на Европейския парламент, в обсъжданията за изготвения от Комисията годишен обзор на растежа, и по-конкретно, че два дебата в Парламента се провеждат в ключови моменти от европейския семестър, а именно преди Европейският съвет да обсъди изготвения от Комисията годишен обзор на растежа и преди приемането от Съвета на специфичните за всяка държава препоръки. Това би могло да бъде постигнато посредством междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията. Комисията и Съветът също могат да присъстват на междупарламентарни срещи, в които ще участват представители на Европейския парламент и на националните парламенти по време на европейския семестър. Освен това, за да се улесни задачата на националните парламенти, членовете на Комисията могат да присъстват на разискванията в тези парламенти, по тяхно искане, на специфичните за всяка държава препоръки от ЕС.

Приложението на принципа „изпълнение или обяснение“ , съгласно който Съветът носи публична отговорност (на практика предимно пред Европейския парламент) за всички изменения, които въвежда в предложенията на Комисията за икономически надзор, като например специфичните за всяка държава препоръки, следва да бъде засилено на практика.

В един задълбочен ИПС Парламентът също следва да взема по-пряко участие в избора на многогодишните приоритети на Съюза, както е посочено в интегрираните насоки на Съвета (Общи насоки за икономическата политика и насоки за заетостта).

Европейският парламент следва да бъде редовно информиран за подготовката и изпълнението на плановете за макроикономически мерки относно държавите-членки, получаващи финансова помощ, както е предвидено в двойния пакет. Следва да се подчертае, че условията за икономическата политика по отношение на засегнатите държави членки зависят от координацията на икономическата политика в рамките на ЕС.

Освен това, Европейският парламент има възможност да адаптира своята вътрешна организация към един по-силен ИПС. Например той би могъл да създаде специална комисия по въпросите на еврото, отговаряща за контрола и вземането на решения, отнасящи се специално до еврозоната.

По подобен начин, някои по-нататъшни практически мерки могат да бъдат взети без промяна на договорите, за да се подобри функционирането на Еврогрупата и нейния подготвителен състав, в съответствие с изявлението на срещата на върха на еврозоната от 26 октомври 2011 г.

Накрая, и без това да е въпрос, специфичен за ИПС, редица стъпки от съществено значение могат да се предприемат за насърчаване появата на истинска европейска политически сфера. Това включва, в контекста на европейските избори през 2014 г., най-вече номиниране на кандидати за поста на председател на Комисията от политическите партии, както и редица практически мерки, които са допустими съгласно настоящата правна уредба на изборите в ЕС. Освен това предложението, внесено наскоро от Комисията за изменение на статута на европейските политически партии следва бързо да бъде прието.

4.3 Въпроси за обсъждане в случай на изменение на Договорите

В контекста на изменение на Договорите, предоставящи допълнителни наднационални правомощия на равнище ЕС, следните стъпки следва да бъдат разгледани, за да се осигури съответно по-силен демократичен контрол:

Първо, за целите на видимостта, прозрачността и легитимността, настоящите общи насоки за икономическата политика и насоки за заетостта (понастоящем представени заедно като „интегрирани насоки“, но приемани на две различни правни основания) следва да бъдат обединени в единен инструмент, изразяващ многогодишните приоритети на Съюза, и което е от особена важност, този инструмент следва да бъде приет по обикновената законодателна процедура, предвиждаща съвместно вземане на решения от Европейския парламент и Съвета.

Второ, за да бъде съответно легитимирано, едно правомощие за налагане на вето на национален бюджет, ако бъде счтено за необходимо, би могло да се упражнява посредством законодателен акт в рамките на процедурата по съвместно вземане на решения. Това решение, гарантиращо максимална демократична легитимност, е обосновано от факта, че годишните бюджети на държавите членки също се приемат от техните парламенти и обикновено имат законодателен характер. За да се гарантира бързото вземане на решения с изменение на договора следва да се създаде нова специална законодателна процедура, състояща се от само едно четене.

Интеграция на ЕМС в рамката на ЕС, както се призовава в настоящия план, би позволила той да стане предмет на подходящ контрол от страна на Европейския парламент.

Институционални изменения биха могли също така да бъдат взети предвид:

На „Комисия по въпросите на еврото“, създадена в рамките на Европейския парламент, биха могли да бъдат предоставени също и някои специални правомощия за вземане на

решения, освен тези, които са възложени на други комисии, например по-голяма тежест в подготвителните етапи в Парламента или дори възможност да изпълнява определени функции или да предприема определени действия вместо пленарното заседание.

