ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.5.2010
COM(2010) 250 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Засилване на координацията на икономическите политики

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Засилване на координацията на икономическите политики

„Управлението и координацията на икономическите политики в еврозоната трябва да се подобри. Това включва както задълбочаване, така и разширяване на договореностите за икономически надзор, които насочват данъчната политика през целия цикъл и същевременно в дългосрочен план се стремят към премахване на несъответствията в растежа, инфлацията и конкурентоспособността.“ (Съобщение на Комисията „ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и паричен съюз“ — 7 май 2008 г. — IP/08/716)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Световната икономическа криза представлява предизвикателство за настоящите механизми за координация на икономическите политики в Европейския съюз и разкри някои слабости. Функционирането на Икономическия и паричен съюз беше подложено на особен натиск, който се дължи на неспазване на основните правила и принципи в предшестващи периоди. Съществуващите процедури за надзор не бяха достатъчно изчерпателни. В настоящото съобщение се предлагат мерки, които следва да бъдат предприети в краткосрочен план въз основа на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) с цел коригиране на ситуацията.

Разразилата се наскоро икономическа криза няма прецедент в живота на нашето поколение. Устойчивото нарастване на икономическия растеж и на създаваните работни места, което се наблюдаваше през последното десетилетие, беше заличено и кризата извади на показ някои фундаментални слабости на нашата икономика. Фискалните и другите макроикономически дисбаланси, създадени през годините преди кризата, направиха икономиката на ЕС уязвима пред внезапната световна финансова криза и икономическия спад. Нашите публични финанси бяха засегнати съществено, като дефицитите достигнаха средно 7 % от БВП, а дългът — над 80 % от БВП, стойности, които очевидно надвишават референтните стойности от 3 % и 60 % от БВП, определени в Договора.

Високите нива на държавен дълг не могат да се поддържат безкрайно дълго. Преследването на целите на стратегията „Европа 2020“, приета от Европейския съвет през март, трябва да се основава на надеждна стратегия за оттегляне на мерките във фискалната област. ЕС е изправен пред големи предизвикателства през следващите години — необходимостта от фискална консолидация и същевременно необходимостта от увеличаване на равнищата на устойчив растеж. Пактът за стабилност и растеж осигурява правилната рамка за организирано излизане от кризата. При все това с оглед подпомагането на потенциала на ЕС за икономически растеж и устойчивостта на нашите социални модели, консолидирането на публичните финанси изисква определянето на приоритети и вземането на трудни решения: координирането на равнището на ЕС ще бъде от съществено значение за изпълнението на тази задача и ще спомогне за предотвратяване на ефекта на разпространение на проблемите от една държава-членка в друга.

Разразилата се наскоро финансова криза и натискът върху финансовата стабилност в Европа подчертаха по-ясно от когато и да било взаимната зависимост на икономиките в ЕС, и по-специално в еврозоната. Бидейки част от ЕС, държавите-членки получиха подкрепа от неговия силен вътрешен пазар от 500 милиона души и общата за шестнадесет държави-членки валута. Съществуващите инструменти и методи на координация дадоха възможност на ЕС да обедини своите усилия за възстановяване и да преодолее трудности, които нито една държава-членка не би могла да преодолее сама. При все това тези неотдавнашни събития също така показаха наличието на недостатъци и слабости в настоящата система, като подчертаха необходимостта от засилена координация на политиките, осъществявана на по-ранен етап, допълнителни механизми за превенция и коригиране и механизъм за преодоляване на кризата за държавите-членки от еврозоната.

Бяха предприети незабавни действия с оглед на непосредствените нужди във връзка с кризата; кулминационната точка на тези действия бе на 9 май, когато на извънредно заседание на Съвета по икономически и финансови въпроси (Ecofin) въз основа на предложение на Комисията беше решено да бъде създаден европейски механизъм за стабилизиране и беше постигнато споразумение за твърд ангажимент за ускорена фискална консолидация, когато има основания за това. Трябва да бъдат извлечени поуки и да бъдат взети мерки за укрепване на системата на ЕС за икономическо управление за бъдещи периоди. В настоящото съобщение Комисията представя подход, основан на три стълба, за засилване на координацията на икономическите политики. По-голямата част от предложенията касаят ЕС като цяло, но за еврозоната се предлага по-строг подход въз основа на член 136 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

