



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 11 януари 2019 г.
(OR. en)

5097/19

ECOFIN 10
UEM 3
SOC 8
EMPL 7
COMPET 11
ENV 11
EDUC 7
RECH 8
ENER 6
JAI 8

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
№ предх. док.:	14445/18 ECOFIN 1075 UEM 358 SOC 719 EMPL 539 COMPET 791 ENV 779 EDUC 433 RECH 497 ENER 391 JAI 1159
№ док. Ком.:	COM(2018) 759 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно икономическата политика на еврозоната

Приложено на делегациите се изпраща изготвеният след заседанието на Икономическия и финансов комитет и на 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 22 януари 2019 г. Официалното приемане на текста следва да се извърши след получаването на одобрение от Европейския съвет през март 2019 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 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,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

като има предвид, че:

- (1) Еврозоната навлиза в шестата си година на непрекъснат икономически растеж и отрицателната разлика между фактическия и потенциалния БВП намалява, но рисковете за перспективите се увеличават и се очаква по-умерен растеж. Потенциалният растеж продължава да е под равнищата, отчетени през последните десетилетия, и все още са налице различия между държавите членки в резултат на сериозните разлики по отношение на икономическата устойчивост. Растежът на реалните заплати е все още умерен и изостава от промените в производителността. Растежът на номиналните заплати и същинската инфлация започват да се увеличават с продължителния растеж на заетостта, но въпреки това в някои държави членки продължават да се наблюдават недостатъчно използване на работната ръка и високо равнище на безработицата, докато в други държави членки се наблюдава недостиг на работна ръка. Макар че различията между държавите продължават да бъдат сериозни в областта на външните разходи, през последните пет години еврозоната регистрира голям излишък по текущата сметка, свързан с динамиката на износа от еврозоната и повишената конкурентоспособност. Държавите членки, които в продължение на дълъг период от време регистрират големи външни дефицити, все още имат големи отрицателни нетни международни инвестиционни позиции, които представляват уязвимост, тъй като обикновено те са съчетани с голям частен или държавен дълг. Подходящият темп за намаляване на задлъжнялостта, добрите условия за растежа и инфлацията, както и трайните реформи за увеличаване на производителността са от съществено значение за успешното балансиране на икономиката на еврозоната³. Благоприятната динамика на търсенето също е важна, а държавите членки с голям излишък ще допринесат за балансирането на икономиката чрез укрепване на условията за подпомагане на растежа на заплатите, като се зачита ролята на социалните партньори, както и на публичните и частните инвестиции.
- (2) Увеличаването на потенциала за дългосрочен растеж и преодоляването на националните и регионалните различия изискват допълнително нарастване на участието на пазара на труда, структурни реформи, засилващи растежа, и инвестиции в материални и нематериални активи за повишаване на производителността и иновациите, по-специално в тези държави членки, чийто потенциал за растеж е отчетливо по-нисък спрямо средното равнище за еврозоната. Това е важно за засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в еврозоната.

³ Европейска комисия (2018 г.), Доклад за механизма за предупреждение за 2019 г.

- (3) Последователността и балансът на съчетанието от макроикономически политики на еврозоната, в това число паричните, фискалните и структурните политики, са от решаващо значение, за да се гарантира стабилен, приобщаващ и устойчив икономически растеж. През последните години Европейската централна банка прибягна до неконвенционални инструменти на паричната политика, за да сведе обратно инфлацията до нейната цел в средносрочен план, като същевременно оказваше подкрепа за растежа и създаването на работни места. Необходими са подходящо диференцирани фискални политики и акцент върху структурните реформи, за да продължи подкрепата за растежа в краткосрочен и дългосрочен план.
- (4) За засилването на фискалната устойчивост на еврозоната и нейните държави членки се изискват диференцирани национални политики при пълно зачитане на Пакта за стабилност и растеж, като се вземат предвид фискалното пространство и разпространението на ефекти между държавите. Координацията на националните фискални политики въз основа на общите фискални правила е от съществено значение за правилното функциониране на Икономическия и паричен съюз (ИПС). Общите фискални правила имат за цел да осигурят устойчивостта на дълга на национално равнище и същевременно да предоставят възможност за макроикономическо стабилизиране. Фискалната позиция на еврозоната в периода 2015—2018 г. остава предимно неутрална, като на базата на прогнозата на Комисията се предвижда през 2019 г. да стане леко експанзионистична, въпреки че производството надхвърля потенциала. Възстановяването на фискалния резерв е особено важно в държавите членки, които все още са с високи равнища на публичния дълг. По този начин ще се намали уязвимостта им по отношение на сътресения и ще се даде възможност за пълноценното функциониране на автоматичните стабилизатори при следващия икономически спад. Увеличаването на публичните инвестиции, по-специално в държавите членки с фискално пространство и ниски равнища на публични инвестиции, подпомага растежа и балансирането на икономиката.

