



Европейска  
КОМИСИЯ

# Завършване на европейския икономически и паричен съюз

Доклад на

**Жан-Клод Юнкер**

в тясно сътрудничество с

**Доналд Туск**

**Йерун Дейселблум**

**Марио Драги**

и **Мартин Шулц**



# Съдържание

<b>1.</b> Какво представлява задълбоченият, истински и справедлив икономически и паричен съюз	<b>3</b>
<b>2.</b> Към икономически съюз — сближаване, благоденствие и социално приобщаване	<b>7</b>
<b>3.</b> Към финансов съюз — интегрирано финансиране за една интегрирана икономика	<b>12</b>
<b>4.</b> Към фискален съюз — интегрирана рамка за разумни и интегрирани фискални политики	<b>16</b>
<b>5.</b> Демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване	<b>19</b>
<b>Приложение 1:</b> Пътна карта към завършването на икономическия и паричен съюз	<b>23</b>
<b>Приложение 2:</b> По-интегриран европейски семестър	<b>25</b>
<b>Приложение 3:</b> Консултативен европейски фискален съвет — ръководни принципи	<b>26</b>

## Въведение

На срещата на върха на държавите от еврозоната през октомври 2014 г. беше подчертано, че „поясната координация на икономическите политики е от първостепенно значение за осигуряване на гладкото функциониране на Икономическия и паричен съюз (ИПС)“. На нея беше отправен призив за продължаване на работата „за разработване на конкретни механизми за засилена координация на икономическите политики, сближаване и солидарност“ и за подготовката на „следващите стъпки за по-добро икономическо управление в рамките на еврозоната“.

Настоящият доклад беше изготвен от председателя на Европейската комисия в тясно сътрудничество с председателя на срещата на върха на държавите от еврозоната, председателя на Еврогрупата, председателя на Европейската централна банка и председателя на Европейския парламент.

В него се вляха и резултатите от интензивните дискусии с държавите членки и гражданското общество. Той се основава на доклада „Към един истински икономически и паричен съюз“ (т.нар. „доклад на четиримата председатели“) и на документа „Подробен план за задълбочен и истински икономически и паричен съюз“ на Комисията от 2012 г., които продължават да бъдат основните ориентири

за завършването на ИПС, както и на обяснителната бележка „Подготовка за следващите стъпки към по-добро икономическо управление в еврозоната“ от 12 февруари 2015 г.

Настоящият доклад отразява личните разсъждения и дискусии на петимата председатели. Той се съсредоточава върху еврозоната, тъй като страните с обща валута са изправени пред специфични общи предизвикателства, интереси и отговорности. Въпреки това процесът на задълбочаване на ИПС е отворен за всички държави — членки на ЕС. Той трябва да бъде прозрачен и да гарантира целостта на единния пазар във всички негови аспекти. В действителност, завършването и пълноценното използване на единния пазар на стоки и услуги и на цифровите, енергийните и капиталовите пазари трябва да бъде част от един по-силен импулс към постигането на икономически съюз, както и към повече работни места и по-висок растеж.

Завършването на ИПС не е самоцел. То е средство за създаване на по-добри и по-равностойни условия за живот за всички граждани, за да подготви Съюза за посрещането на бъдещите глобални предизвикателства и да даде възможност на всички държави членки да просперира.

# 1

Какво представлява  
задълбоченият, истински и  
справедлив икономически  
и паричен съюз



Еврото е успешна и стабилна валута. То е общата валута на 19 държави — членки на ЕС, и на повече от 330 милиона граждани. Еврото предоставя на своите членки ценова стабилност и ги защитава от външна нестабилност. Въпреки неотдавнашната криза то остава втората по значимост валута в света с дял от близо една четвърт от глобалните валутни резерви и с близо шестдесет държави и територии по света, които са обвързали пряко или косвено своите парични единици към него.

Европа излиза от най-тежката финансова и икономическа криза от седем десетилетия насам. Предизвикателствата от последните години принудиха националните правителства и институциите на ЕС да предприемат бързи и извънредни мерки. Те трябваше да стабилизират своите икономики и да защитят постигнатото чрез постепенния и понякога усилен процес на европейска интеграция. В резултат на това целостта на еврозоната като цяло беше запазена и вътрешният пазар продължава да бъде силен.

Въпреки това с връщането на икономическия растеж и доверието в голяма част от Европа става ясно, че бързите решения от последните години трябва да се превърнат в трайна, справедлива и демократично легитимна основа за бъдещето. Ясно е също така, че с 18 милиона безработни в еврозоната трябва да се направи много повече за подобряване на икономическите политики.

Днес европейският икономически и паричен съюз (ИПС) наподобява къща, която е била изградена в продължение на десетилетия, но е само частично завършена. Когато се разрази бурята, нейните стени и покрив трябваше да бъдат спешно укрепени. Вече е крайно време да се засилят нейните основи и тя да се превърне в ИПС, както беше първоначално замислено: а именно, като място на благоденствие, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, конкурентна социална пазарна икономика, което има за цел постигането на пълна заетост и социален напредък. За да постигнем това, трябва да предприемем допълнителни стъпки за завършване на ИПС.

Еврото е нещо повече от валутна единица. То е политически и икономически проект. Всички членки на нашия паричен съюз се отказаха завинаги от своите предишни национални парични единици и споделят за постоянно своя паричен суверенитет с другите държави от еврозоната. В замяна на това страните се възползват от една надеждна и стабилна валута в рамките на голям, конкурентен и силен единен пазар. Тази обща съдба изисква солидарност по време на криза и зачитане от всички членки на съвместно договорените правила.

Въпреки това този механизъм работи само при условие че всички членки извличат полза от него. За да е изпълнено това условие, страните трябва да предприемат стъпки, както поотделно, така и съвместно, за да компенсират за националните инструменти за икономически корекции, от които са се отказали при присъединяването си към общата валута. Те трябва да могат, първо, по-ефективно да предотвратяват кризи посредством висококачествено управление на европейско и национално равнище, устойчиви фискални и икономически политики и справедлива и ефективна публична администрация. Второ, когато възникнат икономически сътресения, което е неизбежно, всяка страна трябва да е в състояние да реагира ефективно.

Страните трябва да са в състояние да смекчават сътресенията вътрешно благодарение на своите устойчиви икономики и достатъчни бюджетни маржове в рамките на икономическия цикъл. Причината за това е, че в условията на парична политика, определяна еднакво за цялата еврозона, националните фискални политики са от жизненоважно значение за стабилизиране на икономиката при възникването на сътресения на местно равнище. Освен това, когато всички държави споделят единен валутен курс, те се нуждаят от гъвкави икономики, които могат бързо да реагират в случай на спад. В противен случай съществува опасност от рецесии с дълбоки и трайни последици.

Относителните ценови корекции обаче никога не се осъществяват толкова бързо като корекциите на валутните курсове. Станахме свидетели на това как пазарният натиск може да лиши дадена страна от нейните фискални стабилизатори при рязък икономически спад. За да бъдат всички икономики в еврозоната постоянно в по-добро състояние, те трябва също така да могат да споделят последиците от сътресенията чрез споделяне на риска в рамките на ИПС. В краткосрочен план това споделяне на риска може да бъде постигнато чрез интегрирани финансови и капиталови пазари (частно споделяне на риска) в комбинация с необходимите общи предпазни мерки, т.е. финансова защитна мрежа като крайно средство, към банковия съюз. В средносрочен план с доближаването на икономическите структури към най-добрите стандарти в Европа трябва да бъде засилено публичното споделяне на риска чрез механизъм за фискална стабилизация за еврозоната като цяло.

Предотвратяването на неустойчиви политики и абсорбирането на сътресенията поотделно и съвместно не доведоха до добри резултати преди или по време на кризата. Въпреки че оттогава бяха направени няколко важни институционални подобрения, последиците, свързани с

първоначалните слабости, остават. Понастоящем в еврозоната съществуват значителни различия. В някои страни безработицата е на рекордно ниски, а в други — на рекордно високи равнища; в някои държави фискалната политика може да се използва като антициклична мярка, а в други за възстановяването ще е необходима многогодишна фискална консолидация.