В рамките на Комисията всички стъпки, предназначени да засилят още повече в сравнение с настоящото положение,²⁴ позицията на заместник-председателя по икономическите и паричните въпроси и еврото, биха изисквали адаптиране на принципа на колегиалност и, следователно, промени в Договорите. Те могат да бъдат внимателно разгледани в дългосрочен план, за да се даде възможност за политическо ръководство и засилен демократичен контрол на структура, сходна с тази на финансова служба на ИПС в рамките на Комисията. В този контекст би могла да бъде създадена специална връзка на доверие и контрол между заместник-председателя по икономическите и паричните въпроси и еврото и „Комисията по въпросите на еврото“ на Европейския парламент. Тяхната форма обаче следва да бъде внимателно обмислена. Принципът на колегиалност се прилага за решения във всички области на политиката, за които Комисията има компетенции, от политиката на конкуренцията до политиката на сближаване. Тя представлява система за колективен вътрешен контрол, която допринася за подобряване на легитимността на действията на Комисията.

Понякога се прави призив за допълнително засилване на Еврогрупата, като ѝ се възложи отговорност за решения относно еврозоната и нейните държави членки. Това би изисквало промяна на договорите, тъй като чисто неофициалният характер на Еврогрупата, установен в Протокол № 14, предполага просто форум за обсъждания без правомощия за вземане на решения. Въпреки това в членове 136 и 138 от ДФЕС вече е установен модела, в който Съветът приема решения само с гласовете на членовете си от еврозоната. В настоящия проект, Комисията аргументира по убедителен начин нуждата от създаването на нови правни основания по този модел. Основната практическа разлика между него и Еврогрупа, разполагаща с правомощия за вземане на

²⁴ Следва да се припомни, че през октомври и ноември 2011 г. позицията на комисаря по икономическите и парични въпроси вече беше значително засилена чрез няколко акта, приети в рамките на настоящите правила на Договорите, с цел да се гарантира независимостта, обективността и ефективността на упражняване на отговорностите на Комисията за координиране, надзор и правоприлагане в областта на икономическото управление на Съюза и на еврозоната. По-специално, след изменение на Процедурния правилник на Комисията, решения на Комисията в тази област се приемат по предложение на заместник-председателя, отговарящ за икономическите и паричните въпроси и еврото по специална писмена процедура, която дава възможност за по-обективно и ефективно вземане на решения. Заместник-председателят също така е оправомощен да приема, в съгласие с председателя, решения от името на Комисията в няколко области, отнасящи се до предмета на действие на пакета от шест акта и плановете за макроикономически мерки в рамките на ЕМФС и ЕИФС и ЕМС. На последно място, всички инициативи на Комисията, които имат потенциално въздействие върху растежа, конкурентоспособността и икономическата стабилност, изискват предварителна консултация със службите на заместник-председателя.

решения, би била, че във втория случай делегатите от държавите членки извън еврозоната ще бъдат изключени не само от гласуването, но също така и от обсъжданията и подготвителната работа, извършвана от срещи на състави на ниво под министри. Това би било обаче нежелателно по мнение на Комисията, тъй като всъщност би довело до създаването на „Съвет за еврозоната“ като отделна институция, без да бъде обърнато достатъчно внимание на конвергенцията между настоящите и бъдещите членове на еврозоната.

Освен това засилването на демократичния контрол над ЕЦБ би било специфичен въпрос за разрешаване при промяна на договорите, доколкото тя осъществява банков надзор, по-специално като се позволи нормален бюджетен контрол от страна на ЕП върху тази дейност. Същевременно член 127, параграф 6 от ДФЕС би могъл да бъде изменен, за да се позволи прилагането на обикновената законодателна процедура и да се премахнат някои от правните ограничения, които в момента той поставя пред проекта за ЕНМ (т.е. да се установи пряка и неотменима възможност за избор от държави-членки извън еврозоната на участие в ЕНМ, извън модела на „тясното сътрудничество“, да се предоставят на държавите-членки извън еврозоната, участващи в ЕНМ, напълно равни права в процеса на вземане на решения от ЕЦБ, и да се развие още повече вътрешното разделение на вземане на решения относно паричната политика и относно надзора). Изменение на договорите с цел предоставяне на повече свобода на регулаторните агенции по отношение на решенията, които могат да вземат, също може да бъде разгледано в съчетание със засилване на наднационалния характер на тези агенции и по този начин на контрола върху тях. Това не само ще повиши значително ефективността на ЕНО, но и значително ще улесни създаването и функционирането на единен оздравителен механизъм, който предстои да бъде изграден.

Допълнителен начин за укрепване на легитимността на ЕС също ще бъде разширяването на правомощията на Съда, например чрез заличаване на член 126, параграф 10 от ДФЕС, като по този начин се разреши процедура за нарушение срещу държави членки, или чрез създаване на нови, специални правомощия и процедури, въпреки че не бива да забравяме, че някои от въпросите по естеството си не подлежат на пълен съдебен контрол.