- (5) Фискалните структурни реформи продължават да бъдат от ключово значение за подобряването на фискалната устойчивост и укрепването на потенциала за икономически растеж. Безпроблемно функциониращите национални фискални рамки, доброто управление на прегледите на разходите и ефективните и прозрачните обществени поръчки могат да подобрят ефикасността и ефективността на публичните разходи, както и надеждността на фискалните политики. Подобряването на състава на националните бюджети както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите, включително чрез пренасочване на ресурси към инвестициите, ще увеличи въздействието на публичните бюджети върху растежа и ще повиши производителността в дългосрочен план. Опростяването и модернизирането на данъчните системи и борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци чрез предприемането на мерки срещу агресивното данъчно планиране са от съществено значение за това данъчните системи да станат по-ефикасни и по-справедливи. Гаранцията, че данъчните системи подкрепят задълбочаването на единния пазар и насърчават конкуренцията между предприятията, е ключов фактор за подобряване на бизнес средата в еврозоната и нейната устойчивост, както и в икономиките на държавите членки. В това отношение полезна ще бъде общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък.
- (6) Структурните и институционалните особености на пазарите на труда и на продуктовете пазари, както и добре функциониращите публични администрации са важни за устойчивостта на държавите членки от еврозоната. Устойчивите икономически структури предотвратяват сътресения, които биха имали значителни и трайни въздействия върху доходите и предлагането на работна ръка. Те могат да улеснят прилагането на фискалната и паричната политика и да ограничат различията, като по този начин се създадат условия за устойчив и приобщаващ растеж. По-доброто координиране и изпълнение на структурните реформи, по-специално на тези, които са предвидени в специфичните за всяка държава препоръки, може да предизвика разпространение на положителни ефекти между държавите членки и да засили положителните последици в рамките на еврозоната. Реформите, които водят до засилване на конкуренцията на продуктовете пазари, до стимулиране на ефикасното използване на ресурсите и до подобряване на бизнес средата и качеството на институциите, включително ефективната съдебна система, подпомагат устойчивостта на икономиката в еврозоната и в държавите членки. Единният пазар, който се доказва като мощен двигател на растежа и конвергенцията между държавите членки, все още разполага със значителен неизползван потенциал и е необходим напредък за задълбочаването му, особено по отношение на услугите, цифровите технологии, енергетиката и транспорта, като се гарантира своевременното въвеждане и по-доброто прилагане на законодателството.