В съобщението се изтъкват аргументи за използването на целия потенциал на надзорните инструменти, налични съгласно Договора. При необходимост съществуващите инструменти следва да бъдат изменяни и допълвани. В съобщението се призовава за по-строго спазване на Пакта за стабилност и растеж и разширяване на обхвата на надзорната дейност, така че да обхване и макроикономическите дисбаланси. За тази цел в съобщението се предлага въвеждането на „Европейски семестър“ за координация на икономическите политики, чрез който държавите-членки ще се възползват от координация на европейско равнище на ранен етап при изготвянето на своите национални програми за стабилност и конвергентни програми, включително своите национални бюджети и програми за национални реформи. На последно място, в настоящото съобщение се определят принципите, които следва да бъдат в основата на стабилна рамка за управление при кризи в държавите-членки от еврозоната.

Това са амбициозни и необходими идеи, за които Комисията се обръща за мнения към държавите-членки, Европейския парламент и заинтересованите страни. Комисията ще представи законодателни предложения, за да осъществи тези идеи през идните месеци.

II. СВЕТОВНАТА ФИНАНСОВА КРИЗА РАЗКРИ И УВЕЛИЧИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА, ПРЕД КОИТО Е ИЗПРАВЕНА ЕВРОПЕЙСКАТА ИКОНОМИКА

Държавният дълг не беше намален в достатъчна степен през последното десетилетие. Липсваше достатъчен ангажимент за фискална консолидация, по-специално през периодите на благоприятна икономическа конюнктура. В някои държави-членки приходите бяха временно увеличени чрез дейности, облагани с високи

данъци, поради неустойчивия бурен растеж в областта на жилищното строителство, гражданското строителство и финансовите услуги. Тъй като тези финансови дисбаланси на макроравнище се разраснаха рязко поради настъпването на кризата, данъчните приходи в съответните държави-членки спаднаха рязко, като по този начин разкриха много по-слаба от очакваната фискална позиция. Позицията на държавните бюджети в Европейския съюз се промени от почти балансирани бюджети (-0,8 % от БВП в ЕС и -0,6 % в еврозоната) през 2007 г. до позиция на очакван дефицит от близо 7 % от БВП през 2010 г. Държавният дълг продължава да се увеличава. Според последните прогнози на службите на Комисията държавният дълг ще достигне 84 % от БВП през 2011 г. (88 % в еврозоната), като по този начин ще заличи резултатите от консолидацията, продължила двадесет години. Значителните по размер условни задължения, свързани с мерките за финансово оздравяване, които представляват още 25 процентни пункта от БВП в ЕС, се явяват допълнителен източник на безпокойство, който се добавя към дългогодишните фискални предизвикателства, свързани със застаряването на населението.

Другите макроикономически и финансови дисбаланси повишиха уязвимостта на икономиката особено в еврозоната. Неотстранените различия в конкурентоспособността и макроикономическите дисбаланси в рамките на еврозоната подлагат на риск функционирането на Икономическия и паричен съюз (ИПС). През годините, които предшестват кризата, ниските разходи за финансиране способстваха за неправилно разпределяне на средства, често за нископродуктивни цели, като поддържаха неустойчиви равнища на потребление, „балони“ на пазарите на недвижими имоти и натрупването на външен и вътрешен дълг в някои държави-членки. Разликата в конкурентоспособността достигна рекордна стойност точно преди кризата. След балансирана позиция през 1999 г. по текущите сметки на държавите в еврозоната започнаха да се натрупват постоянни излишъци, които достигнаха стойност от 7,7 % от БВП през 2007 г., като същевременно общият размер на дефицитите нарасна от 3,5 % от БВП през 1999 г. на 9,7 % през 2007 г.[1]. Икономическата и финансова криза доведе до частична корекция на текущите сметки. При все това тази корекция е структурна само отчасти. Необходимо е да бъде направено значително преориентиране на политиката, чрез което да бъдат извършени нужните корекции на разходите и възнагражденията, структурната реформа и преразпределението на персонала и капитала.