Ако една реформа на Договорите се разпростре по въпроси извън ИПС, тя следва да включи целта за превръщане на обикновената законодателна процедура в обща, т.е. да се прилага процедурата за съвместно вземане на решения от Европейския парламент и Съвета, чрез гласуване с квалифицирано мнозинство, вместо понастоящем оставащите случаи, когато се прилагат специални законодателни процедури.

И накрая, особени предизвикателства за осигуряване на подходящ демократичен контрол биха възникнали в случай, че Договорът бъде изменен, за да позволи колективно емитиране на държавен дълг, подкрепено от солидарна гаранция, предоставена от всички държави членки в еврозоната. Основният проблем с контрола

е, че ако кредиторите потърсят удовлетворение от тази солидарна гаранция, това може да създаде значителна тежест за финансите на отделна държава членка, за които отговаря парламентът на тази държава, въпреки че тежестта е следствие от политически решения, взети преди време от една или няколко държави членки при отговорността на техните парламенти. Докато не бъдат предоставени много обширни правомощия на ниво ЕС за определяне на икономическата политика в еврозоната и Европейският парламент не отговаря за решенията относно средствата от значителен централен бюджет, този фундаментален проблем относно контрола не може да бъде преодолян просто чрез възлагане управлението на колективен държавен дълг на изпълнителен орган на ЕС, дори и той да е отговорен пред Европейския парламент.

За разлика от това, този проблем не би възниквал повече в пълен фискален и икономически съюз, който самият ще разполага със значителен централен бюджет, чиито ресурси ще идват в резултат от упражняването на целенасочено, автономно правомощие за данъчно облагане и от възможността да се емитира собствен публичен дълг на ЕС, в съчетание с мащабно споделяне на суверенитет относно провеждането на икономическата политика на равнището на ЕС. Тогава Европейският парламент би разполагал със засилени правомощия да бъде съзакондател относно такова автономно данъчно облагане и да осигури необходимия демократичен контрол за всички решения, взети от изпълнителния орган на ЕС. Държавите членки няма да бъдат солидарно отговорни за публичния дълг на всяка една от тях, а най-много за този на ЕС.

Ако Договорът бъде изменен така, че да позволи, като междинна стъпка, емитирането на европейски дългови ценни книжа в съчетание със засилени правомощия за икономическото управление, ще трябва да бъде създаден модел на контрол, почиващ както на ниво ЕС, така и на национално ниво. Европейският парламент би осигурил необходимия контрол за решенията по управление на европейските дългови книжа, вземани от финансовия орган на ИПС в рамките на Комисията. Въпреки това трябва да има и решения на Съвета, приемани с единодушие на държавите членки в еврозоната, със съгласието на Европейския парламент, относно първоначалното въвеждане и последващото периодично подновяване на схемата за европейски дългови ценни книжа. Държавите членки биха могли да предвидят, в рамките на националните си конституционни системи, степента на контрол чрез своите национални парламенти, която те считат за необходима за даване на съгласие за тези решения за въвеждане и подновяване.

Предложението за фонд за обратно изкупуване на дълга повдига проблеми с контрола от различно естество. Да се изработи модел, който гарантира подходяща отчетност за фонд за обратно изкупуване на дълга предполага, че неговото правно основание може да бъде формулирано с голяма правна точност по отношение на максималния размер на, прехвърлимия дълг, максималния срок на действие и всички други характеристики, за да се гарантира правната сигурност, изисквана съгласно националните конституционноправни уредби. Ако това би могло да бъде осигурено, тогава може да

си представим ново правно основание в договорите, което би позволило създаването на фонда посредством решение на Съвета, прието с единодушие от членовете на еврозоната, със съгласието на Европейския парламент, и подлежащо на ратификация от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания. Това решение би определило максималния обем, срока и точните условия за участие във фонда. Комисията, контролирана от Европейския парламент, би управлявала фонда в съответствие с точни правила, установени в решение на Съвета.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Инструмент за сближаване и конкурентоспособност

Стъпките към истински икономически и паричен съюз (ИПС) в областта на координацията на икономическата политика следва да се основават на сегашната система, като същевременно допълнително заздравяват процеса на координация. Националната ангажираност към реформите в тази ситуация ще бъде от ключово значение, а също и постепенното засилване на задължителния характер на решенията и действията на равнището на еврозоната, когато държавите членки не предприемат необходимите действия. Все по-честото разпространяване на проблемите към други страни в рамките на паричния съюз налага този по-строг процес за координиране на икономическите политики на държавите членки от еврозоната. Въз основа на действащите договори законодателят може да създаде интегрирана рамка за надзор на икономическите политики, състояща се от два елемента: 1) механизъм за системна предварителна координация на всички проекти за важни реформи на държавите членки в рамките на европейския семестър, предвиден в член 11 от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз; 2) инструмент за конвергенция и конкурентоспособност (ИКК) в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД) въз основа на договорни споразумения между Комисията и държавите членки от еврозоната, с възможност за предоставяне на финансова подкрепа.

