

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната“

COM(2010) 525 окончателен — 2010/0279 (COD)

и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия“

COM(2010) 527 окончателен — 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Докладчик: г-н **Stefano PALMIERI**

На 1 декември 2010 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 136 и член 121, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната“

(COM(2010) 525 окончателен — 2010/0279 (COD) и

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия“

(COM(2010) 527 окончателен — 2010/0281 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 189 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства факта, че Европейската комисия е взела под внимание – в рамките на укрепването на европейското икономическо управление – необходимостта от по-внимателно разглеждане на неравновесията от макроикономическо естество, наравно с държавните бюджетни дефицити, като фактори за икономическа, финансова и социална нестабилност на икономиките на държавите-членки на Европейския съюз (ЕС).

1.2 ЕИСК признава, че настоящата икономическа криза действително постави на тежко изпитание икономическата, социалната и политическата стабилност на Европейския съюз като цяло и по-специално на Икономическия и паричен съюз (ИПС). Оказа се, че за предотвратяване на кризата не е достатъчно да се вземе предвид само количественото измерение на икономическия растеж на дадена страна, а е необходимо също така да се оцени и качеството на самия растеж или да се определят макроикономическите фактори, които са в основата на устойчивостта или липсата на устойчивост на тази динамика.

1.3 ЕИСК изразява надежда, че укрепването на европейското икономическо управление ще се осъществи, като се обърне еднакво внимание както на изискванията за стабилност, така и на тези за растеж, който създава нови работни места.

1.4 Поради тази причина ЕИСК изразява надежда, че укрепването на икономическото управление, което е крайъгълен камък на икономическите и социалните политики и на политиката на сближаване на ЕС, действително ще допринесе за постигане на целите, определени със стратегията „Европа 2020“ и с новата европейска политика на сближаване.

1.5 ЕИСК възнамерява да допринесе за постигане на широкия консенсус, необходим за ефективно укрепване на икономическото управление, изтъквайки, от една страна, някои ограничения и рискове, свързани с подхода на Комисията, а от друга страна, големите възможности, произтичащи от него.

1.6 Ако, както подчерта Комисията⁽¹⁾, появата и продължителността на неравновесия от макроикономическо естество между държавите-членки се дължат на фактори, свързани с конкурентоспособността, и ако под „конкурентоспособност“ според същото определение на Комисията се разбира „способността на една икономика да гарантира по устойчив начин на своето население висок процент на заетост и високо и нарастващо жизнено равнище“⁽²⁾, от това произтича необходимостта, подчертана от ЕИСК, да се отчита по-широк спектър от икономически, финансови и социални причини, за да може да бъдат оценени тези неравновесия.

⁽¹⁾ Европейска комисия – ГД „Икономически и финансови въпроси“, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, № 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 окончателен.

1.7 Поради тази причина ЕИСК счита, че *таблицата с резултати* за оценка на макроикономическите неравновесия би трябвало да бъде съставена от икономически, финансови и социални показатели. Във връзка с това ЕИСК обръща внимание върху необходимостта да се вземат под внимание неравновесията, произтичащи от големи и нарастващи неравенства в разпределението вътре в държавите-членки, които бяха сред причините за неотдавнашната икономическа и финансова криза ⁽³⁾.

1.8 Макроикономическите различия не са следствие само на паричния съюз, а и резултат от отварянето на общия вътрешен пазар. Трансграничното разпределение на труда се основава на различни конкурентни предимства и слабости на съответните пазари. Поради това предвидените мерки следва да нямат за цел изравняването на всички различия, когато същите произтичат от динамиката на вътрешния пазар и не се отрицателно.

1.9 ЕИСК подчертава необходимостта – по отношение на оценката на макроикономическите неравновесия – да се извърши правилна и справедлива оценка както на ценовите, така и на неценовите фактори за конкурентоспособност.

1.10 ЕИСК изразява надежда, че дискусиата относно показателите, които ще бъдат част от предвидената от Комисията *таблица с резултати*, ще бъде разширена така, че да включи – на европейско и национално равнище – голям брой институционални участници и организации, представляващи гражданското общество, в това число самия ЕИСК и Комитета на регионите.

1.11 ЕИСК счита, че *таблицата с резултати*, предложена от Комисията в рамките на механизма за предупреждение, трябва да бъде разглеждана главно като инструмент за първоначална оценка поради технически проблеми, свързани с подхода (определяне на критични стойности, „тежест“, приписвана на различните източници на неравновесия, период от време, който следва да бъде отчетен). Вследствие на това във всички случаи трябва да бъде последвана от по-широка и задълбочена икономическа оценка на неравновесията в съответната държава-членка.

1.12 ЕИСК подчертава, че съвсем не е лесно да се установи връзката между определянето на неравновесията, прилагането на корективните мерки и връщането към състояние на равновесие в достатъчно разумни срокове. В този контекст се намесват други фактори за *увеличаване на сроковете*: а) сложните взаимодействия между макроикономически цели и инструменти; б) непрекият контрол, упражняван върху инструментите от страна на отговорните *политически лица*; в) възможната неефективност на предложената за страните от ИПС система за санкции.

1.13 ЕИСК подчертава, че съществува риск евентуални рестриктивни мерки за възстановяване на равновесието да доведат до насърчаване на проциклични политики, които може да задълбочат и удължат сегашната фаза на свиване на икономиката. Възможно е дори съвкупността от икономически

политики, препоръчани на отделните държави-членки като необходими за справяне с вътрешните неравновесия, да се окаже в действителност неподходяща за ЕС в неговата цялост.