- (7) Европейският стълб на социалните права определя двадесет принципа за насърчаване на равните възможности и достъпа до пазара на труда, справедливите условия на труд и социалната закрила и социалното приобщаване. Реформите, които поощряват участието на пазара на труда, подпомагат успешното преминаване от едно работно място на друго, насърчават създаването на качествени работни места и намаляват разпокъсаността, могат да стимулират приобщаващия растеж, подобряването на икономическата устойчивост и автоматичното стабилизиране, намаляването на неравенствата, преодоляването на бедността и социалното изключване и също така могат да спомогнат за посрещане на предизвикателствата на променящата се икономика. Индивидуализираната подкрепа при търсене на работа, обучението и преквалификацията могат да доведат до ефективното и своевременно активиране. Достъпът до висококачествено образование и обучение през целия жизнен цикъл е от основно значение и изисква подходящи инвестиции в човешки капитал и умения, по-специално за нискоквалифицираните лица. Подобни реформи и инвестиции подобряват пригодността за заетост, иновациите, производителността и заплатите в средносрочен и дългосрочен план, като същевременно увеличават устойчивостта на еврозоната и насърчават социалното приобщаване и мобилността в рамките на държавите членки и в цялата еврозона. Данъчната тежест в еврозоната е относително висока и е ориентирана към труда; изместването ѝ от него към данъчни основи, които са по-малко неблагоприятни за растежа, като например облагането на недвижимата собственост, данъците върху потреблението или екологичните данъци, би могло да подобри търсенето и предлагането на работна ръка. Законодателството в областта на защитата на заетостта трябва да предвижда справедливи и достойни условия на труд за всички работници, особено с оглед на възникващите нови форми на заетост и новите видове договори, които са съпроводени от нови възможности, но също и от предизвикателства, свързани със сигурността на работното място и обхвата на социалната закрила. Ефективните и устойчиви системи за социална закрила са от решаващо значение за осигуряването на подходящи доходи и 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 на професионалната, отрасловата и географската мобилност може да възпрепятстват преразпределението в рамките на държавите членки и в рамките на еврозоната. Участието на социалните партньори в реформите на заетостта и социалната сфера, както и в свързаните с тях икономически реформи, е от ключово значение.

- (8) Въпреки че устойчивостта на финансовия сектор в еврозоната се увеличи в периода след кризата, продължават да са налице уязвимости, които трябва да бъдат преодолени. Дългът на частния сектор остава голям, а данъчните системи продължават да се характеризират със склонност към задлъжняване. Същественото повишаване на доходността по държавните облигации застрашава капитала на банките, което поражда опасност от разпространение на отрицателни ефекти в еврозоната. Необходимостта от 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. Отбелязан е устойчив напредък при намаляването на рисковете, по-специално във връзка с намаляването на необслужваните кредити и натрупванията съгласно минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения. Въпреки това, по отношение на дела на необслужваните кредити на национално ниво, който продължава да бъде много над средната стойност за еврозоната, се изискват допълнителни постоянни усилия. През март 2018 г. Комисията представи пакет за намаляване на риска, с цел да се подпомогне управлението на наследените необслужвани кредити и да се предотврати бъдещото им натрупване. Пакетът за банковия сектор от ноември 2016 г., който е насочен към по-нататъшно намаляване на рисковете чрез прилагане на международно договорени норми по отношение на капиталовите буфери, подчиняването на задължения и ликвидност в банките, при запазване на постигнатия в Съвета компромис, е важен за постигането на по-нататъшен напредък по отношение на намаляването на риска и съответно по отношение на споделянето на риска. След сериозни нарушения на правилата за борба с изпирането на пари Комисията предложи да се укрепи Европейският банков орган и сътрудничеството по отношение на надзора за увеличаване на спазването на регулаторната рамка в тази област. Отбелязан е значителен напредък в реализирането на банковия съюз, включително чрез неотдавнашното споразумение относно привеждането в действие на общия механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране, но той все още не е завършен. В настоящия механизъм за осигуряване на ликвидност при реструктуриране съществуват ограничения, а липсата на обща схема за застраховане 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.