Сегашните различия създават несигурност за целия Съюз. Трябва да коригираме тези различия и да поставим началото на нов процес на сближаване. Успехът на паричния съюз в която и да било държава членка зависи от неговия успех във всички държави членки. Освен това в един все по-глобализиран свят държавите членки носят отговорност и имат личен интерес да поддържат стабилни политики и да предприемат реформи за подобряване на гъвкавостта и повишаване на конкурентоспособността на своите икономики.

Напредък трябва да бъде постигнат в четири направления: първо, към един истински икономически съюз, който гарантира, че всяка икономика има структурните характеристики да преуспява в рамките на паричния съюз; второ, към финансов съюз, който гарантира целостта на нашата валута в рамките на паричния съюз и увеличава споделянето на риска с частния сектор. Това означава завършване на банковия съюз и ускоряване на изграждането на съюза на капиталовите пазари; трето, към фискален съюз, който води до фискална устойчивост и фискална стабилизация; и накрая, към политически съюз, който осигурява основата за всички горепосочени съюзи чрез истинска демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване.

Четири съюза са взаимозависими. Следователно те трябва да се развиват паралелно и всички държави от еврозоната трябва да участват във всеки съюз. Във всеки случай, за да бъде постигнат напредък, трябва да бъдат предприети поредица от краткосрочни и дългосрочни стъпки. От жизненоважно значение обаче е да определим и договорим пълната поредица от стъпки днес. Мерките в краткосрочен план ще увеличат доверието днес само ако те бележат началото на по-широк процес, който е мост към завършен и истински ИПС. След дългогодишната криза правителствата и институциите трябва да покажат на гражданите и на пазарите, че еврозоната ще постигне повече, отколкото просто да оцелява. Те трябва да видят, че тя ще се развива.

За да бъде амбициозна, дългосрочната перспектива се нуждае от мерките в краткосрочен план. Те трябва да стабилизират европейския дом днес и да подготвят основата за цялостна архитектура в средносрочен план. Това неизбежно предполага споделянето на повече суверенитет в бъдеще. Въпреки безспорното значение на икономическите и фискалните правила и тяхното спазване втората по големина икономика в света не може да бъде управлявана единствено посредством сътрудничество, основаващо се на правила. За да може еврозоната постепенно да прерасне в истински икономически и паричен съюз, тя ще трябва да премине от система от правила и насоки за вземане на национални икономически решения към система на по-нататъшно споделяне на суверенитет в рамките на общи институции, повечето от които вече съществуват и могат постепенно да изпълняват тази задача. На практика за това държавите членки ще трябва да допуснат все повече съвместно вземане на решения относно отделни елементи от своите съответни национални бюджети и икономически политики. След завършването на успешен процес на икономическо сближаване и финансова интеграция това ще проправи пътя за определено публично споделяне на риска, което същевременно ще трябва да се придружава от засилване на демократичното участие и отчетност както на национално, така и на европейско равнище. Този поетапен метод е необходим, тъй като някои по-амбициозни мерки изискват промени в нашата сегашна правна рамка на ЕС — някои по-съществени от други — както и значителен напредък по отношение на икономическото сближаване и регулаторната хармонизация в държавите от еврозоната.

Целта на настоящия доклад е в две направления: да се определят първите стъпки, с които днес ще бъде дадено началото на този процес, и да се предостави ясна насока за дългосрочните мерки. Процесът ще бъде организиран на два последователни етапа (вж. пътната карта в приложение 1):

**Етап 1 (от 1 юли 2015 г. до 30 юни 2017 г.):** На този първи етап („задълбочаване чрез действие“) институциите на ЕС и държавите от еврозоната ще градят на съществуващите инструменти и ще се възползват във възможно най-голяма степен от съществуващите Договори. Накратко, този етап включва укрепване на конкурентоспособността и структурното сближаване, завършване на финансовия съюз, постигане и поддържане на отговорни фискални политики на национално равнище и на равнището на еврозоната и засилване на демократичната отчетност.

**Етап 2:** На този втори етап („завършване на ИПС“) ще бъдат договорени конкретни мерки от по-всеобхватно естество за завършване на икономическата и институционалната архитектура на ИПС. По-конкретно, по време на втория етап процесът на сближаване ще придобие по-обвързващ характер посредством набор от общоприети показатели за сближаване, които биха могли да бъдат направени правно обвързващи. Значителният напредък към постигането на тези стандарти и постоянното придържане към тях след това ще бъдат сред условията държавите от еврозоната да могат да участват в механизма за смекчаване на сътресенията в еврозоната по време на втория етап.

**Последен етап (най-късно до 2025 г.):** В края на втория етап и след като всички мерки са изцяло в сила, задълбоченият и истински ИПС ще осигури стабилно пространство на благоденствие за всички граждани на държавите — членки на ЕС, които споделят единната валута, което ще накара други държави — членки на ЕС, да искат да се присъединят към нея, ако са готови за това.

Председателите на институциите на ЕС ще предприемат последващи действия по отношение на изпълнението на препоръките в настоящия доклад. За да подготви прехода от първия към втория етап, Комисията ще представи бяла книга през пролетта на 2017 г., в която ще оцени постигнатия напредък в етап 1 и ще очертае по-нататъшните стъпки, които са необходими, включително мерки от правно естество, за завършването на ИПС в етап 2. В бялата книга ще бъде взет предвид аналитичният принос на експертна консултативна група, която ще проучи допълнително правните, икономическите и политическите предпоставки за по-дългосрочните предложения, съдържащи се в настоящия доклад. Тя ще бъде изготвена след консултации с председателите на другите институции на ЕС.

В настоящия доклад са представени идеи, които след допълнително обсъждане могат да бъдат преобразувани в законодателство и институции. За това се изисква широк, прозрачен и всеобхватен процес, който следва да започне незабавно.

# 2

**Към икономически  
съюз — сближаване,  
благоденствие и социално  
приобщаване**

Понятието за сближаване е в центъра на нашия икономически съюз: сближаване между държавите членки за постигане на възможно най-високо равнище на благоденствие; и сближаване в европейските общества за стимулиране на нашия уникален европейски модел.

В рамките на ИПС паричната политика е централизирана, но важни аспекти на икономическата политика остават от национална компетентност. Въпреки това, както се видя особено ясно по време на кризата, държавите от еврозоната са взаимозависими с оглед на своя растеж. В общ интерес и в интерес на всяка отделна членка на еврозоната е да може да смекчава ефективно икономическите сътресения, да модернизира икономическите структури и социалните системи и да гарантира, че гражданите и предприятията могат да се приспособят и да се възползват от новите изисквания, тенденции и предизвикателства. По същия начин е в интерес на всяка отделна страна от еврозоната всички останали членки да извършват същото с подобна скорост. Това е от решаващо значение в условията на паричен съюз като ИПС, в който не са предвидени мащабни фискални трансфери между членките и мобилността на работната сила е сравнително ограничена.

Това не означава, че всички държави членки, които споделят единната валута, са или трябва да бъдат еднакви, или пък че те трябва да следват едни и същи политики. Същественото в крайна сметка е резултатът: а именно, че всички държави — членки от еврозоната, провеждат солидни политики, така че да могат да се възстановяват бързо от краткосрочните сътресения, да са в състояние да използват сравнителните си предимства в рамките на единния пазар и да привличат инвестиции, поддържайки високи равнища на растеж и заетост.

Дори задълбочаването на единния пазар само по себе си може да доведе до добри резултати, като това е от значение за всички 28 държави — членки на ЕС, но по-специално за държавите членки, които имат еврото като своя валута. В значими области на политиката, като например стоките и услугите, и в области с неоползотворен потенциал, като например енергетиката, цифровите и капиталовите пазари, единният пазар все още е незавършен. Това показва, че са налице съществени политически пречки въпреки огромния икономически потенциал, произтичащ от един наистина единен пазар. За да бъде постигнат напредък, съответните решения във всяка от областите трябва да се разглеждат като част от политически пакет, който облагодетелства всички държави членки, а не като на решения,

замислени независимо едно от друго. Това само по себе си обаче не е достатъчно. За устойчивото сближаване се изисква също и по-широк набор от политики, известни като „структурни реформи“, т.е. реформи, насочени към модернизиране на икономиката с цел постигане на растеж и създаване на работни места. Това означава по-ефективни трудови и продуктови пазари и укрепване на публичните институции.

За да се постигне сближаване между държавите от еврозоната, е необходим допълнителен напредък. На първо място, в краткосрочен план (етап 1) ние трябва да подновим усилията си, за да могат всички членки да постигнат резултати, близки до най-добрите резултати и практики в Европа, като се основават на съществуващата рамка за управление и я укрепват все повече. Крайната цел е да се постигнат подобни устойчиви икономически структури в цялата еврозона. Това ще доведе до нов тласък за създаване на работни места и растеж, в основата на който са залегнали конкурентоспособността и социалното сближаване.

На етап 2 този процес на сближаване ще бъде формализиран и ще се основава на набор от общоприети стандарти с правен характер. Постигането на съществен напредък по тези стандарти ще подлежи на редовен мониторинг и ще бъде условие за членките да се възползват от допълнителни инструменти, като например от инструмента за смекчаване на сътресенията, който ще бъде изграден за еврозоната като цяло.

## 2.1. Нов устрем за сближаването, работните места и растежа

Подновеният устрем за реформа е в духа на пакта „Евро плюс“ от 2011 г. за засилена координация на икономическите политики, конкурентоспособност и сближаване, който обаче в голяма степен не успя да постигне очакваните резултати с оглед на неговия междуправителствен, необвързващ характер<sup>1</sup>. Вместо нови пактове е необходим конкретен напредък, основан на законодателството на ЕС, за да се премине към икономически съюз на сближаване, растеж и работни места. В основата на този напредък трябва да залегнат четири стълба: създаване на система от органи за конкурентоспособност в еврозоната; укрепване на прилагането на процедурата при макроикономически дисбаланси; по-голям фокус върху заетостта и социалните показатели; и засилена координация на икономическите политики в рамките на обновен

<sup>1</sup> Пактът „Евро плюс за засилване на координацията на икономическите политики в интерес на конкурентоспособността и сближаването“ бе договорен през 2011 г. от държавните и правителствените ръководители на еврозоната и на България, Дания, Латвия, Литва, Полша и Румъния. Пактът е отворен и за други държави — членки на ЕС, на доброволна основа. Той бе предвиден като междуправителствено решение за насърчаването на реформи и координация. Неговото прилагане обаче страдеше от редица слабости, включително липса на институция за надзор, но основанието за създаването му е все още в сила и следва да бъде възобновено. Ето защо съответните му части следва да бъдат включени в рамките на законодателството на ЕС.



европейски семестър. Тези цели трябва да бъдат изпълнени в краткосрочен план (етап 1) въз основа на практически стъпки в съответствие с общността метод.

## Система от органи за конкурентоспособност в еврозоната

Управлението в еврозоната е добре утвърдено по отношение на координацията и надзора на фискалните политики. То трябва да бъде подобро в по-широката и все по-важна област на конкурентоспособността. Европейският семестър и създаването на процедурата при макроикономически дисбаланси са първата стъпка за коригиране на този недостатък, но е необходимо много повече, за да се гарантира, че всички държави членки подобряват своята конкурентоспособност, водени от един и същ импулс.

Препоръчва се всяка държава от еврозоната да създаде национален орган, който да отговаря за проследяването на резултатите и политиките в областта на конкурентоспособността. Това ще помогне за предотвратяване на икономическите различия и ще увеличи ангажираността на необходимите реформи на национално равнище. Органите за конкурентоспособност трябва да бъдат независими субекти с мандат „да оценяват дали възнаграденията се развиват в съответствие с производителността и да правят сравнения с тенденциите в други държави от еврозоната и с основните съпоставими търговски партньори“, за което беше постигнато съгласие от мнозинството от държавите членки по пакта „Евро плюс“. Освен това тези органи може да бъдат упълномощени да оценяват напредъка по отношение на икономическите реформи за засилване на конкурентоспособността като цяло. Накрая, конкурентоспособната икономика е тази, в която институциите и политиките позволяват на производителните предприятия да процъфтяват. На свой ред, развитието на тези предприятия подкрепя нарастването на заетостта, инвестициите и търговията.

Системата от органи за конкурентоспособност в еврозоната трябва да обединява тези национални органи и Комисията, която ще координира действията на националните органи за конкурентоспособност на годишна основа. След това Комисията трябва да отчете резултатите от тази координация при вземането на решенията относно стъпките в рамките на европейския семестър, по-специално за своя годишен обзор на растежа и за решенията, които трябва да бъдат взети в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД), включително дали да препоръча задействането на процедурата при прекомерен дисбаланс.

## Органи за конкурентоспособност

Органите за конкурентоспособност не трябва да имат за цел трансграничното хармонизиране на практиките и институциите, отговорни за формиране на заплатите. Тези процеси се различават значително в рамките на ЕС и отразяват съответно националните приоритети и правни традиции.

Въз основа на общ образец всяка държава членка трябва да определи съответната структура на своя национален орган за конкурентоспособност, който трябва да се характеризира с демократична отчетност и функционална независимост. Националните участници, като например социалните партньори, трябва да продължават да играят своята роля в съответствие с установените практики във всяка държава членка; те трябва обаче да вземат предвид становищата на органите за конкурентоспособност като насоки по време на преговорите за определяне на заплатите. Някои държави членки като Нидерландия и Белгия вече имат подобни органи.

## Засилена процедура при макроикономически дисбаланси

Процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД) бе създадена по време на пика на кризата. Тя е част от европейския семестър и от годишния цикъл на докладване и надзор на икономическите политики на равнище ЕС и на национално равнище. ПМД служи като инструмент за предотвратяване и коригиране на дисбалансите, преди те да излязат от контрол. Тя се превърна в жизненоважен инструмент за европейски надзор, например за предотвратяване на спекулативни „балони“ в сектора на недвижимите имоти или за откриване на загуби на конкурентоспособност, покачващи се равнища на частния и публичния дълг и липса на инвестиции. Процедурата трябва да се използва в пълния ѝ потенциал. За тази цел са необходими действия по-специално в две направления:

- Процедурата трябва да се използва не само за откриване на дисбаланси, но също така за насърчаване на структурни реформи в рамките на европейския семестър. Нейната корективна част трябва да бъде използвана принудително. Тя трябва да се задейства незабавно след установяване на наличието на прекомерни дисбаланси и да се използва за наблюдение на осъществяването на реформите.
- Процедурата следва също да обхваща по-добре дисбалансите в еврозоната като цяло, а не само за всяка отделна държава. За тази цел тя трябва да продължи да се съсредоточава върху коригирането на вредните външни дефицити предвид риска, който те представляват за гладкото функциониране на еврозоната (например под

формата на „внезапно спиране“ на капиталовите потоци). В същото време, процедурата при макроикономически дисбаланси трябва също така да насърчава съответни реформи в държавите с големи и устойчиви излишъци по текущата сметка, ако те се дължат, например, на недостатъчното вътрешно търсене и/или на ниския потенциал за растеж, тъй като това също е от значение за гарантиране на ефективното възстановяване на баланса в рамките на паричния съюз.

## Засилен фокус върху заетостта и социалните показатели

Заетостта и ситуацията в социалната сфера се различават значително в отделните държави от еврозоната, отчасти в резултат на кризата, но и в резултат на основните тенденции и лошите резултати, датиращи от преди кризата. Амбицията на Европа трябва да бъде тя да си спечели рейтинг „три пъти А в социалната сфера“.

