



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 16 януари 2017 г.
(OR. en)

5194/17

ECOFIN 13
UEM 8
SOC 8
EMPL 5
COMPET 11
ENV 21
EDUC 6
RECH 7
ENER 6
JAI 19

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ предх. док.:	ST 14358/16 ECOFIN 1033 UEM 362 SOC 699 EMPL 479 COMPET 581 ENV 709 EDUC 372 RECH 312 ENER 383 JAI 938 EUROGROUP 22
№ док. Ком.:	COM(2016) 726 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно икономическата политика на еврозоната

Приложено на делегациите се изпраща изготвеният след заседанието на ИФК и работната група за Еврогрупата текст на проект за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, който да бъде одобрен от Съвета по икономически и финансови въпроси на заседанието му на 27 януари 2016 г. Официалното приемане на текста следва да се извърши след получаването на одобрение от Европейския съвет през март 2017 г.

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 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 е отбелязан 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 пораждаат рискове от допълнително намаляване на перспективите за растеж. Възстановяването на баланса в икономиката на еврозоната запазва асиметричния си характер, като само страните, които са нетни длъжници, коригират своите дисбаланси, което води до увеличаване на излишъка по текущата сметка. В рамките на общото споразумение в Г-20, държавите членки от еврозоната са призовани да използват всички инструменти на политиката, включително 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, породени 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 ще подпомогне паричната политика, като улесни нейното претворяване в 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 устойчив и приобщаващ 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. Те следва да продължат в рамките на Еврогрупата, като бъдат засилени, доколкото е възможно, включително чрез ефективно използване на общите принципи и референтните показатели, по които е постигнато съгласие. Тези дискусии следва да продължат, без да се засягат продължаващите обсъждания в съответните състави на Съвета, и като се признава значението за целия ЕС и естеството на общите предизвикателства и опит, в зависимост от случая. Националните съвети по производителността, които ще бъдат създадени в отговор на препоръката на Съвета, приета на 20 септември 2016 г.¹, също могат да допринесат за повишаване на ангажираността и за изпълнение на необходимите реформи на национално равнище.

¹ ОВ С 349, 24.9.2016 г., стр. 1.

- (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, при надлежно отчитане на все още съществуващите опасения във връзка с устойчивостта на дълга. Ефективността на фискалната политика, в това число и разпространението на ефектите в различните държави, се засилва от прилаганите понастоящем ниски лихвени проценти. 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 цяло². През юли 2016 г. Еврогрупата излезе със заключение, въз основа на анализа на Комисията, че с неутралната като цяло фискална позиция през 2017 г. се постига подходящ баланс. През декември 2016 г. Еврогрупата подчерта колко е важно да се постигне подходящ баланс между нуждата да се гарантира устойчивост и нуждата да се подпомогнат инвестициите с оглед на укрепването на крехкото възстановяване, като по този начин се способства постигането на по-балансирано съчетание от политики. 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 са преизпълнили фискалните си цели, могат да използват благоприятната си бюджетна ситуация, за да стимулират допълнително вътрешното търсене и потенциала за растеж в зависимост от специфичните обстоятелства в държавата, като съблюдават средносрочната цел, националните бюджетни прерогативи и националните изисквания.

² Вж. COM(2016) 727 final, 16.11.2016 г.

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 да спазват изискванията на Пакта за следващата година. Що се отнася до корективната част на Пакта, държавите членки трябва да гарантират своевременно и трайно коригиране на прекомерния си дефицит, което осигурява фискални резерви за непредвидени обстоятелства. Държавите членки следва да изпълняват фискалните си политики при пълно спазване на изискванията на Пакта за стабилност и растеж, като използват оптимално гъвкавостта, заложена в съществуващите правила. Структурните реформи, и особено тези, които повишават производителността, ще спомогнат за растежа и ще подобрят устойчивостта на публичните финанси. Наред с това решителното подобрение 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. Необходими са ефективни национални фискални рамки, за да се засили доверието в политиките на държавите членки и да се 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, социалното изключване и неравенство продължава да буди сериозна загриженост в няколко държави членки. Въпреки постигнатия 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 икономическото и социалното сближаване, включително чрез увеличаване на шансовете за качествена заетост. Наличието на такива системи ще доведе също до по-ефективно автоматично стабилизиране и до по-стабилен, устойчив и приобщаващ растеж и заетост, 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, устойчиви и адекватни системи за социална закрила, които допринасят ефикасно и ефективно през целия жизнен цикъл, както за социалното приобщаване, така и за интеграцията на пазара на труда. Нещо повече, 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. Замисълът на тези реформи следва да е съобразен с техните евентуални социални последици.

