



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.11.2017 г.
COM(2017) 770 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата политика на еврозоната

{SWD(2017) 660 final}

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) Икономическата експанзия в еврозоната продължава и става все по-широкообхватна в различните държави. Възстановяването се дължи най-вече на вътрешното търсене, а частното потребление, което е основният двигател на растежа и инвестициите, се увеличава. Равнището на заетост продължи да нараства през цялата 2016 г. и през първото полугодие на 2017 г. Равнището на безработицата значително намалю, но все още е над нивата през 2008 г. Въпреки това възстановяването в еврозоната се характеризира с някои нетипични особености: ниска същинска инфлация и слаб ръст на заплатите, който не отразява подобренията на пазара на труда според стандартните показатели за пазара на труда; голям излишък по текущата сметка и траен, макар и намаляващ, недостиг на инвестиции. По-специално слабото нарастване на заплатите изглежда се дължи на продължаващата стагнация на пазара на труда в някои икономики, на ниските очаквания за инфлацията, които се отразяват на договарянето на заплатите, както и на ниския ръст на производителността. Реалните доходи на домакинствата са се увеличили, но все още са под равнищата от 2008 г. в много държави. Продължава да има различия между държавите от еврозоната по отношение на БВП на глава от населението и

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

равнищата на безработица. Процентът на дълготрайната и младежката безработица е все още висок, а бедността, социалното изключване и неравенството продължават да бъдат сериозна загриженост в няколко държави членки.

- (2) Като цяло въз основа на анализ на икономическите показатели за еврозоната изглежда уместно да продължи да се подкрепя търсенето, инвестициите и растежът на заплатите, без да има риск от предизвикване на инфлационен натиск, като същевременно се насърчава вътрешното и външното балансиране на икономиката и икономическото и социално сближаване. Същевременно има признаци за нововъзникващи дисбаланси, напр. на жилищния пазар в някои държави членки, които трябва да се следят отблизо³.
- (3) Продължават да съществуват значителни дисбаланси в еврозоната. Въпреки че е постигнат голям напредък сред държавите, които са нетни длъжници, по отношение на коригирането на външните им баланси, в някои държави кредитори продължава да има големи излишъци по текущата сметка, което показва недостиг на съвкупно търсене като цяло. В резултат на това през 2016 г. еврозоната има излишък в размер на 3,3 % от БВП, който се предвижда да спадне до 2,9 % от БВП през 2019 г. Нетната международна инвестиционна позиция на най-задлъжнелите държави членки се подобрява бавно и все още са необходими големи усилия за трайно балансиране на икономиката. Държавите, които са имали големи дефицити по текущата сметка за дълъг период от време, все още имат големи отрицателни нетни международни инвестиционни позиции, обикновено съчетани с голям частен и държавен дълг, и представляват източник на уязвимост. Същевременно в държавите с излишък по текущата сметка също са необходими усилия в подкрепа на вътрешното търсене, а оттук и на балансирането на еврозоната.
- (4) Ръстът на заплатите допринася за икономическото възстановяване в еврозоната, като стимулира съвкупното търсене, намалява неравенствата и осигурява високо равнище на живот в еврозоната. Ефикасни механизми за определяне на заплатите следва да гарантират, че заплатите са диференцирани в зависимост от специфичните за страната условия и съобразно промените в производителността. Изпълнението на структурни реформи, които повишават производителността във всички държави, подобряването на качеството и състава на публичните разходи в подкрепа на инвестициите, насърчаването на растежа на заплатите и по-динамичното търсене в държавите нетни кредитори, както и прилагането на мерки за изпълнение, които ограничават растежа на разходите за труд за единица продукция в държавите, които са нетни длъжници, ще спомогнат за ускоряване на процеса на балансиране на икономиката на еврозоната.
- (5) Последователността и балансът на цялостното съчетание от политики на еврозоната, в това число паричните, фискалните и структурните политики, са от решаващо значение, за да се гарантира по-стабилно и по-устойчиво икономическо възстановяване. През последните години това съчетание от политики беше небалансирано в полза на паричната политика, в която се прибягна до нови неконвенционални инструменти за постигане на целта на ЕЦБ за инфлацията в средносрочен план, като по този начин се подкрепяше растежът

³

Вж. доклада за механизма за предупреждение за 2018 г.

и създаването на работни места. ЕЦБ съобщи за започването на преразгледаната си програма за закупуване на активи от началото на януари 2018 г. Това означава, че подкрепата следва да се осигури от други политики в държавите членки, където има възможност за мерки на политиките.