Това е също и икономическа необходимост. За да успее ИПС, пазарите на труда и социално-осигурителните системи трябва да функционират ефективно и по справедлив начин във всички държави от еврозоната. Следователно заетостта и социалните въпроси трябва да заемат важно място в рамките на европейския семестър. Безработицата, и по-специално дългосрочната безработица, е една от основните причини за неравенство и социално изключване. Ето защо ефективните пазари на труда, които насърчават високо равнище на заетост и са в състояние да смекчават сътресенията без това да води до прекалено високи равнища на безработица, са от жизненоважно значение: те допринасят за гладкото функциониране на ИПС и за по-приобщаващи общества.

Не съществува универсален модел, който да следваме, но предизвикателствата в отделните държави членки често пъти си приличат, например: намиране на работа на повече хора от всички възрасти; постигане на точния баланс между гъвкави и сигурни трудови договори; избягване на разделението между „вътрешни лица“ с висока защита и заплати и „външни лица“; изместване на данъчната тежест от труда; предоставяне на съобразена с нуждите подкрепа за повторно интегриране на безработните на пазара на труда, подобряване на образованието и ученето през целия живот. Освен мерките на пазарите на труда е важно е да се гарантира, че всички граждани имат достъп до подходящо образование и че е налице ефективна система за социална закрила за защита на най-уязвимите в обществото, включително „минимално равнище на социална закрила“. Населението в нашите страни застарява бързо и ние все още се нуждаем

от широкомащабни реформи, за да гарантираме, че пенсионните и здравните системи могат да се справят с това предизвикателство. Това ще включва привеждането на пенсионната възраст в съответствие с очакваната продължителност на живот. За да осигурим дългосрочния успех на ИПС, ние трябва да предприемем нещо повече и да положим усилия за по-задълбочена интеграция на националните пазари на труда чрез улесняване на географската и професионалната мобилност, включително чрез подобро признаване на квалификациите, по-лесен достъп на чужденците до работни места в обществената сфера и по-добра координация на системите за социална сигурност.

## По-силна координация на икономическите политики

Координацията на икономическите политики бе значително укрепена с европейския семестър. Но добавянето на многобройни „пакети“, „пактове“, „процедури“ и разнообразни изисквания за докладване разми неговата обосновка и намали ефективността му. Целта на европейския семестър трябва да бъде съвместното определяне на приоритетите ни и предприемането на съобразени с тях действия с европейска перспектива и с ясна насоченост към общия ни интерес. Бяха предприети действия за опростяване и укрепване на европейския семестър: с по-силен акцент върху приоритетите, по-малко документи и повече време за тяхното обсъждане, по-широк обхват на политическо равнище и ангажираност с националните органи. Тези стъпки трябва да продължат с цел:

- отправяне на ясни препоръки към държавите членки, които продължават да извършват приоритетни реформи от съществено значение за увеличаване на потенциалния растеж, подпомагане на създаването на работни места и използване на възможностите, които предлага единният пазар. Специфичните за всяка държава препоръки трябва да бъдат конкретни и амбициозни, особено що се отнася до очаквания резултат от тях и срока за изпълнението им. Същевременно техният характер следва да продължи да бъде „политически“, т.е. държавите членки следва да разполагат с известна свобода на действие по отношение на конкретните мерки, които трябва да изпълнят. Националните програми за реформи, които държавите членки изготвят всяка година, следва да послужат като основа за провеждане на дискусии относно намеренията им за реформи.
- От държавите членки следва да се търси отговорност за изпълнението на техните ангажименти. По-системно трябва да се използват периодични доклади относно изпълнението, редовни партньорски проверки и подходът

„изпълнение или обяснение“. Още на етап 1 Еврогрупата би могла да играе координираща роля при кръстосаната проверка на изпълнението, като отдели особено внимание на набелязването на показатели и прилагането на най-добри практики. Това трябва да върви ръка за ръка с използването на пълния потенциал на процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД).

- По-добро интегриране на еврозоната и националното измерение. За тази цел европейският семестър следва да бъде структуриран в два последователни етапа — европейски и национален етап. Това означава, че като цяло обсъжданията и препоръките относно еврозоната следва да се осъществяват преди специфичните за отделните държави дискусии, така че общите предизвикателства да бъдат отразени изцяло в специфичните за отделните държави действия. Приложение 2 илюстрира това предложение.
- Установяване на ясна дългосрочна визия: не всичко може или трябва да се осъществи в рамките на една година. Годишният цикъл на европейския семестър следва да върви ръка за ръка с по-силен многогодишен подход в съответствие с подновения процес на сближаване.

## 2.2. Формализиране на процеса на сближаване

В средносрочен план (етап 2) процесът на сближаване към по-устойчиви икономически структури, както е описан по-горе, следва да стане по-обвързващ. Това ще бъде постигнато чрез постигане на съгласие на високо равнище относно набор от общи стандарти, които ще бъдат определени в законодателството на ЕС, като споделянето на суверенитета над политики от общ

интерес и установяването в рамките на еврозоната на силни механизми за вземане на решения. В някои области това ще трябва да включва по-нататъшна хармонизация. В други области, в които отделните политики могат да доведат до подобни добри резултати, това ще означава намирането на специфични за всяка държава решения. Общите стандарти следва да се съсредоточат главно върху пазара на труда, конкурентоспособността, стопанската среда и публичните администрации, както и върху някои аспекти на данъчната политика (напр. корпоративната данъчна основа). Напредъкът към постигането на тези стандарти ще бъде наблюдаван редовно. Специфичните за всяка държава препоръки ще продължат да се използват в този контекст. Освен това процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД) може да бъде използвана също така като средство не само за предотвратяване и коригиране на дисбалансите, но и за насърчаване на реформите и за наблюдение на напредъка във всяка държава членка от еврозоната с цел постигането на общите стандарти. Значителната и устойчива конвергенция към еднакво стабилни икономики следва да бъде условие за достъп до механизма за смекчаване на сътресенията, който ще бъде създаден за еврозоната, както бе изложено накратко в подраздел 4.2.

Определянето на специфичните стандарти и показатели изисква по-задълбочен анализ. Въпреки това, като пример, стандартите за пазарите на труда следва да съчетават гъвкавост и сигурност и може да бъдат разработени спрямо различните стълбове на понятието за гъвкава сигурност (напр. гъвкави и надеждни трудови договори, за да се избегне двустепенен пазар на труда, цялостни стратегии за обучение през целия живот, ефективни политики за подпомагане на безработните, за да се върнат на пазара на труда, модерни системи за социално осигуряване и конструктивно данъчно облагане на труда).

# 3

**Към финансов съюз  
— интегрирано  
финансиране за една  
интегрирана икономика**



Напредъкът към по-силен икономически съюз ще допринесе много за подобряване на функционирането на ИПС. Същевременно това трябва да бъде придружено от завършване на финансовия съюз. В действителност икономическият и финансовият съюз се допълват и подсилват взаимно. Напредъкът в тези две направления трябва да бъде основен приоритет на етап 1 на пътната карта за постигане на един истински икономически и паричен съюз.

В един паричен съюз финансовата система трябва да бъде действително единна или в противен случай импулсите от решенията в областта на паричната политика (напр. изменения на основния лихвен процент) няма да бъдат отразени по еднакъв начин в държавите членки. Точно това се случи по време на кризата, което на свой ред влоши икономическите различия. Единната банкова система е също така огледален образ на единната парична единица. Тъй като по-голямата част от парите представляват банкови депозити, паричната единица може да бъде действително единна само ако доверието в сигурността на банковите депозити е едно и също независимо в коя държава членка дадена банка извършва дейността си. Това изисква единен банков надзор, единно реструктуриране на банките и единна схема за гарантиране на депозитите. Това е също така от решаващо значение за справянето с опасната взаимовръзка между банките и държавния дълг, която беше в центъра на кризата.

