ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.11.2018 г.
COM(2018) 759 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата политика на еврозоната

{SWD(2018) 467 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата политика на еврозоната

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 136 във връзка с член 121, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], 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 дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) 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 значително под равнищата отпреди кризата и все още са налице различия между държавите членки в резултат на сериозните разлики по отношение на икономическата устойчивост. Растежът на реалните заплати все още е 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. 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

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

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 еврозоната[3]. Благоприятната динамика на търсенето също е важна, а държавите с голям излишък ще допринесат за балансирането на икономиката чрез укрепване на условията за подпомагане на растежа на заплатите, 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, в които те са отчетливо по-ниски в сравнение със средното равнище за еврозоната. Това е важно за засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в еврозоната.

(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 и устойчив икономически растеж. През последните години Европейската централна банка прибягна до неконвенционални инструменти на паричната политика с цел да сведе обратно инфлацията до нейната цел в средносрочен план, като същевременно оказваше подкрепа за растежа и създаването на работни места. В контекста на постепенното нормализиране на паричната политика са необходими 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 и отчитане на фискалното пространство. Координацията на националните фискални политики в съответствие с 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, ще подпомогне 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

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

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 продуктовите 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. Това може да улесни прилагането на паричната политика и да ограничи 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 продуктовите 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 все още разполага със значителен неизползван потенциал и е необходим напредък за задълбочаването му, особено по отношение на финансовите услуги, 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 преминаването от едно работно място на друго и намаляват разпокъсаността, могат да стимулират растежа, подобряването на икономическата устойчивост и автоматичното стабилизиране, намаляването на неравенствата 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 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 устойчивите 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 пред професионалната, секторната и географската мобилност може да възпрепятстват преразпределението в рамките на държавите членки и в цялата еврозона. 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. Съществуването 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. Делът на необслужваните кредити от общия размер на заемите спада, като това се случва по-бързо в държавите членки с най-високи равнища на необслужвани кредити. По отношение обаче 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, предназначен за управление на наследените необслужвани кредити и за предотвратяване на бъдещото им натрупване, като той трябва да бъде напълно приет от Парламента и от Съвета. От съществено значение за завършването на банковия съюз продължава да бъде приемането до края на 2018 г. на пакета за банковия сектор от ноември 2016 г., който допълнително намалява рисковете чрез прилагането на договорените на международно равнище норми по отношение на капиталовите буфери и ликвидността на банките. 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. Постигнат е съществен напредък в изграждането на банковия съюз, но той все още не е завършен. Липсата на обща схема за застраховане на депозитите и на

общ механизъм за подкрепа за Единния фонд за преструктуриране възпрепятства способността на банковия съюз да прекъсне връзката между банките и държавите.

(9) С цел укрепване на структурата на ИПС е необходимо приоритетно да бъдат завършени банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари, но също и действия по всички елементи на пътната карта на Комисията за ИПС за периода до 2024 г. Вземайки под внимание общата парична политика и децентрализираната фискална политика, е необходимо повече поделяне на рисковете, като се има предвид постигнатият напредък по отношение на намаляването на рисковете. 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. В съответствие със споразумението между финансовите министри от еврозоната през юни 2018 г. ще бъдат взети политически решения и предприети конкретни стъпки по отношение на банковия съюз, включително начални политически преговори относно европейската схема за застраховане на депозитите и относно по-нататъшното укрепване на Европейския механизъм за стабилност, като лидерите постигнаха съгласие, че именно чрез него трябва да се осигури механизмът за подкрепа за Единния фонд за преструктуриране. Всички тези реформи ще 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.

(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 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 продуктивността в държавите членки от еврозоната с дефицити по текущата сметка, 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. Да възстановят фискалния резерв в държавите от еврозоната с високи равнища на публичния дълг, да подпомогнат публичните и частните инвестиции и да подобрят качеството и състава на публичните финанси във всички държави.

3. Да изместят данъчната тежест от труда и да укрепят образователните системи и инвестициите в умения, както и да повишат ефективността на активните политики на пазара на труда, които подпомагат преминаването от едно работно място на друго. Да се справят с разпокъсаността на пазара на труда и да гарантират подходящи системи за социална закрила в рамките на еврозоната.

4. Да приведат в действие механизма за подкрепа за Единния фонд за преструктуриране, да създадат европейска схема за застраховане на депозитите и да укрепят европейската регулаторна и надзорна рамка. Да насърчават системното намаляване на задлъжнялостта там, където са налице високи равнища на частния дълг. Бързо да намалят количеството на необслужваните кредити в еврозоната и да предотвратят натрупването им, включително чрез премахване на преференциалното данъчно третиране на дълга в данъчното облагане.

5. Да осъществят бърз напредък по завършването на Икономическия и паричен съюз с перспективата да бъде утвърдена международната роля на еврото, като бъдат взети под внимание предложенията на Комисията, включително тези, свързани с финансовия сектор, както и Програмата за подкрепа на реформите и Европейския механизъм за стабилизиране на инвестициите, предложени в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател