



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.11.2016 г.
COM(2016) 726 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата политика на еврозоната

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата политика на еврозоната

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 136 във връзка с член 121, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) Икономическото възстановяване в еврозоната продължава, но е все още нестабилно. През последните години беше постигнат значителен напредък: от 2015 г. досега БВП на еврозоната се е възстановил до равнището си преди кризата в реално изражение, а безработицата е спаднала до най-ниското си равнище от 2010—2011 г. насам. При все това обаче, съвкупното търсене е слабо, инфлацията е значително под целевата стойност, въпреки силно експанзионистичната парична политика на Европейската централна банка, а растежът е възпрепятстван от последиците от кризата, като например все още съществуващите макроикономически дисбаланси и високото равнище на задлъжнялост във всички сектори на икономиката, които изискват намаляване на задлъжнялостта и ограничават наличните ресурси за потребление и инвестиции. В допълнение към това потенциалът за растеж на икономиката в еврозоната беше с тенденция за спад в дългосрочен план, като кризата задълбочи още повече тази тенденция. Въпреки признаците за подобрене, трайният недостиг на инвестиции и високото равнище на безработица пораждат рискове от допълнително намаляване на перспективите за растеж. Възстановяването на баланса в икономиката на еврозоната запазва асиметричния си характер, като

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

само страните, които са нетни длъжници, коригират своите дисбаланси, което води до увеличаване на излишъка по текущата сметка. Като част от общото споразумение в рамките на Г-20, държавите членки от еврозоната са призовани да използват всички инструменти на политиката — парични, фискални и структурни, поотделно или заедно, за да постигнат силен, устойчив, балансиран и приобщаващ растеж.

- (2) Провеждането на амбициозни структурни реформи следва да улесни плавното и ефикасно преразпределяне на човешките и капиталовите ресурси и да спомогне за преодоляването на предизвикателствата, пораждани от протичащите технологични и структурни промени. Необходими са реформи, които да създадат благоприятен бизнес климат, да доизградят единния пазар и да премахнат пречките пред инвестициите. Тези усилия са от решаващо значение за повишаване на производителността и заетостта, за засилване на конвергенцията и за повишаване на потенциала за растеж и на капацитета за приспособяване на икономиката на еврозоната. Провеждането на структурни реформи чрез създаване на ефикасни пазари с бързо реагиращи механизми за определяне на цените би могло да подпомогне паричната политика чрез улесняване на предаването ѝ към реалната икономика. Реформите, чрез които се премахват пречките пред инвестициите и които са в подкрепа на инвестициите, могат да окажат двойно положително въздействие, от една страна, като благоприятстват стопанската активност в краткосрочен план и от друга, като изграждат капацитет за дългосрочен растеж. Реформите, чрез които се подобрява производителността, са от особено значение за онези държави членки, които поради висок външен дълг имат голяма нужда от намаляване на задлъжнялостта, тъй като по-бързият растеж допринася за намаляване на дълга като дял от БВП. Повишаването на ценовата и неценовата конкурентоспособност ще допринесе допълнително за външното реструктуриране в тези държави. Държавите членки с голям излишък по текущата си сметка могат да спомогнат за възстановяването на равновесието в еврозоната чрез въвеждане на мерки, включително структурни реформи, с които се улеснява насочването на прекомерните спестявания към вътрешното търсене, по-специално чрез увеличаване на инвестициите. Настоящият контекст на ниски лихвени проценти също предлага допълнителни възможности в това отношение, особено в държавите със значително фискално пространство.
- (3) По-доброто координиране при изпълнението на структурните реформи, включително тези, които са посочени в специфичните за всяка държава препоръки, и тези, необходими за завършването на Икономическия и паричен съюз (ИПС), би могло да породи положителни странични ефекти в държавите членки и да засили положителните краткосрочни последици от тях. Тематичните дискусии в рамките на Еврогрупата се оказаха много полезни за изграждане на общо разбиране за приоритетите за реформи в еврозоната, както и за споделяне на най-добри практики, насърчаване на изпълнението на реформите и структурно сближаване. Еврогрупата трябва да продължи тези дискусии, като ги засили, доколкото е възможно, при ефективно използване на общите принципи и референтните показатели, по които е постигнато съгласие. Националните съвети по производителността, които ще бъдат създадени в отговор на препоръката на Съвета, приета на 20 септември 2016 г.³, също могат да допринесат за дебатите

³

ОВ С 349, 24.9.2016 г., стр. 1.