Тази рамка ще допълни процедурата при макроикономически дисбаланси и съществуващата рамка за наблюдение на състоянието на бюджетите на държавите членки (ПСР). Целта би била двупосочна: на първо място ще се подсилат съществуващите процедури, по-специално чрез подобряване на предварителната координация при важни икономически реформи. Второ, рамката би засилила диалога с държавите членки от еврозоната за подобряване на националната ангажираност чрез въвеждане на договорни споразумения, които да бъдат сключвани между Комисията и държавите членки. Рамката ще се допълва от специална система за финансова подкрепа, което представлява началната фаза на изграждане на бюджетен потенциал за ИПС. Договорните споразумения заедно с финансовата подкрепа ще съставляват ИКК за ИПС.

Комисията ще определи в предстоящите законодателни предложения конкретните условия както за механизма за предварителна координация на реформите, така и за инструмента за конвергенция и конкурентоспособност, който се основава на договорни споразумения с възможност за предоставяне на финансова помощ. С предложенията Комисията ще се опита също така да хармонизира приетите през годините и действащи в момента процедури (европейския семестър, националните програми за реформа, процедурата при макроикономически дисбаланси и др.).

Предвижда се процесът да бъде разработен, както следва:

Промените в европейския семестър ще включват въвеждане на системна предварителна координация на важни икономически реформи; засилен диалог с държавите членки; въвеждане на договорни споразумения, които да бъдат сключвани между Комисията и държавите членки от еврозоната и финансова подкрепа, обвързана с изпълнението на тези договорни споразумения.

1. Комисията публикува годишен обзор на растежа и предложение за интегрирани насоки: общи насоки на икономическата политика (ОНИП) и насоки за заетостта (НЗ). В тях ще се набелязват приоритетите и целите (измерими или не) за следващата година както за политиките на държавите членки, така и на равнището на ЕС. Мерките на равнище ЕС могат да включват конкретни предложения, които ще трябва да бъдат приети от съзакондателите, след като бъдат съгласувани и одобрени. Европейският парламент ще участва в обсъжданията (понастоящем това е задължително само за насоките за заетост; ще бъде сключено политическо споразумение целият пакет от насоки да бъде съгласуван с ЕП) Успоредно с това Комисията представя доклад за механизма за предупреждение, в който се определят държавите членки, за които се счита, че са засегнати от дисбаланси, и във връзка с които ще бъде изготвен задълбочен преглед (за да се прецени дали тези неравновесия са налице и ако е така, дали са прекалени).
2. Въз основа на тези насоки всяка държава членка от еврозоната представя национална програма за реформи — документ, който съдържа предложения за основни политически мерки за подобряване на растежа и конкурентоспособността, както и програма за стабилност, в която представя плановете си за фискална политика в средносрочен план.
3. Комисията оценява програмите и представя оценката си в поредица от работни документи на службите на Комисията, в които се отбелязват неразрешените проблеми. Тези документи ще се публикуват по-рано, отколкото това се прави сега, за да се даде възможност анализите да бъдат обсъдени. Успоредно с това Комисията разработва хоризонтална оценка на предложените важни икономически реформи в страните от еврозоната. Този хоризонтален документ и неговите заключения са обсъждат в Еврогрупата/ЕКОФИН с оглед предварителното системно координиране на плановете за съществени реформи.
4. След това Комисията представя предложение със специфични за всяка държава препоръки, в които се излагат договорените конкретни политически мерки, както и предвидените срокове за изпълнението им. Успоредно с това по отношение на държавите членки с прекомерни дисбаланси Комисията представя препоръка, в която се потвърждава съществуването на прекомерни дисбаланси и се препоръчва на съответните държави членки да предприемат коригиращи действия. Благодарение на процеса за неформално обсъждане на анализа за провежданата политика, специфичните за всяка страна препоръки ще бъдат по-

подробни, с конкретни политически действия и срокове за изпълнението им. В специфичните за всяка страна препоръки основно внимание ще бъде отделено на малко на брой ключови елементи, свързани със слабостите при растежа и необходимата корекция на икономическите показатели в съответната държава членка. Това засилено внимание и конкретност може да дадат по-голям тласък на усилията за реформа в държавите членки.