Същевременно финансовата система трябва да бъде в състояние да диверсифицира риска в отделните държави, така че да се смекчи въздействието от сътресенията в отделните държави и да се намали размерът на риска, който трябва да бъде поделен чрез фискални средства.

Всички тези причини оправдават спешната необходимост от финансов съюз. До голяма степен със създаването на Единния надзорен механизъм постигнахме целта за банков надзор. Беше постигнато съгласие за Единния механизъм за реструктуриране, но той все още не е изцяло задействан. За завършване на финансовия съюз трябва да поставим началото на обща схема за гарантиране на депозитите и на Съюза на капиталовите пазари. Като се има предвид тяхната неотложност, всички тези мерки следва да бъдат изпълнени в рамките на етап 1.

### 3.1. Завършване на банковия съюз

Завършването на банковия съюз изисква на първо място и преди всичко цялостно транспониране в националното законодателство от всички държави членки на Директивата за възстановяване и

оздравяване на банки. Това е от съществено значение за споделянето на риска с частния сектор. В действителност банковият съюз е начин за по-добра защита на данъкоплатците спрямо разходите за спасяването на банките.

Второ, нуждаем се също така от бързо постигане на споразумение за подходящ механизъм за мостово финансиране — което е начин да се гарантира, че са налице достатъчно средства за евентуалното реструктуриране на дадена банка дори ако финансирането в рамките на Единния фонд за реструктуриране не е достатъчно в този момент — за фонда до задействането му на 1 януари 2016 г.<sup>2</sup>

Трето, създаването на надежден общ предпазен механизъм за Единния фонд за реструктуриране и постигането на напредък към пълна равнопоставеност за банките във всички държави членки следва да бъдат приоритет по време на преходния период до създаването на Единния фонд за реструктуриране. Следователно предпазният механизъм следва да се приложи бързо. Това може да се направи чрез кредитна линия от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) към Единния фонд за реструктуриране. Този предпазен механизъм следва да бъде фискално неутрален в средносрочен план, като се гарантира, че публичното подпомагане се възстановява чрез последващи налози върху финансовия сектор.

На следващо място предлагаме стартирането на европейска схема за гарантиране на депозитите (EDIS) — третият стълб на един истински банков съюз успоредно с надзора и оздравяването на банките. Тъй като съществуващата система с националните схеми за гарантиране на депозитите продължава да бъде уязвима по отношение на големи местни кризи (по-специално когато държавният дълг и националният банков сектор се считат за нестабилни), наличието на обща схема за гарантиране на депозитите ще повиши устойчивостта срещу бъдещи кризи. По-вероятно е също така общата схема да бъде фискално неутрална във времето спрямо националните схеми за гарантиране на депозитите, тъй като споделянето на рисковете е по-широко и вноските от частния сектор се събират от много по-голяма група от финансови институции. Въвеждането на напълно действаща EDIS ще отнеме време, но предприемането на конкретни стъпки в тази посока следва да бъде приоритет още на етап 1, като се използват възможностите на настоящата правна рамка. Възможен вариант е създаването на EDIS като система за презастраховане на европейско равнище на националните схеми за гарантиране на депозитите. Подобно на Единния фонд за реструктуриране общата EDIS ще бъде частно финансирана чрез основани на риска предварителни

<sup>2</sup> Това произтича от [изявлението на Съвета по икономически и финансови въпроси](#) от 18 декември 2013 г.

таки, заплащани от участващите банки в държавите членки, и разработена по начин, с който да се предотврати моралният риск. Нейният обхват следва да съвпада с този на Единния надзорен механизъм. Своевременно ефективността на Инструмента на ЕМС за пряка рекапитализация на банките следва да бъде преразгледана, по-специално с оглед на рестриктивните критерии за допустимост, които се прилагат понастоящем към него, като същевременно се спазват одобрените правила за рекапитализация чрез вътрешни източници. Един по-лесно достъпен механизъм за пряка рекапитализация на банките ще повиши доверието на вложителите чрез отделяне на проблемните държавни ценни книжа при управлението на реструктурираните банки, и ще разруши връзката между държавата и банките на национално равнище.

Всички банки, участващи в банковия съюз, трябва да се ползват с равни условия. Това ще изисква още мерки в допълнение към и извън рамките на единния наръчник с цел преодоляване на все още значителната свобода на преценка на национално равнище, което все още оказва голямо въздействие по-специално върху качеството и състава на банковия капитал. Голяма част от тези различия биха могли да бъдат разгледани в контекста на Единния надзорен механизъм. Но за други въпроси са необходими законодателни промени, по-специално за тези, свързани с различните правни и институционални рамки. По подобен начин неотдавнашното преразглеждане на Директивата относно схемите за гарантиране на депозити доведе до по-голяма хармонизация, по-специално по отношение на предварителното финансиране на националните схеми, но в нея все още се съдържат възможности за преценка на национално равнище, което следва да бъде преразгледано.

Същевременно ЕС трябва да продължи да обръща внимание на потенциалните нови рискове, които се развиват в банковия сектор, включително рисковете, свързани с небанковия сектор. Съществуващите структури трябва да бъдат в състояние да откриват рискове във финансовия сектор като цяло. За тази цел следва да се обмисли укрепването на институциите ни за макро-пруденциален надзор въз основа на ролята и правомощията на Европейския съвет за системен риск (ЕССР), като същевременно се оптимизират полезните взаимодействия с ЕЦБ. На последно място, в средносрочен план би било разумно да се извърши преглед на третирането на банковите експозиции по отношение на държавния

дълг, например чрез определянето на ограничения за големите експозиции. Това би могло допълнително да намали връзката между финансовата стабилност и националните публични финанси. Въпреки това тези дълбоки промени на настоящата рамка следва да се разглеждат като част от координирани усилия в световен мащаб.

## 3.2. Стартиране на съюза на капиталовите пазари

Наред с банковия съюз стартирането на съюза на капиталовите пазари трябва да се разглежда като приоритет<sup>3</sup>. Това се отнася за всичките 28 държави — членки на ЕС, но е от особено значение за еврозоната. Той ще гарантира повече разнообразни източници на финансиране, така че предприятията, включително МСП, да могат да използват достъпа до капиталовите пазари и други източници на небанково финансиране в допълнение към банковия кредит. Същевременно един добре функциониращ съюз на капиталовите пазари ще укрепи трансграничното поделение на риска чрез задълбочаване на интеграцията на пазарите на облигации и на капитали, последният от които има важна роля за абсорбиране на сътресенията от кризата. Действително интегрираните капиталови пазари също така биха осигурили буфер срещу системните сътресения във финансовия сектор и биха укрепили споделянето на риска в частния сектор между отделните държави<sup>4</sup>. Това на свой ред води до намаляване на размера на поделения риск, който следва да бъде постигнат чрез публични финансови средства (поделение на риска в публичния сектор). Въпреки това, тъй като по-тясното интегриране на капиталовите пазари и постепенното премахване на оставащите национални бариери могат да създадат нови рискове за финансовата стабилност, ще бъде необходимо да се разширят и укрепят наличните инструменти за предпазливо управление на системните рискове на финансовите участници (набор от инструменти за макро-пруденциален надзор) и да се засили надзорната рамка с цел гарантиране на стабилността на всички финансови участници. Това би трябвало да доведе в крайна сметка до създаването на единен европейски надзорен орган на капиталовите пазари.

В този контекст е важно регламентирането да създава стимули за групиране и поделение на рисковете и да гарантира, че всички финансови институции разполагат с достатъчни структури за управление на риска, които се характеризират с пруденциална

<sup>3</sup> Вж. Зелената книга, озаглавена „Изграждане на Съюз на капиталовите пазари“; Европейска комисия, 18 февруари 2015 г.