на национално равнище и за разработването на структурните реформи, които са необходими на държавите членки в контекста на икономиката на еврозоната.

- (4) Засилената координация на националните фискални политики, базирана на общи правила, е от основно значение за постигането на подходяща обща фискална позиция и за нормалното функциониране на паричния съюз. Общите фискални правила имат за цел да осигурят устойчивостта на дълга на национално равнище и същевременно да предоставят възможност за макроикономическо стабилизиране. Следователно националните фискални позиции и общата фискална позиция на еврозоната трябва да съчетават целта за гарантиране на дългосрочната устойчивост на националните публични финанси с целта за краткосрочно макроикономическо стабилизиране както на национално равнище, така и на равнището на еврозоната. В настоящата обстановка на голяма несигурност относно стабилността на възстановяването и равнището на неизползвания капацитет в икономиката и в условията на особено експанзионистична парична политика е необходимо фискалната политика на равнището на еврозоната да допълва паричната политика както в действията за подпомагане на търсенето, по-специално в областта на инвестициите, така и в действията за излизане от ниската инфлация. Ефективността на фискалната политика, в това число и разпространението на ефектите в различните държави, се засилва от прилаганите понастоящем ниски лихвени проценти. Поради това е основателно да се препоръча по-положителна фискална позиция за еврозоната като цяло. Комисията смята, че при сегашните обстоятелства за 2017 г. е желателна фискална експанзия в размер до 0,5 % от БВП на равнището на еврозоната като цяло⁴. Тази цел е определена предпазливо и прагматично в рамките на възможните цели, ситуирани между 0,3 % долна граница и 0,8 % горна граница, за да се отчетат съображенията, свързани както с макроикономическото стабилизиране, така и с фискалната устойчивост. Същевременно държавният дълг остава висок и в редица държави членки все още е необходимо да се осигурява устойчивост на публичните финанси в средносрочен план. По тази причина е необходимо да се осигури подходящо диференциране на фискалните корекции според държавите членки, като се държи сметка за фискалното пространство и разпространението на ефектите в държавите от еврозоната. Държавите членки, които преизпълняват бюджетните си цели, трябва да използват фискалното си пространство по такъв начин, че да подпомагат вътрешното търсене и качествените инвестиции, включително трансграничните инвестиции в контекста на Плана за инвестиции за Европа. Така например гаранциите към Европейския фонд за стратегически инвестиции са особено ефикасен начин държавите членки, които разполагат с фискално пространство, да окажат максимално въздействие върху реалната икономика и възстановяването на еврозоната. Държавите членки, които се нуждаят от допълнителни фискални корекции в рамките на предпазната част на Пакта за стабилност и растеж, трябва да вземат необходимите мерки, така че в общи линии да спазват изискванията на Пакта за следващата година. Що се отнася до корективната част на Пакта, държавите членки трябва да гарантират своевременно коригиране на прекомерния си дефицит, включително чрез осигуряване на фискални резерви за непредвидени обстоятелства. Структурните реформи, и особено тези, които повишават производителността, ще спомогнат за

⁴

Вж. COM(2016) 727 final, 16.11.2016 г.

растежа и ще подобрят устойчивостта на публичните финанси. Наред с това решителното подобрене на състава и управлението на националните бюджети, както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите, чрез пренасочване на ресурсите към инвестиции в материални и нематериални активи ще увеличи въздействието на бюджетите върху търсенето в краткосрочен план и върху производителността в дългосрочен план. Необходима е ефикасна национална уредба в областта на бюджета, която да засили доверието в политиките на държавите членки и да спомогне за постигане на подходящ баланс между макроикономическото стабилизиране в краткосрочен план, устойчивостта на дълга и растежа в дългосрочен план.