5. След като Съветът приеме специфичните за всяка държава препоръки, включително препоръките във връзка с ПМД, държавите членки представят в рамките на предпазните мерки (на доброволна основа) и корективните мерки (задължително) предложение за договорно споразумение, включващо конкретни политически действия, които те възнамеряват да предприемат, и график за тяхното изпълнение въз основа на посочените по-горе препоръки. За държавите членки, за които са прилагат корективните мерки в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланс (ПМД), планът за коригиращи действия (ПКД) ще съответства на договорните споразумения, които ще бъдат сключени с Комисията. За държавите членки, по отношение на които се прилагат предпазните мерки от ПМД, договорните споразумения ще се състоят от план за действие, сходен с този, изискван съгласно предпазните мерки.

За държавите членки, по отношение на които се прилагат корективни мерки, договорните споразумения съответстват на одобрението на плана за коригиращи действия и следователно се прилагат членове 8 — 12 от Регламент (ЕО) № 1176/2011.

За държавите членки, по отношение на които се прилагат предпазните мерки, следва да се прилагат подобна процедура и крайни срокове, включително във връзка с наблюдението и оценката на изпълнението на мерките, предвидени в договорните споразумения. Санкции обаче не се прилагат.

Всяка година държавите членки отчитат в националните си програми за реформа напредъка по изпълнението на договорните споразумения.

6. Договорните споразумения ще бъде придружени от финансова подкрепа. Те ще бъдат свързани със специфичната за всяка страна препоръка, произтичаща от ПМД, основен акцент в която е конкурентоспособността и укрепването на капацитета на държавите членки за извършване на макроикономическа корекция, т.е. области, в които важните реформи биха довели до положителни последици за други държави членки и поради това са необходими, за да се гарантира правилното функциониране на ИПС.

Финансовата подкрепа ще бъде под формата на еднократна помощ по всяко договорно споразумение, която не е разпределена за конкретни реформи. Определянето и използването на съответните суми и тяхното изплащане (което

може да включва повече от един транш) ще зависи от договорните условия (мерки/реформи, които да бъдат изпълнени от държавите членки) и следва също да бъдат посочени в договорните споразумения.

Освен налагането на санкциите и свързаните с тях процедура по отношение на държавите членки, за които се прилагат корективните мерки (както е предвидено с Регламент (ЕС) № 1174/2011), Комисията може да наложи изпълнението на договорните споразумения, като отправи предупреждения (по силата на член 121, параграф 4 от ДФЕС), ако дадена държава членка не спазва договорните си задължения. Тези предупреждения, които Комисията сама може да отправи, може да включват искане държавите членки да отстранят нарушението, включително срокове за това. При неизпълнение финансовата помощ може да бъде преустановена.

Предоставянето на финансова помощ ще се финансира от специален фонд/финансов инструмент, както е посочено в основния текст. Държавите членки от еврозоната ще трябва да правят вноски в този фонд, изчислени въз основа на алгоритъм за вноските, определен в зависимост от БВП.

Когато Комисията представи предложението си относно засилване и хармонизиране на съществуващите процедури, тя ще разгледа също така вероятността от възникване на евентуални нежелани последствия от въвеждането на такава финансова подкрепа, като моралния риск (например възнаграждение за сравнително слаби резултати) и излишни загуби (реформи, които биха били осъществени и без допълнителен стимул).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Представяне на еврозоната на международната сцена

Постигането на по-силна интеграция трябва да намери израз и във външнополитически план, по-специално чрез напредък при съвместното представяне на ЕС и в частност на еврозоната на международната икономическа сцена. Засиленото влияние на икономическия и паричен съюз е неразделна част от настоящите усилия за подобряване на икономическото управление на еврозоната.

Една от основните поуки от кризата е, че при наличието на нестабилност в световен мащаб, която изисква колективен отговор, размерът на еврозоната е от значение при избора на вида политически действия, които ще бъдат одобрени в рамките на международните финансови институции и форуми. През последните няколко години Съюзът се превърна — най-вече поради влиянието на еврото — в естествен партньор на големи икономически сили при обсъждането на растежа на световната икономика, финансовата помощ или регулирането на финансовия сектор. Еврозоната обаче не оказва влиянието и лидерството, което е съизмеримо с нейната икономическа тежест, тъй като понастоящем тя не е единно представена в международните финансови институции и форуми.

С оглед постигането на желания резултат, усилията за подобряване на икономическото управление на еврозоната трябва да бъдат придружени от преминаване към по-единно и съгласувано представяне на еврозоната в международните дела. Подобна стъпка би била в синхрон с извършващото се в момента значително подобряване на международното икономическо управление.

Еврозоната следва да бъде по-добре представлявана на международната сцена²⁵, за да може да играе по-активна роля както в многостранните институции и форуми, така и при двустранния диалог със стратегически партньори. В резултат на това ЕС ще излъчва единно послание по въпроси като икономическата и фискалната политика, макроикономическия надзор, политиката на валутния курс и финансовата стабилност.