Необичайното съчетание в Гърция на слаба фискална политика, неадекватна реакция на увеличаващите се дисбаланси, структурни слабости и неправилно статистическо отчитане доведоха до безпрецедентна криза на държавния дълг. Безспорно беше разкрито, че ситуацията на публичните финанси се дължи отчасти на неправилно отчитане на данни в миналото, но в действителност тя е резултат преди всичко от неподходяща фискална политика. Макар и тази ситуация отчасти да е станала възможна поради наличието на пропуски в съществуващата рамка за икономически надзор, тя ясно подчертава, че е от жизненоважно значение да се гарантира ефективно спазване на правилата. Изправени пред безпрецедентна криза на държавния дълг, срещу която еврозоната не разполага с никакъв коригиращ инструмент, държавите-

[1] Съотношенията на излишъка по текущата сметка спрямо БВП, представени в настоящия документ, представляват обобщена стойност на излишъка на Германия, Люксембург, Нидерландия, Австрия и Финландия. Коефициентите на дефицита по текущата сметка представляват обобщена стойност на дефицита на Ирландия, Гърция, Испания, Кипър и Португалия.

членки се договориха относно пакет от мерки за запазване на финансовата стабилност в Европа[2]. Настоящото съобщение има за цел решително засилване на използвания от нас механизъм за надзор, за да се предотврати повтарянето на тази ситуация в която и да било държава-членка. Кризата обаче също така подчертава необходимостта от подходящи инструменти за управление на ситуация, която представлява заплаха за финансовата стабилност на еврозоната.

III. ПОДОБРЯВАНЕ НА КООРДИНАЦИЯТА НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПОЛИТИКИ

III.1 По-строго спазване на Пакта за стабилност и растеж и по-задълбочена координация на фискалната политика

Правилата и принципите на Пакта за стабилност и растеж са уместни и целесъобразни. При все това въпреки Пакта държавите-членки не успяха да натрупат подходящи предпазни маржове по време на благоприятната икономическа конюнктура. Засилването на превантивното измерение на бюджетния надзор трябва да бъде неразделна част от по-тясната координация на фискалната политика. Освен това спазването на правилата трябва да бъде усъвършенствано и е необходимо да се отдели по-голямо внимание на устойчивостта на публичните финанси.

Изготвянето и оценката на програмите за стабилност и конвергентните програми представлява същността на превантивната дейност съгласно Пакта. Тяхното въздействие и ефикасност следва да бъдат решително засилени чрез увеличаване на значението на предварителната част на процеса и на задължителните мерки спрямо държавите-членки, които могат да се предприемат. Първата от тези дейности е разгледана по-долу (в раздел III.3); предлага се въвеждане на „Европейски семестър“. Втората от тези дейности може да бъде реализирана например чрез включване на възможността за налагане на лихвоносни депозити в случай на неадекватни фискални политики, когато държавите-членки отчитат незадоволителен напредък при постигане на своите средносрочни бюджетни цели през периодите на благоприятна икономическа конюнктура. За тази цел ще бъде необходима промяна във вторичното законодателство.

Националните фискални рамки трябва да отразяват по-добре приоритетите на бюджетния надзор в ЕС. Държавите-членки следва да бъдат насърчени да интегрират целта на Договора за стабилни публични финанси в своите национални законодателства. Националната фискална рамка се състои от множество елементи, които формират основата на националното фискално управление, т.е. специфичното за дадена държава формулиране на институционалната политика, посредством което се разработва фискалната политика на национално равнище. С оглед да се придаде конкретно значение на взаимното допълване между ЕС и националните фискални рамки, съдържащото се в Протокол № 12 към ДФЕС задължение на държавите-членки да въведат бюджетни процедури, гарантиращи спазване на техните задължения по Договора във връзка с бюджетната дисциплина, може да бъде уточнено чрез законово обвързващи инструменти. Тези инструменти например следва да изискват националните рамки да съдържат многогодишни бюджетни процедури, за да се гарантира постигането на средносрочните бюджетни цели.

Процедурата при прекомерен дефицит (ППД) представлява крайъгълният камък на корективната част на Пакта за стабилност и растеж. При все това корективното

[2] Заключения на Съвета по икономически и финансови въпроси (Ecofin) от 9 май 2010 г.

измерение, включено в ППД, започва да действа твърде късно, за да осигури на държавите-членки правилните стимули за справяне с появяващите се фискални дисбаланси. Функционирането на ППД може да бъде усъвършенствано чрез ускоряване на процедурите, по-специално на процедурите, свързани с държавите-членки, които повторно нарушават Пакта. За тази цел ще са необходими промени във вторичното законодателство.