- (5) Пазарите на труда продължават постепенно да се възстановяват в еврозоната, като безработицата постоянно намалява. Въпреки това процентът на дългосрочната и младежката безработица остава висок, а равнището на бедността се е стабилизирало на високи стойности в няколко държави членки. Въпреки постигнатия известен напредък при реформите за подобряване на устойчивостта и капацитета за адаптиране на пазарите на труда, в еврозоната все още съществуват значителни различия, които продължават да затрудняват доброто функциониране на еврозоната. Пазарите на труда, системите за социална закрила, данъчните системи и системите за социална сигурност трябва да бъдат добре замислени, справедливи и приобщаващи, за да могат да осигурят безпрепятствено и постоянно преразпределение на работната сила към по-продуктивни дейности с цел да се спомогне за (ре)интеграцията на хората, които са засегнати от преминаване на друго работно място или са изключени от пазара на труда, да се намали сегментирането и да се насърчи социалната справедливост, включително чрез увеличаване на шансовете за качествена заетост. Наличието на такива системи ще доведе също до по-ефективно автоматично стабилизиране и до засилване на растежа и заетостта, които са важни за преодоляване на социалните предизвикателства в еврозоната. Необходимите реформи включват по-специално: i) промени в законодателството за защита на заетостта, които да доведат до надеждни договорни споразумения, чрез които се осигуряват гъвкавост и сигурност както за работещите, така и за работодателите, насърчава се преходът от една сфера на трудова дейност към друга, избягва се неравнопоставеността между различните трудови категории и се дава възможност за коригиране на разходите за труд, когато това е необходимо, като това е област, в която през последните години бяха положени особено големи усилия за провеждане на реформи; ii) повишаване на уменията чрез подобряване на работата и ефикасността на образователните системи и чрез широкообхватни стратегии за обучение през целия живот, с фокус върху нуждите на пазара на труда; iii) ефективна и активна трудова политика за подпомагане на безработните, включително дълготрайно безработните, да се завърнат на пазара на труда и за повишаване на участието в пазара на труда; и iv) модерни и адекватни системи за социална закрила, които помагат на нуждаещите се, включително безработните и лицата извън пазара на труда, и предоставят стимули за интегриране на пазара на труда. Наред с това изместването на данъчната тежест от трудовите доходи, особено за лицата с ниски доходи, както и гарантирането на справедливи данъчни системи може да подобрят резултатите на пазара на труда. Държавите членки от еврозоната, които са осъществили такива реформи, са по-устойчиви и показват по-добри резултати в областта на заетостта и в социалната сфера.

- (6) Постигнат е напредък в изграждането на банковия съюз, но той все още не е завършен. Липсата на обща схема за гарантиране на депозитите и на общ механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране възпрепятства способността на банковия съюз да прекъсне връзката между банките и държавите. Макар че цялостната устойчивост на банковия сектор в еврозоната се е увеличила в периода след кризата, натискът върху банките се е повишил вследствие на редица фактори, като например високите равнища на необслужваните кредити, неефективни бизнес модели и свръхкапацитет в някои държави членки, като всички те водят до ниска рентабилност и проблеми за жизнеспособността на банките. Този натиск влошава способността на банките да предоставят кредити на икономиката. Рисковете се разпростират и върху реалната икономика, като равнището на публичния и нефинансовия частен дълг в някои държави членки остава високо. Необходимо е системното намаляване на задлъжнялостта в частния сектор да продължи посредством идентифициране, обслужване и ако е необходимо, реструктуриране на събираемите задължения, както и чрез ликвидиране на несъбираемите задължения, така че капиталът да може се преразпределя по-бързо и ефективно. В този контекст намаляването на все още високите равнища на необслужваните кредити и прилагането на общи принципи при определянето на уредбата за несъстоятелността на предприятията и домакинствата, включително чрез оптимизиране на производствата по несъстоятелност и правилата за извънсъдебно уреждане на спорове, представляват ключови елементи за успешно намаляване на задлъжнялостта, благоприятстващо растежа.
- (7) През последната година бе постигнат известен напредък по инициативите, представени в Доклада на петимата председатели относно завършването на ИПС, като например въвеждане в по-голяма степен на измерението на еврозоната в европейския семестър, приемане на препоръка за националните съвети по производителността и създаване на Европейски фискален съвет в рамките на Комисията. Продължава и работата за повишаване на прозрачността и намаляване на сложността на данъчните правила. Все още обаче не е постигнато споразумение по други инициативи с решаващо значение за ИПС, като европейската схема за застраховане на депозитите, предложена от Комисията през ноември 2015 г. Освен това в контекста на Доклада на петимата председатели има по-големи предизвикателства, по които трябва да се работи. Комисията обяви намерението си да представи през март 2017 г. Бяла книга за бъдещето на Европа, в която ще се разгледа и въпросът за бъдещето на ИПС. За постигането на съгласие относно пътя, който трябва да се следва на практика, е необходимо всички държави членки от еврозоната и институциите на ЕС, както и държавите членки, които не са в еврозоната, да споделят чувство за отговорност и за обща цел, тъй като един силен ИПС ще спомогне за по-енергично преодоляване на предизвикателствата, пред които е изправен ЕС, и ще има положително въздействие и върху държавите членки извън еврозоната,