Постигането на тези цели ще изисква съгласие относно пътна карта за хармонизиране и обединяване на международното представяне на еврозоната в международните икономически и финансови организации и форуми.

Вниманието следва да се съсредоточи върху МВФ, който чрез своите кредитни инструменти и надзор е важен институционален стълб в глобалното икономическо управление. В момента 17-те държави членки от еврозоната са разделени в осем групи и места и имат до пет изпълнителните директора, докато институциите на Съюза са

²⁵ Т.е., ЕС да представлява държавите членки от еврозоната, в съответствие с Договорите.

представени много ограничено в МВФ. Европейската централна банка е наблюдател в Управителния съвет на МВФ и МВФК. Европейската комисия има само статут на наблюдател в МВФК.

Член 138, параграф 2 от ДФЕС предвижда приемането на подходящи мерки за осигуряване на единно представителство в международните финансови институции и конференции. Целта, която е в основата на този член от Договора, беше Съюзът да представлява по-активно и единно държавите членки от еврозоната в тези институции и конференции, като се има предвид, че беше преценено, че при сегашните неофициални договорености еврозоната не е представлявана достатъчно ефективно²⁶.

Необходимо е да се подобри инфраструктурата, която допринася за координация на позицията на еврозоната в Брюксел и във Вашингтон. Процесът на координиране в еврозоната трябва да бъде подобрен и държавите членки следва да бъдат задължени да спазват общите позиции. Съставът на групите следва да се промени, така че страните да бъдат прегрупирани в група на еврозоната в МВФ, която може да включва и бъдещи държави членки на еврозоната. Успоредно с това еврозоната следва да получи статут на наблюдател в Управителния съвет на МВФ. Това изисква преговори с МВФ. Държавите членки на еврозоната имат единна валута, единна парична и валутна политика, както и общо управление на чуждестранните резерви на членовете на Европейската система на централните банки. Последните изменения в управлението на еврозоната променят коренно начина, по който данъчните и икономически политики са координирани на европейско равнище. Европейската комисия се превърна в естествен партньор на МВФ по въпросите на еврозоната. Освен това наскоро Комисията и ЕЦБ работиха в тясно сътрудничество с Международния валутен фонд (МВФ) при договарянето на финансовите пакети за помощ за еврозоната и за някои държави — членки на ЕС, и по принцип си сътрудничат с фонда във връзка с надзора. На този фон предоставянето на статут на наблюдател на еврозоната, представлявана от Европейската комисия, с участието на Европейската централна банка в областта на паричната политика, е от основно значение за увеличаване на синергиите от сътрудничеството между МВФ и институциите, които отговарят за ежедневното управление на еврозоната.

За постигане на дългосрочната цел за едно място за еврозоната в МВФ трябва да се възприеме постепенен подход, който да позволи на всички заинтересовани страни да направят необходимите институционални промени, свързани с въвеждане на едно място за еврозоната.

По отношение на бъдещите конкретни стъпки Европейската комисия:

²⁶ Вж. също така окончателния доклад от Европейската конвенция на работна група VI относно икономическото управление, РГ VI 17, 21.10.2002 г., стр. 8. Вж. също окончателен доклад на работна група VII по външните действия, РГ VII 17, 16.12.2002 г., стр. 66

- ще представи пътна карта със стъпки за консолидиране с течение на времето на представителството на еврозоната в МВФ в едно място.
- своевременно ще направи официални предложения по член 138, параграф 2 от ДФЕС за изработване на единна позиция за получаване на статут на наблюдател на еврозоната в МВФ, първо като наблюдател в Управителния съвет на МВФ, а впоследствие да получи едно място.
- ще представи предложение за подобряване на координацията между държавите членки относно въпроси от работата на МВФ, свързани с ИПС.
- ще обмисли използването на възможностите по член 138, параграф 1 от ДФЕС, за да предложи изработване на общи позиции по въпросите, представляващи особен интерес за икономическия и паричен съюз в рамките на компетентните международни финансови институции и конференции.
- освен това ще насърчи представителството на еврозоната в контекста на двустранните отношения с основни икономически партньори. За пример би могъл да послужи моделът, използван при обсъжданията с Китай на макроикономическите и валутните въпроси (които се провеждат от делегация на еврозоната²⁷).