- (6) Постигнат е напредък в изграждането на банковия съюз, но той все още не е завършен. В съответствие с пътната карта от юни 2016 г. ще продължи работата по завършване на изграждането на банковия съюз по отношение на намаляване и поделение на рисковете, включително чрез европейска схема за застраховане на депозитите и влизането в действие на общия механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране до края на преходния период за фонда. 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, в някои случаи, до 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 дълга на жизнеспособни длъжници, изпитващи затруднение, както и чрез реструктуриране 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 националните производства 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 фискалните правила. Нещо повече, през ноември 2015 г. Комисията представи предложение за европейска схема за застраховане на депозитите. Освен това в контекста на Доклада на петимата председатели има по-общи 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. Във връзка с това ще бъде важно обсъжданията за завършване на изграждането на ИПС да се водят открито и прозрачно спрямо държавите членки извън еврозоната, при пълно зачитане на вътрешния пазар на ЕС, както и съответните инициативи да бъдат отворени за участие на равни начала от държави членки извън еврозоната, когато това е подходящо.
- (8) С Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила беше проведена консултация относно аспектите на настоящата препоръка, свързани със заетостта и социалните въпроси,

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 устойчив и приобщаващ растеж в краткосрочен и дългосрочен план и подобряват капацитета за адаптиране, ребалансирането и конвергенцията. Следва да се отдава приоритет на реформите, които повишават производителността, подобряват институционалната и бизнес среда, премахват пречките пред инвестициите и спомагат 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 прилагат като приоритет мерки, включително структурни реформи, и да стимулират инвестиции, които спомогнат за засилване на вътрешното търсене и на потенциала им за растеж.
2. Да се стремят към постигането на подходящ баланс във фискалните политики между необходимостта от гарантиране на устойчивост и необходимостта от оказване на подкрепа за инвестициите за засилване на възстановяването, като по този начин допринасят за постигането на подходяща обща фискална позиция и на по-добре балансирано съчетание от политики. Държавите членки, които според оценката на Комисията са изложени на опасност да не изпълнят своите задължения по силата на Пакта за стабилност и растеж през 2017 г., следва на тази основа да предприемат своевременно допълнителни мерки, за да гарантират изпълнението на задълженията си. Обратното, държавите членки, които са постигнали по-високи резултати в сравнение със средносрочните си цели, се приканват да продължат да отдават приоритет на инвестициите, за да стимулират потенциалния растеж, като същевременно запазят дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Държавите членки, за които прогнозите са, че ще спазят в общи линии изискванията на Пакта за стабилност и растеж за 2017 г., следва да гарантират изпълнението на задълженията си по линия на Пакта в рамките националните си бюджетни процеси. Да изпълняват фискалните си политики при пълно спазване на изискванията на Пакта за стабилност и растеж, като използват оптимално гъвкавостта, заложена в съществуващите правила. Като цяло държавите членки следва да подобрят структурата на публичните финанси чрез създаване на повече възможности за материални и нематериални инвестиции и трябва да гарантират ефективното функциониране на националните фискални рамки.

3. Да прилагат реформи, които насърчават конкурентоспособността, създаването на работни места, качеството на работните места, устойчивостта и икономическото и социално сближаване, въз основа 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, устойчиви и адекватни системи за социална закрила, които допринасят ефективно и ефикасно през целия жизнен цикъл за социалното приобщаване и интеграцията 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. В съответствие с пътната карта от юни 2016 г. да продължат работата по завършване на изграждането на банковия съюз по отношение на намаляване и поделение на рисковете, включително чрез европейска схема за застраховане на депозитите и влизането в действие на общия механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране до края на преходния период за фонда. Трябва да разработят и приложат ефективна стратегия, обхващаща цялата територия на еврозоната, за да допълнят мерките за пруденциален надзор за преодоляване на 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 постигнат напредък към завършване на изграждането на ИПС при пълно зачитане на вътрешния пазар на ЕС и при отвореност и прозрачност към държавите членки извън еврозоната. Да продължат да изпълняват текущите инициативи и да работят върху дългосрочните проблеми пред ИПС, като вземат надлежно предвид предстоящата бяла книга на Комисията относно бъдещето на Европа.

Съставено в Брюксел на... година.

За Съвета
Председател