Държавният дълг и устойчивостта трябва да бъдат изведени на преден план. Неотдавнашните събития подчертаха не само уязвимостта на държавите-членки, които имат значителни разходи по държавния си дълг, но и потенциално отрицателните трансгранични отражения. Значителната задлъжнялост оказва тежест върху средно- и дългосрочните перспективи за растеж и лишава правителствата от способността да провеждат надеждни антициклични политики в случаите, в които такива са най-необходими. Това важи по-специално с оглед на увеличаващите се заплахи за устойчивостта на публичните финанси, включително с оглед на заплахите, произтичащи от пакетите за оздравяване на банките и от застаряването на населението.

Критерият за дълга в рамките на процедурата при прекомерен дефицит следва да се прилага по ефективен начин. При ППД следва да се взема в по-голяма степен под внимание взаимодействието между дълг и дефицит с оглед да се подобрят стимулите за осъществяване на предпазливи политики. Държавите-членки със съотношение на дълга над 60 % от БВП следва да подлежат на ППД, ако спадът в размера на дълга през даден предшестващ период не отговаря на определена референтна стойност. По-специално ще бъде необходимо Комисията и Съветът да преценяват дали бюджетният дефицит осигурява възможност за непрекъснат и устойчив спад в размера на държавния дълг. Фискалните рискове, произтичащи от явните и имплицитните задължения, следва да бъдат взети предвид като приложим фактор. По аналогичен начин, отмяната на ППД за държави-членки с дълг, превишаващ прага от 60 % от БВП, следва да зависи от оценката на прогнозния растеж на дълга и рисковете. Този подход съответства напълно на член 126 от ДФЕС и изисква известни промени във вторичното законодателство.

С оглед да се гарантира по-добро спазване на правилата на Пакта за стабилност и растеж следва да се обърне повече внимание и на използването на бюджета на ЕС. Понастоящем временното замразяване на Кохезионния фонд, на чиито критерии за допустимост отговарят само ограничен брой държави-членки, се разглежда единствено на по-късен етап от ППД (член 126, параграф 8 от ДФЕС).

Разширената и по-навременна употреба на разходите по бюджета на ЕС като стимул за спазване следва да бъде проучена при изготвяне на решенията относно следващата финансова рамка. Целта следва да бъде установяване на справедливи, навременни и ефективни стимули за спазване на правилата на Пакта за стабилност и растеж. Обвързаността с определени условия може да се увеличи и от държавите-членки би могло да се поиска да пренасочват средства за подобряване на качеството на публичните финанси след установяване на наличието на прекомерен дефицит (в съответствие с член 126, параграф 6 от ДФЕС).

Политиката на сближаване следва да играе по-ясна роля при оказването на подкрепа на държавите-членки в дейностите им по справяне със структурните слабости и предизвикателствата, свързани с конкурентоспособността. В предстоящия пети доклад относно сближаването ще бъдат представени предложения в

това отношение, по-специално с оглед засилване на институционалния капацитет и ефикасността на публичните администрации.

В контекста на настоящата финансова рамка следва да се преследва по-стриктно и основано на правилата прилагане на настоящата клауза за временно прекратяване по отношение на задължения по Кохезионния фонд в случай на повторно нарушаване на Пакта.

Усъвършенстване на функционирането на съществуващите механизми съгласно Пакта за стабилност и растеж

- Повишаване на ефективността на оценките на програмите за стабилност и конвергентните програми чрез по-добра предварителна координация
- Национални фискални рамки за по-добро отразяване на приоритетите на бюджетния надзор в ЕС

Предприемане на мерки срещу големия държавен дълг и гарантиране на дългосрочна фискална устойчивост

- Ново извеждане на преден план на критерия за дълга, предвиден в Договора
- Вземане под внимание в по-голяма степен на взаимодействието между дълг и дефицит

По-добри стимули и санкции за спазване на правилата на Пакта за стабилност и растеж

- Лихвоносни депозити в случай на неадекватни фискални политики
- По-стриктно и зависещо от изпълнението на определени условия използване на разходите на ЕС, за да се гарантира по-добро спазване на правилата на Пакта за стабилност и растеж
- Подлагане на повтарящи се нарушения на Пакта на по-спешни мерки и по-строго прилагане на Регламента за Кохезионния фонд

III.2 Към по-широкообхватен надзор на макроикономическите изменения и измененията на конкурентоспособността в еврозоната

В цялостната стратегия на ЕС за растеж и работни места, „Европа 2020“, се отделя голямо внимание на финансовите дисбаланси на макроравнище и структурните дисбаланси. „Европа 2020“ представя амбициозна и цялостна стратегия за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на икономиката на ЕС. На фона на кризата тази стратегия поставя нов акцент върху отстраняването на слабостите на Европа в областта на надзора на финансовите предизвикателства на макроравнище и структурните предизвикателства. Като се вземат предвид задълбочените икономически и финансови взаимовръзки в рамките на еврозоната и тяхното въздействие върху единната валута, „Европа 2020“ призовава за разработване на конкретна политическа рамка за еврозоната с цел справяне с по-широкообхватните макроикономически дисбаланси[3]. Съобразно с това през март 2010 г. Европейският съвет призова

[3] В миналото Комисията неколкократно приведе убедителни доказателства за нуждата от по-задълбочена и широкообхватна икономическа координация в еврозоната, включително и в годишния отчет относно еврозоната за 2009 г. и Съобщението „ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и паричен съюз“ от 2008 г.

Комисията до юни 2010 г. да представи предложения за засилване на координацията в рамките на еврозоната чрез използване на новите инструменти за икономическа координация, заложени в член 136 от Договора (ДФЕС).

Натрупването на големи и постоянни макроикономически дисбаланси от държавите-членки от еврозоната би могло да застраши съгласуваността в еврозоната и да затрудни гладкото функциониране на ИПС. Поради това с оглед да се предотврати появата на сериозни дисбаланси в еврозоната, е важно анализът да бъде задълбочен, обхватът на икономическия надзор да бъде разширен отвъд бюджетното измерение и в него да бъде включено преодоляването на други макроикономически дисбаланси, включително изменението на конкурентоспособността и основните структурни предизвикателства. Предлага се партньорската проверка на макроикономическите дисбаланси, която понастоящем се осъществява от Еврогрупата, да се усъвършенства в структурирана рамка за надзор на държавите-членки от еврозоната чрез прилагане на член 136 от ДФЕС. Тази рамка ще предполага по-широк надзор, по-взискателна координация на политиките и по-засилени последващи действия от предвидените в „Европа 2020“ за всички държави-членки на ЕС. Що се отнася до фискалната рамка на ЕС, която също така се прилага по отношение на всички държави-членки на ЕС, по отношение на държавите-членки от еврозоната ще бъдат прилагани по-строги правила.

Надзорната дейност ще включва поддържането на таблица за проследяване на резултатите, която ще посочва необходимостта от предприемане на действия. Ще бъде създадена и проверявана редовно таблица, отразяваща както външните, така и вътрешните изменения. Тя ще обхваща уместен набор от показатели и ще отразява и измененията по текущите сметки, позициите на нетните чуждестранни активи, производителността, разходите за единица труд, заетостта и реалните ефективни обменни курсове, както и държавния дълг и кредитите в частния сектор и цените на активите в частния сектор. От особена важност би било резките увеличения на цените на активите и прекомерният растеж на кредитите да бъдат откривани на ранен етап, за да се предотврати скъпоструващото коригиране на фискалните и външните дисбаланси на по-късен етап. Този анализ ще представлява основата за формулиране на препоръките за превантивни или корективни мерки в съответната(-ите) държава(-и)-членка(-и).

Що се отнася до еврозоната, Комисията също така ще оценява измененията на макроикономическите дисбаланси и перспективи като цяло. Разглеждайки еврозоната като цяло и държава по държава, Комисията ще оценява риска от възникване на всички възможни форми на макроикономически дисбаланси, които застрашават правилното функциониране на еврозоната. В такъв случай Комисията ще провежда по-задълбочен анализ на основния риск от поява на дисбаланси. Този анализ ще представлява основата за ориентиране на политиката. Съветът, в който гласуват само членовете на еврозоната, ще приканва съответната(-ите) държава(-и)-членка(-и) да предприеме(-ат) необходимите мерки за коригиране на положението. В случай че държавата(-ите)-членка(-и) не успее(-ят) да предприеме(-ат) необходимите мерки за коригиране на прекомерния дисбаланс в рамките на предвидения срок, Съветът, с оглед гарантиране на правилното функциониране на ИПС, може да засили надзора над съответната(-ите) държава(-и)-членка(-и) и да реши по предложение на Комисията да издаде точни препоръки за икономическата политика. Когато това е необходимо, Комисията ще използва своята възможност за издаване на ранни предупреждения,

насочени директно към държава-членка от еврозоната. Ако и когато това е необходимо, препоръките могат също така да бъдат насочени към еврозоната като цяло.

Превантивните и корективните действия са потенциално необходими в широк диапазон от политически области, за да оказват ефективно въздействие върху макроикономическите дисбаланси и основните структурни причини за тяхното възникване. За разлика от коригирането на прекомерните дефицити, икономическите политики оказват непряко и забавено въздействие върху развитието на външните дисбаланси. Следователно, в зависимост от конкретните предизвикателства пред съответната икономика, препоръките за политиката могат да засегнат както приходната, така и разходната част на фискалната политика (в контекста на Пакта за стабилност и растеж), тъй като кризата демонстрира, че изменението на състава на държавните приходи също е важен водещ показател за потенциални дисбаланси. В този контекст препоръките могат да бъдат насочени към функционирането на пазарите на труда, продуктите и услугите в съответствие с общите насоки за икономическата политика и заетостта. Те също така следва да обхващат свързаните с благоразумието аспекти на макроравнище за предотвратяване или ограничаване на прекомерния растеж на кредитите или голямото покачване на цените на активите, в съответствие с анализите на бъдещия Европейски съвет за системен риск.

Засилване и разширяване на обхвата на надзорната дейност за макроикономическите изменения в еврозоната

- Разработване на рамка въз основа на „Европа 2020“ за засилен и по-широкообхватен макроикономически надзор на държавите-членки от еврозоната под формата на регламент, базиран на член 136 от ДФЕС
- Разработване на таблица за проследяване на резултатите, установяваща предупредителни прагове за сериозни дисбаланси
- Формулиране на препоръки, специфични за отделните държави
- Прибягване до официални действия на Съвета чрез гласуване на Съвета в състав, включващ единствено държавите-членки от еврозоната

III.3 Интегрирана координация на икономическата политика на ЕС: „Европейски семестър“

С оглед постигане на по-интегриран надзор на икономическите политики, съгласно инициативата „Европа 2020“ беше предложено извършването на синхронизация на оценяването на фискалните и структурните политики на държавите-членки на ЕС. Резултатът от по-широкообхватния макроикономически надзор следва също да бъде отразен при формулиране на препоръките за фискалната политика съгласно Пакта за стабилност и растеж (ПСР). По-специално, появата на значителни макроикономически дисбаланси може да изиска поставянето на по-амбициозни бюджетни цели. По същия начин при оценяването на риска от възникване на сериозни дисбаланси и вземането на решение за уместна политическа реакция Комисията ще взема под внимание съответните сведения, представени от Европейския съвет за системен риск. Предупрежденията и препоръките на Европейския съвет за системен риск, насочени към една или повече държава(-и)-членка(-и), ще бъдат разглеждани като въпроси от общо значение, като същевременно ще бъде оказван подходящ партньорски натиск за предприемане на коригиращи действия. Взаимодействието и последователността между различните действия за осъществяване на икономически надзор следва да бъде улеснено чрез интегриран цикъл на надзорната дейност в рамките на „Европейския семестър“.

Превенцията е по-ефективна от корекцията. Настоящият цикъл на икономически надзор се състои основно от последваща оценка на адекватността на икономическите политики във връзка с правилата на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и широкообхватните насоки за икономическата политика. Липсващата понастоящем предварителна част на бюджетния и икономическия надзор ще даде възможност за формулиране на истински насоки чрез вземане под внимание на европейското измерение и за тяхното последващо използване във формулирането на политики на местно равнище. Формулирането на по-навременни препоръки, специфични за всяка отделна държава, ще бъде от полза за всички аспекти на надзорната дейност — фискален, макрофинансов и структурен.