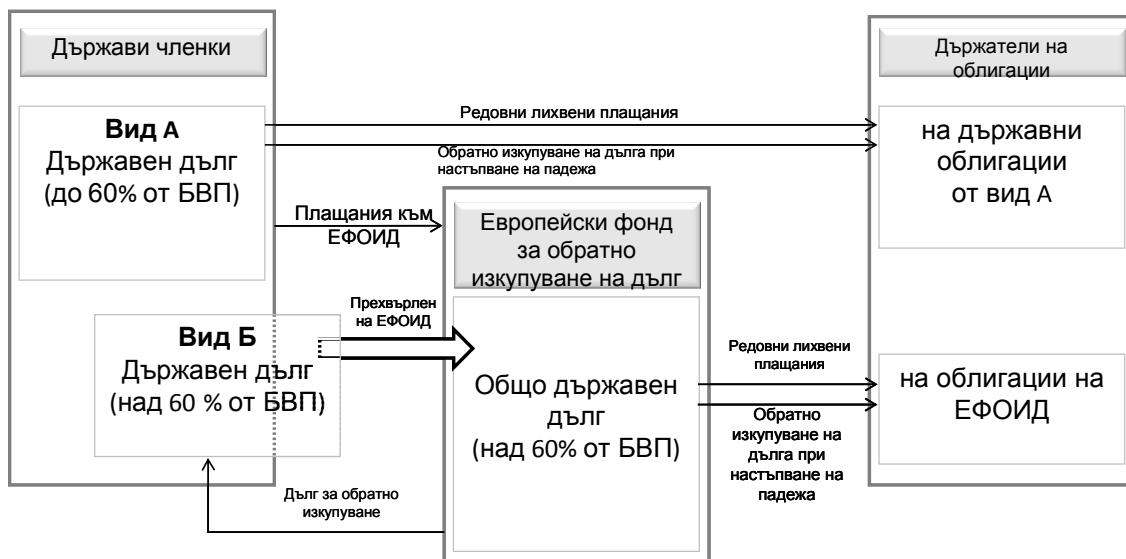
²⁷ В състава на делегацията влизат комисарят по икономическите и паричните въпроси заедно с председателя на Еврогрупата и президента на Европейската централна банка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Европейски фонд за обратно изкупуване на дълг

Концепцията на фонда за обратно изкупуване на дълг (ФОИД) беше представена за първи път през 2011 г. от Германския съвет на икономическите експерти. Основната идея на фонда е да осигури рамка за намаляване на публичния дълг на държавите членки от еврозоната до устойчиви нива, като се съкратят общите разходи за финансиране в замяна на поемането на допълнителни ангажименти по отношение на фискалното управление.

Като основен подход публичният дълг на държавите членки ще бъде разделен на две части: 1) една част, равна на 60 % от БВП, което представлява прага, определен в Пакта за стабилност и растеж, като всяка държава членка запазва отговорността си за тази част от дълга; и 2) част, състояща се от публичен дълг над прага от 60 % от БВП, който ще бъде прехвърлен и събран във ФОИД и следователно ще бъде собственост на ФОИД, но държавите членки ще бъдат задължени сами да изкупят обратно прехвърления дълг в рамките на определен период от време (например 25 години). ФОИД ще се финансира, като издава собствени облигации, които ще се обслужват заедно от всички участващи държави членки. С цел облигациите на ФОИД да бъдат привлекателни и продаваеми, инвеститорите ще се нуждаят от достатъчно силни гаранции относно тяхното кредитно качество. Затова е желателно облигациите на ФОИД да бъдат покрити от солидарна гаранция от всички държави членки от еврозоната. Солидарните гаранции върху облигациите на ФОИД ще намалят сравнително разходите на участващите държави членки по финансирането, което ще облекчи обслужването на техния дълг. Погасителният план ще трябва да бъде точно определен за всяка държава членка и ще следва прозрачен алгоритъм за изчисляване според вида на вноските (равни вноски във времето или в зависимост от икономическата ситуация, напр. като процент от БВП, в който случай годишните плащания ще се променят според икономическия цикъл). Схемата на тази подход е показана на фигура 1.

Фигура 1: Схема на Европейския фонд за обратно изкупуване на дълг



Подходът на ФОИД крие морален риск, тъй като солидарната гаранция и произтичащите от нея по-ниски разходи по финансиране за държавите членки биха могли да създадат нежелани стимули за натрупване на повече дълг. Този морален риск трябва да бъде отстранен чрез допълнителни ангажименти от страна на държавите членки в областта на икономическото управление. Предварително условие за участие в ФОИД ще бъде изработването за всяка държава членка на план за бюджетна консолидация и структурна реформа, което ще я задължи сама да изкупи обратно прехвърления дълг в рамките на определен период от време. Споразуменията за консолидация и реформи са неотменно условие за надеждност и могат да включват: i) заделяне на данъчни приходи конкретно за плащане на задълженията към фонда за обратно изкупуване на дълг, ii) депозиране на обезпечение, iii) задължение за провеждане на предварително договорени структурни реформи и мерки за консолидация. При неспазване на ангажиментите прехвърлянето на държавен дълг към фонд за обратно изкупуване на дълг може да бъде незабавно преустановено.