ПРЕПОРЪЧВА на държавите членки от еврозоната да предприемат, заедно и поотделно в рамките на Еврогрупата, следните действия за периода 2017—2018 г.:

1. Да провеждат политики, които спомагат за растежа в краткосрочен и дългосрочен план и благоприятстват капацитета за адаптиране, балансирането на икономиката и конвергенцията. Следва да се отдава приоритет на реформите, водещи до повишаване на производителността, подобряване на институционалната и бизнес средата и премахване на пречките пред

инвестициите и спомагащи за създаването на работни места. Държавите членки, които имат дефицит по текущата сметка или висок външен дълг, следва да увеличат производителността, ограничавайки същевременно разходите за труд за единица продукция. Държавите членки с големи излишъци по текущата си сметка следва да ускорят изпълнението на мерките, които спомагат за стимулиране на вътрешното търсене, и по-специално на инвестициите.

2. Да осигурят цялостно положителна фискална позиция, допринасяща за балансирано съчетание от политики, с цел да се спомогне за провеждането на реформите и да се засили възстановяването посредством фискална експанзия в размер до 0,5 % от БВП през 2017 г. Усилията на национално равнище следва да бъдат съчетавани, за да се гарантират дългосрочна фискална устойчивост по отношение на Пакта за стабилност и растеж и краткосрочна макроикономическа стабилизация за еврозоната, като се използват всички възможности за действие, които са на разположение в рамките на Пакта за стабилност и растеж. Фискалната корекция в отделните държави членки следва да се диференцира чрез отчитане в по-голяма степен на съответните им позиции по отношение на изискванията съгласно Пакта за стабилност и растеж, на положението на агрегата на еврозоната, както и на разпространението на ефектите в държавите от еврозоната: i) държавите членки, които преизпълняват бюджетните си цели, трябва да използват фискалното си пространство по такъв начин, че да подпомагат вътрешното търсене и качествените инвестиции, включително трансграничните инвестиции като част от Плана за инвестиции за Европа; ii) държавите членки, които се нуждаят от допълнителни фискални корекции в рамките на предпазната част на Пакта за стабилност и растеж, трябва да вземат необходимите мерки, така че в общи линии да спазват изискванията на Пакта; iii) държавите членки, спрямо които се прилагат корективните мерки на Пакта, трябва да гарантират своевременно коригиране на прекомерния си дефицит, включително чрез осигуряване на фискални резерви за непредвидени обстоятелства. Структурата на публичните финанси трябва да се подобри чрез създаване на повече възможности за материални и нематериални инвестиции и трябва да се гарантира ефективното функциониране на националните фискални рамки.
3. Да извършат реформи, насърчаващи създаването на работни места, социалната справедливост и конвергенцията, които реформи да се основават на ефективен социален диалог. Тези реформи следва да обхващат съчетание от: i) надеждни трудови договори, осигуряващи гъвкавост и сигурност за работещите и работодателите; ii) качествени и ефикасни системи за образование и обучение и широкообхватни стратегии за обучение през целия живот, насочени към задоволяване на нуждите на пазара на труда; iii) ефективни и активни трудови политики в подкрепа на участието на пазара на труда; iv) модерни и адекватни системи за социална закрила, които помагат на нуждаещите се и предоставят стимули за интегриране на пазара на труда. Необходимо е изместване на данъчната тежест от трудовите доходи, особено за лицата с ниски доходи и в държавите членки, в които разходната конкурентоспособност изостава спрямо средното равнище за еврозоната, като в държавите, които не разполагат с фискални възможности за маневриране, това изместване трябва да бъде неутрално от бюджетна гледна точка.

4. Да постигнат съгласие по Европейската схема за застраховане на депозитите въз основа на предложението на Комисията от ноември 2015 г. и да започнат работата по общ механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране, така че той да стане оперативен преди края на преходния период на Фонда. Трябва да се разработи и приложи ефективна стратегия, обхващаща цялата територия на еврозоната, за да се преодолеят рисковете за жизнеспособността на банковия сектор, включително що се отнася до високото равнище на необслужваните кредити, неефективните бизнес модели и свръхкапацитета. Държавите членки с голям размер на частния дълг следва да насърчават системното намаляване на задлъжнялостта.
5. Да ускорят инициативите за завършване на ИПС при пълно зачитане на вътрешния пазар на ЕС, като това следва да става по открит и прозрачен начин. Следва да се изпълнят останалите действия, попадащи в етап 1 от Доклада на петимата председатели относно завършването на европейския ИПС.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*