<sup>4</sup> Увеличените трансгранични инвестиционни потоци по принцип следва да доведат до по-голямо споделяне на риска от частния сектор. Причините за това са две: 1) държането на по-диверсифициран в географски план портфейл от финансови активи, включително корпоративни облигации и дялови ценни книжа, осигурява възвращаемост, която е по-малко променлива и по-слабо свързана с националния доход (канал на капиталовия пазар за споделянето на риска); 2) когато дадена държава е засегната от икономически шок, трансграничните потоци следва да дадат възможност на гражданите ѝ да предоставят или да вземат заеми, за да смекчат шока (канал на кредитния пазар за споделянето на риска).

---

стабилност. Данъчното облагане също може да играе важна роля за осигуряването на неутрално третиране на различни, но съпоставими дейности и инвестиции в рамките на различни юрисдикции. Един истински съюз на капиталовите пазари налага също така други подобрения, някои от които могат да бъдат постигнати единствено чрез законодателство, като например: опростяване на изискванията по отношение на проспектите, възобновяване на пазара

на ЕС за висококачествена секюритизация, по-добро хармонизиране на счетоводните и одиторските практики, както и справяне с най-важните проблеми, които пречат на интеграцията на капиталовите пазари в области като правото в областта на несъстоятелността, дружественото право, правата на собственост и по отношение на правната сила на трансгранични искиове.

# 4

**Към фискален съюз —  
интегрирана рамка за  
разумни и интегрирани  
фискални политики**



Една от основните поуки от кризата е, че фискалните политики са от жизненоважен общ интерес в рамките на един паричен съюз. Един силен икономически и финансов съюз и една ориентирана към ценова стабилност парична политика не са гаранция за това ИПС да функционира винаги правилно. Неустойчивите фискални политики не само застрашават стабилността на цените в Съюза, те също така вредят на финансовата стабилност, тъй като водят до верижна дестабилизация между държавите членки и финансово фрагментиране.

За това наличието на отговорни национални фискални политики е от първостепенно значение. Те трябва да изпълняват двойна функция: да гарантират, че държавният дълг е устойчив и че фискалните автоматични стабилизатори могат да функционират с цел смекчаване на икономическите сътресения в отделните държави. Ако случаят не е такъв, икономическите спадове вероятно ще траят по-дълго в отделните държави, което на свой ред ще се отрази върху цялата еврозона. Но това не е достатъчно. Важно е да се гарантира също така, че сборът от националните бюджетни баланси води до подходяща фискална позиция<sup>5</sup> на равнище на еврозоната като цяло. Това е от основно значение за избягване на проциклични фискални политики по всяко време.

Накрая, при изключително тежка криза националните бюджети могат да се окажат недостатъчни, както беше случаят в някои държави през последните години. В такива ситуации националните фискални стабилизатори може да не бъдат достатъчни за поемане на сътресението и за осигуряване на оптимално ниво на икономическа стабилизация, което от своя страна може да навреди на цялата еврозона. Поради тази причина е важно в дългосрочен план да се създаде фискална стабилизираща функция за цялата еврозона. Такава стъпка трябва да бъде завършекът на процес, който изисква като предварително условие значителна степен на икономическо сближаване, финансова интеграция и по-нататъшна координация и обединяване на процеса на вземане на решения относно националните бюджети, съпътствани от пропорционално увеличаване на демократичната отчетност. Това е важно с цел да се избегне моралният риск и да се гарантира съвместна бюджетна дисциплина.

Междувременно е необходимо да се засили доверието в общата рамка за управление на бюджета на ЕС. Непрекъснатото, последователно и прозрачно прилагане на настоящата ни фискална рамка е от съществено значение с оглед подготовката на почвата за по-нататъшни стъпки.

## 4.1. Отговорна бюджетна политика като основен елемент на ИПС

През последните години така нареченият пакет от шест законодателни акта, пакет от два законодателни акта и Договорът за стабилност, координация и управление доведоха до значителни подобрения на рамката за бюджетните политики в икономическия и паричен съюз (ИПС). Заедно те насочват нашите усилия с цел предотвратяване на бюджетните дисбаланси, съсредоточване върху развитието на дълга и върху по-добри правоприлагащи механизми, както и върху ангажираност с правилата на ЕС на национално равнище. Новата рамка за управление вече предвижда обширна предварителна координация на годишните бюджети на държавите членки от еврозоната и укрепва наблюдението върху държавите, които имат финансови затруднения. Всяка държава членка трябва да се придържа към правилата или в противен случай надеждността на тази рамка е изложена на риск. Правилата са наистина сложни, но предстоящият преглед на пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта следва да предостави възможност за подобряване на яснотата, прозрачността, съответствието и легитимността, като запази ориентирания им към стабилност характер.

В краткосрочен план (етап 1) настоящата рамка за управление следва да бъде засилена чрез създаването на консултативен европейски фискален съвет. Този нов консултативен орган ще допълва и координира националните фискални съвети, които са създадени в контекста на Директивата на ЕС относно бюджетните рамки. Това ще осигури публична и независима оценка на европейско равнище на начина, по който бюджетите — и изпълнението им — се извършват спрямо икономическите цели и препоръките, изложени в рамката на ЕС за бюджетно управление. Съставът на съвета трябва да бъде плуралистичен и да черпи широкообхватен експертен опит. Мандатът на този нов европейски фискален съвет следва да се основава на редица ръководни принципи, изложени в приложение 3.

Един такъв европейски фискален съвет следва да доведе до по-добро спазване на общите бюджетни правила, по-добре информиран обществен дебат и засилена координация на националните фискални политики.

<sup>5</sup> Концепцията за фискалната позиция отразява промените в бюджетното салдо, за да се окаже влияние върху съвкупното икономическо търсене и производство. Съгласно Пакта за стабилност и растеж фискалната позиция се измерва въз основа на структурното бюджетно салдо, т.е. бюджетното салдо, коригирано спрямо ефектите на икономическия цикъл, минус еднократните и другите временни мерки. Общо казано, фискалният дефицит (излишък) би означавал експанзионистична (рестриктивна) фискална позиция.

## 4.2. Фискална стабилизираща функция за еврозоната

Съществуват много начини, по които един паричен съюз може да се развие към фискален съюз. И все пак, макар степента, до която паричните съюзи имат общи бюджетни инструменти да се различава, всички завършени парични съюзи имат обща макроикономическа стабилизираща функция за по-добро справяне със сътресения, които не могат да бъдат преодолені само на национално равнище.

Това би представлявало естествено развитие на еврозоната в дългосрочен план (етап 2) и при условията, посочени по-горе, т.е. след приключване на процес на конвергенция и по-нататъшно групиране на процесите на вземане на решения относно националните бюджети. Целта на автоматичната стабилизация на равнище на еврозоната няма да бъде активното доуточняване на икономическия цикъл в рамките на еврозоната. Вместо това тя следва да подобри смекчаването на големи макроикономически сътресения и по този начин да подобри устойчивостта на ИПС като цяло. Точният формат на такива стабилизатори на еврозоната изисква по-задълбочена работа. Това следва да бъде една от основните задачи на предложената експертна група.