- (9) С цел укрепване на структурата на ИПС е необходимо приоритетно да бъдат завършени банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари, но трябва да се работи и по всички други елементи, включени в изявлението на лидерите от 14 декември 2018 г. През декември 2017 г. и май 2018 г. Комисията публикува набор от предложения за определяне на по-нататъшните стъпки към завършването на ИПС, включително Европейски механизъм за стабилизиране на инвестициите и Програма за подкрепа на реформите (предложени в рамките на многогодишната финансова рамка). Предложенията се основават на документа за размисъл от май 2017 г. относно задълбочаването на ИПС и на доклада на петимата председатели от юни 2015 г. По време на срещата на върха на държавите от еврозоната от 13—14 декември 2018 г. бяха взети решения относно банковия съюз и бъдещото развитие на ЕМС, който, съгласно постигнатото от лидерите споразумение, най-късно до края на преходния период ще осигурява общия механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране. Въз основа на утвърдените от лидерите договорености, ще продължи работата за подготовка на необходимите изменения на Договора за ЕМС (включително общия механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране). Механизмът за подкрепа ще бъде въведен по-рано, при условие че се постигне достатъчен напредък в намаляването на риска, като оценката ще се направи през 2020 г. Работата ще продължи през първата половина на 2019 г., по-специално чрез създаването на работна група на високо равнище относно европейската схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД) и допълнителна действия във връзка с механизма за предоставяне на ликвидност при реструктуриране. Ще се работи също и по проектирането, условията за изпълнение и графика на бюджетен инструмент за сближаване и конкурентоспособност за държавите членки от еврозоната и държавите членки, които участват във валутния механизъм II (ERM II) на доброволна основа. Характеристиките на инструмента ще бъдат договорени през юни 2019 г. Инструментът ще бъде приет в съответствие със законодателната процедура, предвидена в Договорите, въз основа на предложение на Комисията, което подлежи на изменение при необходимост. Всички тези реформи биха могли да допринесат за засилване на международната роля на еврото, като я направят по-съизмерима с глобалната икономическа и финансова значимост на еврозоната. Важно е те да бъдат обсъдени по открит и прозрачен начин спрямо държавите членки извън еврозоната при пълно зачитане на вътрешния пазар на Съюза.
- (10) 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 2019—2020 г.:

1. Да задълбочат единния пазар, да подобрят бизнес средата и качеството на институциите и да се стремят към реформи на пазарите на продукти и услуги, които да засилят устойчивостта. Да намалят външния дълг и да провеждат реформи за повишаване на конкурентоспособността, по специално чрез продуктивността в държавите членки от еврозоната с дефицити по текущата сметка или с висок външен дълг, да укрепят условията за подпомагане на растежа на заплатите при пълно зачитане на ролята на социалните партньори и да предприемат мерки за насърчаване на инвестициите в държавите членки от еврозоната с големи излишъци по текущата сметка.
2. Като прилагат политики, които изцяло зачитат Пакта за стабилност и растеж, да подкрепят публичните и частните инвестиции и да подобрят качеството и структурата на публичните финанси. Да възстановят фискалния резерв, особено в държавите членки от еврозоната, които все още са с високи равнища на публичния дълг. Да подкрепят и осъществяват действия на ЕС за борба с агресивното данъчно планиране.
3. Да изместят данъчната тежест от труда и да укрепят системите за образование и обучение и инвестициите в умения, както и да повишат ефективността на активните политики на пазара на труда, които подпомагат успешното преминаване от едно работно място на друго. Да насърчават създаването на качествени работни места и да се справят с разпокъсаността на пазара на труда, и да гарантират подходящи и устойчиви системи за социална закрила в рамките на еврозоната.
4. Да приведат в действие механизма за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране, като ускорят този процес при постигането на значителен напредък в намаляването на риска. Да продължат да работят по европейската схема за застраховане на депозитите, като създадат работна група на високо равнище. Да укрепят европейската регулаторна и надзорна рамка. Да работят допълнително по решения за преодоляване на ограниченията на настоящия механизъм за осигуряване на ликвидност при реструктуриране. Да насърчават системното намаляване на задлъжнялостта там, където са налице високи равнища на частния дълг. Да продължат с бързото намаляване на количеството на необслужваните кредити в еврозоната и да предотвратят натрупването им, включително чрез премахване на преференциалното данъчно третиране на дълга в данъчното облагане. Да осъществят амбициозен напредък по съюза на капиталовите пазари.

5. Да осъществят бърз напредък по задълбочаването на Икономическия и паричен съюз въз основа на Изявлението от срещата на върха на държавите от еврозоната от 14 декември 2018 г. и с перспективата да се засили международната роля на еврото, като се вземат предвид предложенията на Комисията и инициативите на държавите членки, при пълно зачитане на вътрешния пазар на Съюза и и при отвореност и прозрачност спрямо държавите членки извън еврозоната.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател
