



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 10 март 2017 г.
(OR. en)

5757/17

ECOFIN 53
UEM 16
SOC 57
EMPL 43
COMPET 55
ENV 84
EDUC 27
RECH 24
ENER 21
JAI 75

ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ И ДРУГИ ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ

Относно:	ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно икономическата политика на еврозоната
----------	---

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

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 брутният вътрешен продукт (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 имаше 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 държавите, 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, пораждани от протичащите технологични и структурни промени. Необходими са реформи, които да създадат благоприятен стопанска среда, 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 отразяване в реалната икономика. Реформите, чрез които се премахват пречките пред инвестициите и които са в подкрепа на инвестициите, могат да окажат двойно положително въздействие, като благоприятстват стопанската активност в краткосрочен план и 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, по-специално в държавите членки със значителни фискални възможности.

- (3) По-доброто координиране при изпълнението на структурните реформи, включително тези, които са посочени в конкретните препоръки за всяка държава, и тези, необходими за завършването на Икономическия и паричен съюз (ИПС), би могло да доведе до 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. Тези дискусии следва да продължат в рамките на Еврогрупата и да 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 Съюз и естеството на общите предизвикателства и опит, когато е приложимо. В отговор на препоръката на Съвета за създаване на национални съвети по производителността¹, приета на 20 септември 2016 г., националните съвети по производителността също могат да допринесат за повишаване на ангажираността и за изпълнение на необходимите реформи на национално равнище.

¹ Препоръка на Съвета от 20 септември 2016 г. за създаване на национални съвети по производителността (2016/C 349/01) (ОВ С 349, 24.9.2016 г., стр. 1).

- (4) Засилената координация на националните фискални политики въз основа на общи правила е от основно значение за постигането на подходяща обща фискална позиция и за доброто 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, включително и разпространението на ефектите в различните държави, се засилва от прилаганите понастоящем ниски лихвени проценти. В Съобщението си до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към положителна фискална позиция за еврозоната“ от 16 ноември 2016 г. Комисията посочва, че при сегашните обстоятелства за 2017 г. е желателна фискална експанзия в размер до 0,5 % от БВП на равнището на еврозоната като цяло.

През юли 2016 г. въз основа на анализа на Комисията Еврогрупата излезе със заключение, 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 отчитат фискалните възможности 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.

Така например гаранциите към Европейския фонд за стратегически инвестиции, създаден с Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета¹, са особено ефикасен начин държавите членки, които разполагат с фискални възможности, 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 (ПСР), трябва да вземат необходимите мерки, така че да спазват изискванията на ПСР за 2017г. Що се отнася до корективната част на ПСР, 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 ПСР, 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 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. 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.

¹ Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 г. за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — Европейски фонд за стратегически инвестиции (ОВ L 169, 1.7.2015, стр. 1).

- (5) Пазарът на труда продължава постепенно да се възстановява 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 пазара на труда, в еврозоната все още съществуват значителни различия, които продължават да затрудняват доброто ѝ функциониране. Пазарът 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 интеграцията или реинтеграцията 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. Те ще доведат и 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, като се обръща особено внимание на 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 провели 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., набелязана в заключенията на Съвета от 16 юни 2016 г., работата по завършване на изграждането на банковия съюз по отношение на намаляване и поделене 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, определен в Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета¹. 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 определяне, 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 ефикасно. В този контекст намаляването на все още високите равнища на необслужваните кредити и прилагането на общи принципи при определянето на уредбата за несъстоятелността на предприятия и домакинствата, включително чрез усъвършенстване на националните производства по несъстоятелност и правилата за извънсъдебно уреждане на спорове, представляват ключови елементи за успешно намаляване на задлъжнялостта, благоприятстващо растежа.

¹ Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 225, 30.7.2014, стр. 1).

- (7) През 2016 г. бе постигнат известен напредък по инициативите, представени в Доклада на петимата председатели относно „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ от 22 юни 2015 г., подготвен от председателя на Европейската комисия в тясно сътрудничество с председателите на Европейския съвет, на Европейската централна банка, на Еврогрупата и на Европейския парламент, като например по-голямото значение на свързаните с еврозоната аспекти в европейския семестър, препоръката на Съвета за националните съвети по производителността и създаването на Европейски фискален съвет в рамките на Комисията. Продължава и работата за повишаване на прозрачността и намаляване на сложността на фискалните правила и 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. На 1 март 2017 г. Комисията прие Бяла книга за бъдещето на Европа, в която е разгледан 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 Съюза, както и държавите членки, които не са в еврозоната, да споделят чувство за отговорност и за обща цел, тъй като силен ИПС ще спомогне за по-енергично преодоляване на предизвикателствата, пред които е изправен Съюзът, и ще има положително въздействие и върху държавите членки извън еврозоната. Във връзка с това е 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 Съюза, 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 през периода 2017—2018 г. да предприемат в рамките на Еврогрупата, заедно и поотделно, следните действия:

1. Да провеждат политики, които спомагат за устойчив и приобщаващ растеж в краткосрочен и дългосрочен план и подобряват капацитета за адаптиране, ребалансирането и конвергенцията. Да отдават приоритет на реформите, които повишават производителността, подобряват институционалната и стопанската 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 приоритетно 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 ПСР 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 ПСР за 2017 г., следва да гарантират изпълнението на задълженията си по ПСР в рамките националните си бюджетни процеси. Да изпълняват фискалните си политики при пълно спазване на ПСР, 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 на данъчната тежест 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 разделяне 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. 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 — да насърчават системното намаляване на задлъжнялостта.

5. Да постигнат напредък към завършване на изграждането на ИПС при пълно зачитане на вътрешния пазар на Съюза 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 Бялата книга на Комисията относно бъдещето на Европа.

Съставено в Брюксел на

За Съвета

Председател