- (6) Засилената координация на националните фискални политики, основана на общи правила, е от основно значение за постигането на подходяща съвкупна фискална позиция на еврозоната 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 фискалните позиции на държавите членки и съвкупната 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. С оглед на настоящото икономическо възстановяване в еврозоната, което се характеризира с някои нетипични особености, дълга, наследен от кризата, и очакваната преразгледана програма за закупуване на активи от страна на ЕЦБ, неутралната фискална позиция за еврозоната на съвкупно равнище изглежда подходяща. Необходимо е подходящо диференциране на фискалните корекции в държавите членки от еврозоната, като се вземат предвид фискалното пространство и разпространението на ефекти между държавите.
- (7) Решителното подобрене на състава и управлението на националните бюджети както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите, например чрез пренасочване на ресурси към инвестиции в материални и нематериални активи, ще увеличи въздействието на публичните бюджети върху търсенето в краткосрочен план и ще повиши производителността в дългосрочен план. Подобренията във функционирането на националните фискални рамки и доброто управление на прегледите на разходите целят осъществяването на надеждна и благоприятстваща растежа фискална политика.
- (8) Добре изградената структура на данъчното облагане е ключов фактор за насърчаване на растежа и заетостта, а също така допринася за намаляване на неравенството. Опростяването на данъчните системи и борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци са от съществено значение за това данъчните системи да станат по-ефективни и по-справедливи. Това може да освободи ресурси за публични инвестиции, образование и здравеопазване и да допринесе за подпомагане на инвестициите и заетостта и за подобряване на социалната справедливост. По-специално мерките срещу агресивното данъчно планиране са от съществено значение за осигуряване на държавните приходи, възпрепятстване на нарушаването на конкуренцията между дружествата, запазване на социалното сближаване и борба с увеличаващите се неравенства. Общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) ще бъде друг мощен инструмент за борба с избягването на данъци, като същевременно ще подобри единния пазар за предприятията.
- (9) Структурните и институционалните особености на пазарите на труда и на продуктовете пазари и добре функциониращите публични администрации са важни фактори, влияещи на икономическата устойчивост, както и на цикличното, реалното и социалното сближаване в държавите членки от еврозоната. Устойчивите икономически структури предотвратяват шокове,

които биха нанесли значителни и трайни ефекти върху доходите и заетостта в държавите членки и в еврозоната. По този начин те намаляват икономическите колебания и създават благоприятна среда за устойчив и приобщаващ растеж. Подобното координиране при изпълнението на структурните реформи, по-специално на тези, които са предвидени в специфичните за всяка държава препоръки, може да породи разпространение на положителни ефекти между държавите членки и да засили положителните последици от тях.

- (10) Добре функциониращите пазари на труда и системите за социална закрила са важна основа за приобщаващ икономически растеж, за намаляване на неравенството и за устойчивост на националните икономики и на еврозоната като цяло. С цел да се постигне по-голямо сближаване в тази област, в *европейския стълб на социалните права* са определени 20 основни принципа, които са включени в три основни глави: i) равни възможности и достъп до пазара на труда; ii) справедливи условия на труд; и iii) социална закрила и приобщаване.
- (11) Въпреки постигнатия напредък в реформите за подобряване на капацитета за адаптиране на пазарите на труда, в еврозоната все още съществуват значителни различия, които продължават да затрудняват доброто ѝ функциониране. Добре разработените политики на пазара на труда, които са напълно интегрирани в системите за социална закрила, могат да подпомогнат преходите от едно работно място към друго и повторната интеграция на пазара на труда, да намалят сегментацията на пазара на труда, да осигурят ефективно автоматично стабилизиране, както и да насърчат социалната справедливост. Добре планираното гъвкаво работно време може да спомогне за смекчаване на шоковете. Ефективното и навременно активиране на безработните лица, които могат да участват на пазара на труда, може да се постигне чрез предоставяне на индивидуализирана подкрепа за търсене на работа, обучение и преквалификация, като същевременно се осигури закрила за лицата, които не могат да участват на пазара на труда. Възникващите нови форми на заетост и новите видове договори са съпроводени от предизвикателства, свързани със сигурността на работното място и социалната закрила. В този контекст законодателството в областта на защитата на заетостта трябва да предвижда справедливи и достойни условия на труд за всички работници.
- (12) Ефективните системи за социална закрила са от решаващо значение за насърчаване на приобщаващи пазари на труда, осигуряване на подходящо подпомагане на доходите и на подходящи мерки за социално подпомагане чрез достъп до качествени услуги. Пенсионните реформи и политиките за равновесие между професионалния и личния живот също са от ключово значение за стимулиране на участието на пазара на труда. Ненужните ограничения пред професионалната, отрасловата и географската мобилност на работниците в областта на заетостта и системите за социална закрила следва да бъдат отменени.
- (13) Достъпът до висококачествено образование и обучение е от жизненоважно значение, за да се осигурят равни възможности и да се преодолеят несъответствията между търсените и предлаганите умения. Подходящите инвестиции в човешки капитал посредством системите за образование и обучение, които подобряват ученето през целия живот и гарантират, че уменията отговарят на настоящите и бъдещите нужди на пазара на труда, играят ключова роля в подобряването на капацитета за адаптиране на икономиката и реалното

сближаване в дългосрочен план. Инвестициите в умения също така могат да стимулират иновациите и да повишат производителността и конкурентоспособността в допълнение към това, че улесняват социалното приобщаване и мобилността.

- (14) Реформите на продуктовия пазар, които увеличават конкуренцията, и реформите за подобряване на бизнес средата и качеството на институциите (включително ефективна съдебна система, която улеснява правоприлагането) насърчават устойчивостта на икономиката в държавите членки и в еврозоната като цяло. Понататъшната интеграция на единния пазар се доказва като основен двигател на растежа и сближаването между държавите членки. Единният пазар все още има значителен неизползван потенциал и е необходим значителен напредък за завършването му. Единният пазар на услугите (включително в секторите на финансовите услуги, електронната търговия, енергетиката и транспорта) е предстоящото предизвикателство. Вниманието обаче следва да бъде насочено и към пазарите на стоки, за да се избегне евентуална сегментация на пазара. Цифровият единен пазар следва да допринесе за завършването на правната среда, за да се ускори цифровизацията на икономическите дейности като необходима стъпка за подобряване на резултатите на продуктовите пазари и конкурентоспособността в световен мащаб.
- (15) Въпреки че цялостната устойчивост на банковия сектор в еврозоната се увеличи в периода след кризата и банковото кредитиране отново започна да се повишава, продължава да има слабости и те трябва да бъдат преодоляни. Банките, и по-специално малките и средно големите институции, се сблъскват с ниска рентабилност. Разходите за адаптиране на бизнес моделите на банките, условията на ниски лихвени проценти и увеличаването на конкуренцията от други форми на финансиране продължават да оказват натиск върху рентабилността на банките. Поради това бизнес моделите трябва да бъдат адаптирани допълнително, за да бъдат устойчиви в дългосрочен план. Високите съотношения на необслужваните кредити са се стабилизирали в почти всички по-засегнати държави членки от еврозоната или намаляват, макар напредъкът да е бавен. Високите съотношения на необслужваните кредити възпрепятстват способността на банките да отпускат кредити, спъват предаването на паричната политика, както и капацитета за адаптиране на икономиката. Те също така са източник на уязвимост на банковата система като цяло. Въз основа на плана за действие за справяне с необслужваните кредити, одобрен от Съвета през юли 2017 г., и както обяви в своето съобщение относно банковия съюз от 11 октомври 2017 г., Комисията понастоящем работи по изготвянето на цялостен пакет от мерки за намаляване на необслужваните кредити до 2018 г.
- (16) С цел укрепване на институционалната структура на икономическия и паричен съюз (ИПС) като приоритет е необходимо да бъде завършен банковият съюз и да бъде постигнат напредък по отношение на съюза на капиталовите пазари. Постигнат е съществен напредък в изграждането на банковия съюз, но той все още не е завършен. С неотдавнашното съобщение на Комисията относно завършването на банковия съюз се прави опит да се очертае пътят относно това как въз основа на съществуващите ангажименти на Съвета може да бъде постигнато споразумение относно завършването на банковия съюз. Липсата на обща схема за гарантиране на депозитите и на общ механизъм за подкрепа за Единния фонд за преструктуриране възпрепятства способността на банковия съюз да прекъсне връзката между банките и държавите. Усилията за допълнително намаляване на

риска и за подобряване на управлението на риска в банките трябва да продължат. В този контекст бързите действия работят за постигане на споразумение относно регулаторния пакет, предложен от Комисията през ноември 2016 г., са от основно значение, както и по-нататъшният напредък по намаляването на необслужваните кредити и подпомагането на банките да диверсифицират своите инвестиции в държавни ценни книжа.

- (17) Бялата книга на Комисията за бъдещето на Европа постави началото на процес на размисъл за вземане на решения от ЕС-27 относно бъдещето на Съюза, като очерта възможни сценарии. Освен това Комисията допринесе с поредица от документи за размисъл, сред които документът за размисъл относно задълбочаването на ИПС излага цялостна визия за завършването на ИПС с ясна последователност на стъпките, които трябва да бъдат предприети за завършване на структурата му. В речта за състоянието на Съюза през 2017 г. бяха определени ключови елементи за постигане на напредък по програмата за ИПС и Комисията направи съответни предложения през есента на 2017 г.,

ПРЕПОРЪЧВА на държавите членки от еврозоната да предприемат, заедно и поотделно, в рамките на Еврогрупата следните действия за периода 2018—2019 г.:

1. Да провеждат политики, които спомагат за устойчив и приобщаващ растеж и подобряват устойчивостта, балансирането на икономиката и сближаването. Да осъществят значителен напредък по завършването на единния пазар, особено в сектора на услугите, включително в областта на финансите, цифровата търговия, енергетиката и транспорта. Предвид положителните циклични условия, всички държави членки следва да дадат приоритет на реформите, които повишават производителността и потенциала за растеж, подобряват институционалната и бизнес средата, премахват пречките пред инвестициите, подкрепят създаването на качествени работни места и намаляват неравенството. Държавите членки, които имат дефицит по текущата сметка или висок външен дълг, следва допълнително да се стремят да ограничат ръста на разходите за труд за единица продукция. Държавите членки с големи излишъци по текущата си сметка следва допълнително да насърчат ръста на заплатите и като приоритет да предприемат мерки, които насърчават инвестициите, подкрепят вътрешното търсене и улесняват балансирането на икономиката в еврозоната.
2. Да се стремят към неутрална като цяло фискална позиция на съвкупно равнище за еврозоната и към балансирано съчетание от политики. Чрез фискалните политики следва да се постигне подходящ баланс между осигуряването на устойчивост на публичните финанси, по-специално намаляването на дълга в случаите, когато е висок, и подпомагането на икономическото възстановяване. Докато гарантират ефективното функциониране на националните фискални рамки, държавите членки следва да изпълняват фискални политики, които зачитат ПСР, подкрепят инвестициите и подобряват качеството и състава на публичните финанси, като също използват прегледите на разходите и въвеждат справедливи и благоприятстващи растежа данъчни структури. Държавите членки следва да приемат и прилагат мерки за намаляване на преференциалното данъчно третиране на дълга в данъчното облагане и за борба с агресивното данъчно планиране, за да се гарантират равнопоставени условия, да се осигури справедливо третиране на данъкоплатците, защита на публичните финанси и стабилност в рамките на еврозоната. Това включва продължаването на работата по общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД).

3. Да прилагат реформи, които насърчават създаването на качествени работни места, равни възможности и достъп до пазара на труда, справедливи условия на труд и социална закрила и приобщаване. Реформите следва да целят: i) надеждни и гъвкави трудови договори в съчетание с подходяща подкрепа по време на преходи от едно работно място към друго, като същевременно се избягва сегментацията на пазара на труда; ii) качествени и ефикасни системи за образование и обучение през целия живот, които са насочени към съчетаване на уменията с нуждите на пазара на труда; iii) ефективни активни политики по заетостта, които насърчават участието на пазара на труда; iv) устойчиви и адекватни системи за социална закрила, които отговарят на новите форми на заетост и трудови правоотношения; v) гладка трудова мобилност между работни места, сектори и местоположения; vi) ефективен социален диалог и договаряне на заплатите на съответното равнище; vii) изместване на данъчната тежест от труда, особено за групите с ниски доходи и вторите работещи членове на домакинството.
4. В съответствие с пътната карта от юни 2016 г. на Съвета по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) да продължат работата по завършване на банковия съюз по отношение на намаляването и поделянето на рискове, включително чрез европейска схема за застраховане на депозитите, като гарантират влизането в действие на общия механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране и укрепят европейската надзорна рамка, за да се предотврати натрупването на рискове. Да предприемат мерки за съществено намаляване на равнищата на необслужваните кредити въз основа на плана за действие, договорен от Съвета по икономически и финансови въпроси (ECOFIN), и да насърчават системното намаляване на задлъжнялостта в държавите членки с голям размер на частния дълг. Да засилят интеграцията и развитието на капиталовите пазари в ЕС в подкрепа на растежа на реалната икономика при същевременно гарантиране на стабилността на финансовия пазар.
5. Да постигнат бърз напредък по завършването на икономическия и паричен съюз, по-специално въз основа на стартираните през есента на 2017 г. инициативи на Комисията, при пълно зачитане на вътрешния пазар на Съюза и при отвореност и прозрачност спрямо държавите членки извън еврозоната.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*