Система за ранна партньорска проверка на националните бюджети ще открива несъответствията и появяващите се дисбаланси. Предварително условие за гарантирането на верни и точни данни ще бъде засилването на мандата на Евростат за одит на националните статистически данни в съответствие с неотдавнашните предложения на Комисията. Важно е настоящото предложение да бъде приведено в действие бързо, тъй като това ще подобри качеството на отчетите относно публичните финанси. Справяне с натрупването на фискални дисбаланси на ранен етап ще улесни

промяната на тяхната посока и така ще се избегне превръщането им в сериозен риск за макроикономическата стабилност и фискалната устойчивост. Представянето на програмите за стабилност и конвергентните програми следва да бъде извършвано по-скоро през първата половина от годината, отколкото към края на годината, както е според действащата понастоящем практика. При пълно съблюдаване на прерогативите на националните парламенти, ранната партньорска проверка ще предостави насоки за изготвяне на националните бюджети през следващата година.

За еврозоната хоризонталната оценка на фискалната позиция следва да се извършва въз основа на националните програми за стабилност и прогнозите на Комисията. Трябва да се обърне специално внимание на общата позиция в случаите на сериозно икономическо напрежение в еврозоната, когато има вероятност значителните по размер мерки на фискалната политика, предприети от отделните държави-членки, да предизвикат важни ефекти на разпространение в други държави-членки. В случай на очевидни недостатъци в бюджетните планове за следващата година може да се препоръча преразглеждане на плановете. Еврогрупата следва да има решаваща роля в тази нова система за засилена координация и, където е уместно, да прибягва до официално вземане на решения, както е предвидено в Договора от Лисабон.

„Европейският семестър“ трябва да обхваща надзорния цикъл на бюджетните и структурните политики. Той ще започва през първите месеци на годината с хоризонтален преглед, съгласно който въз основа на аналитични данни, предоставени от страна на Комисията, Европейският съвет ще определя основните икономически предизвикателства пред ЕС и еврозоната и ще предоставя стратегически насоки за политиките. Държавите-членки ще вземат предвид заключенията от това хоризонтално обсъждане при изготвянето на програмите си за стабилност и конвергентните си програми (ПСКП и националните програми за реформи (НПР). ПСКП и НПР ще бъдат издавани едновременно, което ще позволява въздействието на реформите върху растежа и бюджета да бъде отразено в бюджетната стратегия и цели. Освен това държавите-членки ще бъдат насърчавани, при пълно съблюдаване на националните правила и процедури, да включват своите национални парламенти в този процес преди представянето на ПСКП и НПР за целите на многостранния надзор на равнището на ЕС. Въз основа на оценката на Комисията Съветът впоследствие ще представя своята оценка и насоки в момент, когато важните бюджетни решения все още са в подготвителен етап на национално равнище. В този контекст Европейският парламент следва да бъде подходящо ангажиран.

„Европейски семестър“ за по-добра предварителна интегрирана координация на фискалната политика

- Едновременно представяне и обсъждане на ПСКП и на НПР за оценка на общото икономическо положение и подобряване на синхронизацията във времето с националните бюджетни цикли
- Осигуряване на ефективни и навременни политически консултации от страна на Европейския съвет и Съвета въз основа на оценката на Комисията

→По-ефективен интегриран надзор, който използва пълноценно ползите от партньорската проверка

III.4 Към стабилна рамка за управление при криза в държавите-членки от еврозоната

Разрастването на гръцката криза демонстрира, че е необходима стабилна рамка за управление при криза в държавите-членки от еврозоната.

Действително финансовите затруднения в една държава-членка могат да застрашат макроикономическата финансова стабилност на еврозоната като цяло. Кризата демонстрира, че стабилната рамка за управление при криза е необходимо допълнение към инструментите за надзор, превенция и корекция, посочени по-горе. Помощта на ЕС за платежния баланс предостави много важна подкрепа на държави-членки извън еврозоната, изпитващи финансови затруднения. Несигурността, свързана с наличието и условията на финансова помощ за Гърция, направи по-вероятно прехвърлянето на кризата към други държави-членки и изложи на риск цялостната финансова стабилност в еврозоната.

Необходим е ясен и надежден набор от процедури за предоставяне на финансова помощ на държавите-членки от еврозоната, изпитващи сериозни финансови затруднения, чрез който да бъде запазена финансовата стабилност на еврозоната в средносрочен и дългосрочен план.

Една рамка за добре планирана условна финансова помощ трябва да засили финансовата стабилност на еврозоната, като избегне моралния риск. В основата на механизма за преодоляване на кризите в еврозоната са строгата условност и лихвените проценти, които създават стимули за връщане към основано на пазара финансиране, като същевременно гарантират ефективността на финансовата помощ. Когато предотвратяването на кризата не е успешно и това е доказано от обективна необходимост от финансиране, помощта ще бъде активирана в краен случай, за да се защити финансовата стабилност на еврозоната като цяло. Тя ще бъде придружавана от подробна и взискателна програма за политическите условия, които да гарантират, че периодът на предоставяне на помощта се използва за извършване на необходимите корекции (фискални и структурни), за да се осигури платежоспособност в дългосрочен план и по такъв начин да се улесни най-бързото възможно връщане към основано на пазара финансиране.

Финансовата помощ следва да се предоставя под формата на заеми. Отпускането на заеми на държава-членка от еврозоната — за разлика от поемането на дълга ѝ — не е в противоречие с член 125 от ДФЕС. Политическата програма и условията следва да бъдат определени в рамките на член 136 от ДФЕС. Опитът с помощта на ЕС за платежния баланс на държави-членки извън еврозоната демонстрира, че единната рамка, в която ЕС емитира дългови инструменти за финансиране на спешни заеми, представлява добро съчетание на относителната ефективност на управлението и политическия надзор от страна на Съвета.

Условията, свързани с политиката, първо трябва да имат за цел справяне с основните дисбаланси в засегнатата държава-членка, за да се гарантира гладкото функциониране на ИПС. Условията обикновено биха включвали подходящо съчетание на фискална консолидация и засилване на фискалното управление, включително на данъчните политики; стабилизиране на финансовия сектор, доколкото затрудненията във финансовия сектор са в основата на проблемите с публичните финанси; по-широкообхватна политическа намеса за възстановяване на

макроикономическата стабилност и външната жизнеспособност. Отвъд бюджетното измерение следва да се даде приоритет на преодоляването на макроикономическите дисбаланси, включително развитието на конкурентоспособността и основните структурни предизвикателства. Това би предполагало и по-стриктен надзор, по-взискателна координация на политиките и по-засилени последващи действия, които да гарантират, че необходимите структурни реформи се изпълняват бързо.

Въз основа на предложение на Комисията, на 9 май Съветът по икономически и финансови въпроси взе решение за създаване на временен европейски механизъм за стабилизиране, който трябва да се справи с непосредствените нужди във връзка с кризата. Това беше част от по-широкообхватен пакет, включващ твърд ангажимент за фискална консолидация, където е уместна, и участието на Международния валутен фонд (МВФ) чрез обичайните му механизми в съответствие с последните европейски програми.

Този механизъм беше създаден, за да отговори на настоящите извънредни обстоятелства и включва цялостна финансова помощ в размер до 500 млрд. EUR. Финансовата помощ ще бъде обвързана със стриктни изисквания в контекста на съвместна помощ от ЕС/МВФ и ще се предоставя при условия, подобни на условията на МВФ. Този механизъм ще се финансира чрез два допълващи се източника. Първият източник, представляващ надграждане върху регламент на Съвета въз основа на член 122, параграф 2, може да мобилизира до 60 млрд. EUR. В допълнение, по силата на междуправителствено споразумение държавите-членки от еврозоната са готови да допълнят тези ресурси посредством дружество със специална цел. Това дружество ще взема заеми, като използва финансови гаранции на участващите държави-членки в размер до 440 млрд. EUR.

Този механизъм до голяма степен зачита основните принципи за постоянен стабилен механизъм за преодоляване на кризи. Поради това Комисията счита, че първият приоритет сега трябва да бъде механизмът да се приведе изцяло в действие. Въз основа на този опит Комисията възнамерява в средносрочен план да изготви предложение за постоянен механизъм за преодоляване на кризи.

IV. СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Комисията ще изготви предложенията за реформите, представени в настоящото съобщение, в съответствие с отговорностите си съгласно Договора. Тя счита, че е важно да се постигне бърз напредък по отношение на програмата за реформи, заложена в настоящото съобщение: настоящата икономическа ситуация изисква спешни действия за изпълнение на предложените мерки за подобряване на икономическото управление на ЕС и еврозоната. Първият „Европейски семестър“ трябва да започне в началото на 2011 г.

Комисията е готова да извършва бързи последващи действия във връзка със законодателните предложения, включително да изменя регламентите, на които се основава Пактът за стабилност и растеж, да подобри превенцията и корекцията на макроикономическите дисбаланси в рамките на еврозоната и да създаде една по-постоянна рамка за управление при кризи.