### Варианти и ръководни принципи за стабилизираща функция на еврозоната

Потенциалната стабилизираща функция би могла, например, да се основава първо на Европейския фонд за стратегически инвестиции чрез установяването на набор от източници на финансиране и инвестиционни проекти, специфични за еврозоната, които да бъдат използвани в

съответствие с бизнес цикъла. Следва да се вземат предвид различни допълнителни източници на финансиране. Важно е да се гарантира, че разработването на такава стабилизираща функция се основава на следните ръководни принципи:

- Тя не трябва да води до постоянни трансфери между държавите, нито до трансфери само в една посока, поради което сближаването с цел изграждане на Икономически съюз е предварително условие за участие. Също така тя не трябва да се разглежда като начин за изравняване на приходите между държавите членки.
- Тя не трябва да подкопава нито стимулите за стабилни фискални политики на национално равнище, нито стимулите за отстраняване на структурните слабости на национално равнище. Съответно, и за да се предотврати морален риск, тя следва да бъде тясно свързана със спазването на широката рамка за управление на ЕС, както и да постигне напредък към приемането на общите стандарти, описани в раздел 2.
- Тя следва да бъде разработена в рамките на Европейския съюз. Това ще гарантира, че съответства на съществуващата фискална рамка на ЕС и на процедурите за координация на икономическите политики. Тя следва да е отворена и прозрачна спрямо всички държави — членки на ЕС.
- Тя следва да не бъде инструмент за управление на кризи. Европейският механизъм за стабилност (ЕМС) вече изпълнява тази функция. Вместо това нейната роля следва да се изразява в подобряване на общата икономическа устойчивост на ИПС и на отделните държави от еврозоната. По този начин тя ще спомогне за предотвратяване на кризи и действително би направила бъдещите намеси на ЕМС по-малко вероятни.

# 5

Демократична  
отчетност, легитимност  
и институционално  
укрепване



Постигането на по-голяма отговорност и интеграция на равнище ЕС и на еврозоната следва да върви ръка за ръка с по-голяма Демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване. Това е едновременно условие за успех и естествена последица от нарастващата взаимозависимост в рамките на ИПС. Това означава също така по-добро споделяне на нови правомощия и по-голяма прозрачност относно това кой решава какво и кога. В крайна сметка, това означава и изисква повече диалог, по-голямо взаимно доверие и по-голяма способност за колективни действия.

По време на пика на кризата често се налагаше бързо да бъдат вземани далновидни решения, понякога за една нощ. В няколко случая беше решено да се прибегне до междуправителствени решения, за да се ускори процесът или да се преодолее опозицията. Сега е моментът за преразглеждане и консолидиране на нашата политическа структура — и за изграждане на следващия етап на нашия икономически и паричен съюз.

В краткосрочен план следва да бъдат предприети редица конкретни стъпки за по-голяма отчетност и участие (етап 1):

## **Ключова роля за Европейския парламент и националните парламенти**

Европейският парламент направи първите практически стъпки за засилване на парламентарния контрол като част от европейския семестър. В съответствие с разпоредбите на пакета от шест законодателни акта и пакета от два законодателни акта беше проведен „икономически диалог“ между Европейския парламент, Съвета, Комисията и Еврогрупата. Това вече бе част от последния Европейски семестър. Този диалог може да бъде засилен чрез споразумение за специални часови интервали по време на основните етапи от цикъла на семестъра. Беше въведена нова форма на междупарламентарно сътрудничество с цел обединяване на европейските и националните участници. То се провежда в рамките на Европейската парламентарна седмица, организирана от Европейския парламент съвместно с националните парламенти, като са включени техни представители с цел задълбочени дискусии по политическите приоритети. В пакета от два законодателни акта е залегнало също така правото на даден национален парламент да свика комисар, за да представи становището на Комисията по проект на бюджетен план или по нейна препоръка към дадена държава членка в рамките на дадена процедура при прекомерен дефицит — право, което трябва да се упражнява по-систематично отколкото досега.

Бихме могли допълнително да подобрим графика и добавената стойност на тези парламентарни интервенции в съответствие с подновения европейски семестър, описан в приложение 2. По-специално, Европейската комисия би могла да си сътрудничи с Европейския парламент в рамките на пленарни обсъждания, преди да бъде представен годишният обзор на растежа, и да продължи дискусиите и след неговото приемане. Освен това може да се проведе второ специално пленарно обсъждане след представянето от страна на Комисията на препоръките за отделните държави в съответствие със съответните разпоредби на т.нар. „пакет от шест законодателни акта“ относно икономическия диалог. Същевременно представители на Комисията и на Съвета биха могли да участват в междупарламентарни заседания, по-специално в контекста на Европейската парламентарна седмица. Постепенно между европейските институции (Комисията, Съвета по икономически и финансови въпроси, Еврогрупата и Европейския парламент) може да бъде постигнато по-подробно съгласие във връзка с тази нова практика, като бъде спазена съответната институционална роля на всяка институция, чрез необвързващо междуинституционално споразумение.

Европейската комисия трябва също така да изготви типови схеми за осигуряване на по-ефективно взаимодействие с националните парламенти. Това взаимодействие следва да се прилага за обсъжданията в националните парламенти както на специфичните за всяка държава препоръки, адресирани до държавата членка, така и в рамките на годишната бюджетна процедура. Това би активирало в по-голяма степен признатото в пакета от два законодателни акта право за свикване на комисар. По правило националните парламенти следва да участват активно в приемането на своите национални програми за реформи и стабилност.

Европейският парламент следва да се организира сам, за да поеме своята роля по въпроси, отнасящи се по-специално до еврозоната.

## **Консолидиране на външното представителство на еврото**

АС развитието на ИПС към икономически, финансов и фискален съюз външното му представителство следва да бъде все по-уеднаквено. Този процес може да се осъществява постепенно, но следва да се приведе в действие още на етап 1.

ЕС е най-големият търговски блок в света и най-големият търговец на промишлени стоки и услуги. Съюзът постигна това, като действаше с един глас на световната сцена, вместо с 28 отделни

търговски стратегии. Значителният икономически и финансов размер и наличието на единна парична и валутно-курсова политика за повечето членове на Съюза водят до това, че политическите решения и икономическите промени в ЕС са от все по-голямо значение за световната икономика.

Въпреки това ЕС и еврозоната все още не са представени като едно цяло в международните финансови институции. Тази фрагментираност означава, че Съюзът не се състезава в подходящата за политическата и икономическата си тежест категория, понеже всяка държава членка от еврозоната говори с отделен глас. Това е особено вярно по отношение на МВФ, въпреки положените усилия за координиране на европейските позиции.

## **Интегриране на междуправителствените решения в правната рамка на ЕС**

По време на кризата бяха създадени няколко междуправителствени договорености. Те се обясняваха с недостатъците в архитектурата на ИПС, но в крайна сметка тези договорености трябва да бъдат интегрирани в правната рамка на Европейския съюз. Това вече е предвидено в Договора за стабилност, координация и управление и следва да се осъществи и за други случаи, като пакта „Евро плюс“ и междуправителственото споразумение относно Единния фонд за реструктуриране. Накрая, Европейският механизъм за стабилност се утвърди като основен инструмент за управление на потенциални кризи. Управлението и процесите на вземане на решения на този механизъм обаче са сложни и продължителни, което до голяма степен се дължи на неговата междуправителствена структура. В средносрочен план (етап 2) управлението му следва да бъде напълно интегрирано в Договорите на ЕС..

## **По-централна роля за Еврогрупата**

Еврогрупата трябва да играе централна роля в обсъждането, популяризирането и представяването на интересите на еврозоната. Тя ще засили участието си в обновения европейски семестър. В краткосрочен план това може да изисква укрепване на председателството ѝ и на средствата, с които

разполага. В дългосрочен план (етап 2) би могло да се предвиди постоянно председателство на Еврогрупата с ясен мандат в рамките на настоящия доклад. С подкрепата на всички институции на ЕС Еврогрупата би могла да играе още по-важна роля в представяването на интересите на единната валута в рамките на еврозоната и извън нея.

## **Финансова служба на еврозоната**

Пактът за стабилност и растеж продължава да бъде основа за фискална стабилност и доверие в спазването на нашите фискални правила. Освен това един истински фискален съюз ще изисква в по-голяма степен съвместно вземане на решения в областта на фискалната политика. Това не означава централизиране на всички аспекти на политиката на приходите и разходите. Държавите членки от еврозоната ще продължат да вземат решенията относно данъчното облагане и разпределението на бюджетните разходи в съответствие с националните приоритети и политическия избор. С развитието на еврозоната обаче към един истински икономически и паричен съюз някои решения ще трябва все повече да бъдат вземани съвместно, като се гарантира демократична отчетност и легитимност. Една бъдеща финансова служба на еврозоната би могла да бъде мястото за такова съвместно вземане на решения..  
A future euro area treasury could be the place for such collective decision-making.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В настоящия доклад са изложени основните стъпки, необходими за завършването на ИПС най-късно до 2025 г. В него се представя пътна карта, която е амбициозна, но прагматична. Някои от тези стъпки могат и следва да бъдат осъществени незабавно. Първите инициативи за тази цел следва да бъдат започнати от институциите на ЕС, считано от 1 юли 2015 г. Други ще изискват повече време. Преди всичко обаче докладът предлага ясна насока за ИПС на Европа. Това е от съществено значение за гражданите и за стопанските субекти, а също и за тяхното доверие в единната валута. Превръщането на тези предложения в действия ще изисква общата целенасоченост на всички държави членки и институции на ЕС. Европейският съвет се приканва да одобри тези предложения при първа възможност.



# Приложение 1

## Пътна карта към завършването на икономическия и паричен съюз

ЕТАП **1** 1 ЮЛИ 2015 Г. — 30 ЮНИ 2017 Г.

### НЕПОСРЕДСТВЕНИ СЪПКИ

#### Икономически съюз

- Нов устрем за сближаването, работните места и растежа
- Създаване на система от органи за конкурентоспособност в еврозоната
- Укрепване на прилагането на процедурата при макроикономически дисбаланси
- Засилен фокус върху заетостта и социалните показатели
- Засилена координация на икономическите политики в рамките на обновен европейски семестър

#### Финансов съюз

- Завършване на банковия съюз
- Създаване на механизъм за мостово финансиране за Единния фонд за реструктуриране (ЕФП)
- Прилагане на конкретни мерки за въвеждане на общ предпазен механизъм за ЕФП
- Постигане на съгласие относно обща схема за гарантиране на депозитите
- Подобряване на ефективността на инструмента за пряка рекапитализация на банките от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС)
- Стартиране на съюза на капиталовите пазари
- Укрепване на Европейския съвет за системен риск

#### Фискален съюз

- Нов консултативен европейски фискален съвет
- Фискалният съвет ще осигури публична и независима оценка на европейско равнище на начина, по който бюджетите — и изпълнението им — се извършват въз основа на икономическите цели и препоръките, изложени във фискалната рамка на ЕС. Съветите му следва да бъдат отразени във вземаните от Комисията решения в контекста на европейския семестър.

#### Демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване

- Обновяване на европейския семестър
- Реорганизиране на семестъра в два последователни етапа, като първият етап бъде посветен на еврозоната като цяло, а на втория етап бъдат обсъждани специфични за отделните държави въпроси.
- Засилване на парламентарния контрол като част от европейския семестър
- Разискване в пленарната зала на Европейския парламент относно годишния обзор на растежа преди и след представянето му от Комисията; последвано от разискване в пленарната зала относно специфичните за всяка държава препоръки;
- По-систематично взаимодействие между членовете на Комисията и националните парламенти относно специфичните за всяка държава препоръки, както и относно националните бюджети;
- По-систематично допитване и участие от страна на правителствата, националните парламенти и социалните партньори преди годишното представяне на националните програми за реформи и за стабилност.
- Увеличаване на равнището на сътрудничество между Европейския парламент и националните парламенти.
- Засилване на ролята на Еврогрупата
- Предприемане на стъпки към въвеждане на консолидирано външно представителство на еврозоната
- Интегриране в правната рамка на ЕС на Договора за стабилност, координация и управление; на съответните части от пакта „Евро плюс“ и на междуправителственото споразумение относно Единния фонд за реструктуриране.

ЕТАП

2

## ЗАВЪРШВАНЕ НА АРХИТЕКТУРАТА НА ИПС

### Икономически съюз

- Формализиране на процеса на сближаване и превръщането му в правно обвързващ процес

### Фискален съюз

- Създаване на макроикономическа стабилизираща функция за еврозоната
- Сближаването в посока на еднакво устойчиви национални икономически структури ще бъде условие за достъп до този механизъм.

### Пътна карта към завършването на икономическия и паричен съюз

- Интегриране на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) в правната рамка на Съюза
- Създаване на финансова служба на еврозоната с отговорност на европейско равнище.

**ПОСЛЕДЕН ЕТАП НАЙ-КЪСНО ДО 2025 Г.**



## Приложение 2

### По-интегриран европейски семестър

За по-добро интегриране на еврозоната и националното равнище европейският семестър следва да бъде структуриран в два последователни етапа, като се разграничават по-ясно европейски момент и национален момент (схемата по-долу е илюстрация на новата структура).

Първият етап (ноември на година „n-1“ до февруари на година „n“) ще бъде посветен на оценка на положението в еврозоната като цяло. Годишният обзор на растежа (ГОР) на Комисията ще бъде основата на тази дискусия и ще се основава на редица тематични доклади, като доклада за механизма за предупреждение, годишния доклад на Европейския съвет за системен риск, съвместния доклад за заетостта и социалните въпроси, както и становищата на нов европейски фискален съвет и новата система от органи за конкурентоспособност в еврозоната. Взети заедно, тези доклади ще осигурят цялостна картина на предизвикателствата, пред които е изправена еврозоната. Годишният обзор на растежа ще бъде представен на Европейския парламент и обсъждан от него. Едновременно с годишния обзор на растежа Комисията ще представи отделна препоръка за действия в рамките на еврозоната, както и списък на държавите членки, за които счита, че трябва да преминат през „задълбочен преглед“ съгласно процедурата при макроикономически дисбаланси. Тези документи ще

се обсъждат с Европейския парламент в рамките на икономическия диалог, както е предвидено в пакета от шест законодателни акта, както и с различните състави на Съвета и на Еврогрупата. Това означава, че до края на февруари на всяка година ще се е провела истинска дискусия относно приоритетите, определени за ЕС и по-конкретно за еврозоната, за следващата година.

Следващият етап (от март до юли от година „n“) ще бъде посветен на преразглеждането и оценката на резултатите и политиките на държавите членки в контекста на тези приоритети. Това е етапът, на който държавите членки следва систематично да включват националните парламенти заедно със социалните партньори и гражданското общество в обсъждането на национални приоритети. Този етап ще започва с публикуването от страна на Комисията на докладите за страните, в които се обобщават предизвикателствата и възможностите на държавите членки. Този етап ще приключва с приемането на специфични за всяка държава препоръки, при които трябва ясно да се взема предвид измерението на еврозоната, договорено на първия етап.

Социалните партньори на равнище ЕС биха могли да се включат в обсъждането по-рано, например посредством подновената тристранна социална среща на високо равнище и макроикономическия диалог, за да се увеличи максимално техният принос към този нов процес.

Приложение 2

### ПО-ИНТЕГРИРАН ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР



## Приложение 3

### Консултативен европейски фискален съвет — ръководни принципи

Мандатът на консултативния европейски фискален съвет следва да почива на следните принципи:

- Той следва да координира мрежата на националните фискални съвети и да отговаря на същите изисквания за независимост.
- Той следва да предоставя съвети, а не да прилага политиката. Прилагането на правилата следва да остане задача на Европейската комисия, която следва да има възможност да се отклонява от становището на европейския фискален съвет, при условие че има основателни причини за това и ги обясни.
- Съветът следва да извършва икономическа, а не юридическа преценка относно подходящата фискална позиция, както на национално, така и на равнището на еврозоната, в контекста на фискалните правила на ЕС. Това следва да бъде направено въз основа на правилата, определени в Пакта за стабилност и растеж (ПСР).
- Съветът следва да може да издава становища, когато прецени това за необходимо, и по-специално във връзка с оценката на програмите за стабилност и представянето на годишните проекти на бюджетни планове и изпълнението на националните бюджети.
- Той следва да предоставя последваща оценка на начина, по който е приведена в действие рамката за управление.