От практическа гледна точка обратното изкупуване на дълга с настъпващ падеж и новите нужди от финансиране на участващите държави членки ще се финансират с парите, получени от продажбата на облигации на ФОИД²⁸, докато прехвърлените задължения достигнат договорената сума. Ще бъде необходима ясна и строга нормативна уредба/договор, която (който) да урежда по-конкретно: i) максималната сума, която може да се прехвърли²⁹, ii) погасителния план, както и iii) по-високия ранг на емитираните от ФОИД облигации спрямо националните облигации.

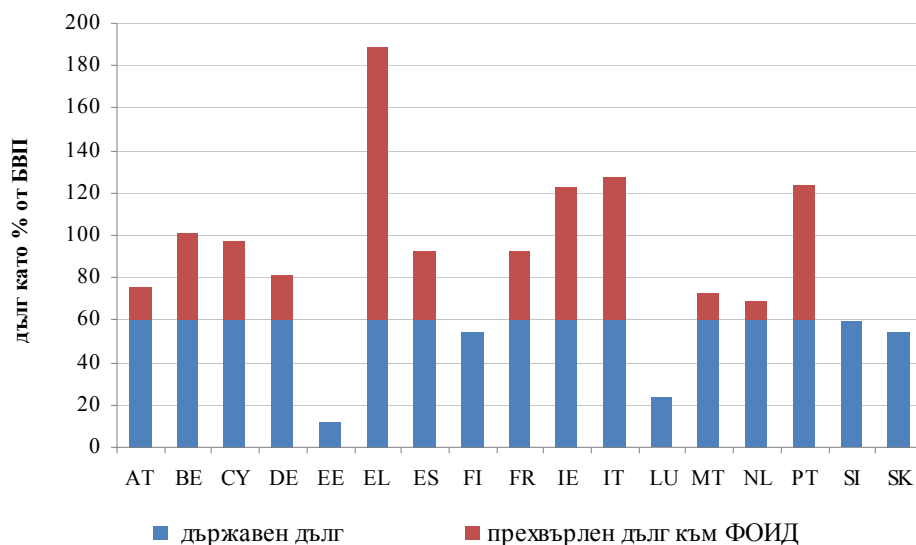
Вследствие на прехвърлянето към ФОИД общият дълг на страната ще бъде разделен на две части — държавен дълг и облигации, емитирани от ФОИД (виж фигура 2)³⁰.

²⁸Управлението на ФОИД ще бъде поверено на специална институция, която следва да бъде създадена съгласно Договора, т.е. структура за управление на европейския дълг в рамките на Комисията, която се отчита пред Европейския парламент.

²⁹ В договора също така трябва ясно да се посочва, че договорените суми, които трябва да бъдат прехвърлени, не могат да бъдат увеличавани.

³⁰ Общият размер на ФОИД може да достигне 3 трилиона евро. Изчислението е извършено въз основа на прогнозата на Европейската комисия от есента на 2012 г.

Фигура 2: Структура на дълга на държавите членки при схемата за фонд за обратно изкупуване на дълг



Източник: Прогноза на Европейската комисия от есента на 2012 г. за дълга за 2013 г.

Създаването на ФОИД може да породи редица предизвикателства. На първо място, въпреки че цялата еврозона ще има полза от намаляване на държавния и системен риск в следствие на намаляване на общите равнища на задлъжнялост и особено на равнището на дълга в по-уязвими страни, държавите членки с висока кредитна оценка изглежда ще извлекат сравнително по-малко ползи от фонда. Следователно ще трябва да се създадат стимули за участие на тези държави членки. На второ място, тъй като прекомерната задлъжнялост ще бъдат покрита от солидарна гаранции, тя ще бъде преобразувана в относително нискорискови активи. Следователно дисциплиниращото въздействие на пазара ще бъде значително по-слабо. В действителност дисциплиниращата задача ще бъде прехвърлена изцяло на гарантите. На трето място, ФОИД е замислен като мярка за намаляване на равнището на дълга и държавите членки не трябва да имат стимули да удължават ненужно участието си в него само, за да се възползват от по-ниските разходи по финансирането. И накрая, от пазарна гледна точка ограниченият срок на действие на схемата ще намали пазарната ликвидност към края на схемата. Това ще постави под въпрос ролята и използването на съвместно емитираните облигации като показател за сравнение, както и вероятността от създаване на истински пазари на деривати. След изтичането на общата емисия пазарът на държавните облигации в еврозоната би бил също толкова слабо интегриран, като и сега и нито една от потенциалните ползи от общата емисия няма да се реализира.