1.14 ЕИСК счита, че – в рамките на мерките за предотвратяване на макроикономическите неравновесия, свързани главно с прекомерни дългови експозиции на частния сектор – е била подценена способността за надзор и контрол, които могат да бъдат упражнявани от Европейската централна банка (ЕЦБ), Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), Европейския съвет за системен риск и Европейския орган за банков надзор. Поради тази причина ЕИСК призовава чрез координация между гореспоменатите организации да бъдат създадени условия, позволяващи да се гарантира ефикасен пряк или непряк надзор на банковата система, и да бъдат предприети подходящи действия за регулиране на кредитирането, като критериите (за регулиране) трябва да бъдат определени по подходящ начин.

1.15 ЕИСК подчертава, че в законодателния пакет за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия липсва подходяща концепция относно бюджета на ЕС. Като се има предвид появата на асиметрични сътресения в държавите-членки от ерозоната, изглежда е необходимо да се използват инструменти за приспособяване на макроикономическата система. В този контекст ЕИСК привлича вниманието върху възможността за измерване на потенциала, който може да предостави една по-гъвкава система за бюджет с по-големи ресурси отколкото сегашния. Това би дало възможност за извършване на необходимите трансфери от благоприятстванията от сътресенията зони към засегнатите от тях, както чрез автоматични стабилизатори, така и посредством финансиране на общоевропейски инвестиционни проекти (например чрез емитиране на еврооблигации) ⁽⁴⁾.

1.16 ЕИСК отново подчертава, че ефективната координация на европейските икономически политики – способна да спечели силна демократична легитимност сред европейските граждани – по необходимост зависи от по-решителната роля на Европейския парламент (ЕП), ЕИСК и Комитета на регионите като институции, представляващи гражданите, социалните партньори и гражданското общество ⁽⁵⁾.

1.17 ЕИСК счита, че ЕП може да играе решаваща роля за постигането на консенсус относно референтната макроикономическа рамка, приоритетите при разрешаване на проблемите и определянето на икономическите политики, които трябва да се осъществят. Във връзка с това ЕП може да бъде основно място за съгласуване – заедно с другите европейски институционални

⁽³⁾ МОТ-МВФ, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Предиизвикателствата на растежа, заетостта и социалното сближаване“), документ за обсъждане за общата конференция МОТ-МВФ, Осло, 13 септември 2010 г. (стр. 67-73).

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, май 2010 г. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, № 22, февруари 2011 г. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, декември 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ В параграфи от 1.15 до 1.18 са включени същите препоръки, които са формулирани в становище ЕСО/282 относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ОВ 2011/С 107/02.

органи – на обща стратегия, която не се свежда до формулиране на официални правила и процедури, а разработка подробно конкретните политики, необходими, за да се укрепи доверието на европейските граждани и да се отговори на техните очаквания.

1.18 ЕИСК приветства Заклученията на Европейския съвет от 24 и 25 март 2011 г., според които ЕИСК трябва да бъде включен в „тясното сътрудничество“ за изпълнение на икономическия семестър „с цел по-голямо ангажиране и поемане на отговорност от всички страни“. По тази причина Комитетът заявява своята готовност за цялостно сътрудничество и изразява желание да получи възможност колкото се може по-скоро да започне съответни разговори със Съвета по този въпрос.

1.19 ЕИСК, именно в качеството си на форум на гражданския диалог, би могъл да организира специална годишна сесия (през есента), по време на която да се обсъдят препоръките към държавите-членки, като се проведе обмен на мнения със съответните национални икономически и социални съвети, националните парламенти и ЕП и по този начин се даде възможност както за оценка на приетите стратегии, така и за тяхното разпространяване и възприемане на национално равнище.

1.20 ЕИСК желае да бъде развит и използван по-интензивно макроикономическият диалог (МИД), така че предотвратяването и коригирането на неравновесията да не се извършва само от Комисията и правителствата на държавите-членки. По този начин МИД би се превърнал в инструмент, чрез който правителствата и социалните партньори ще могат съвместно да оценяват икономическото положение на равнище ЕС и действията, които трябва да се предприемат, в тясна връзка с процесите на социален диалог и консултации на национално равнище, за да се гарантира единство между динамиките на ЕС като цяло и динамиките на държавите-членки.

2. Корективни мерки за преодоляване на вътрешните макроикономически неравновесия, предложени от Комисията в съобщения SOM(2010) 525 и 527 окончателен

2.1 На 30 юни 2010 г. Европейската комисия представи съобщението „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“⁽⁶⁾. С това съобщение Комисията възнамерява да продължи в посока на съображенията, вече развити в съобщението „Засилване на координацията на икономическите политики“⁽⁷⁾.

2.2 В контекста на международната финансова криза Комисията и работната група на председателя Van Rompuy признават, че спазването на параметрите, определени от Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и впоследствие засилени по време на реформата на управлението, не е достатъчно, за да се гарантира стабилността на ИПС. В действителност съществуването на макроикономически неравновесия в държавите-членки също носи риск от нанасяне на вреда на цялата европейска икономическа система, допринасяйки както за влошаване на публичните финанси, така и за нарастване на напрежението на финансовите пазари.

⁽⁶⁾ SOM(2010) 367 окончателен, предмет на становище на ЕИСК относно „Засилване на координацията на икономическите политики“, ОВ 2011/С 107/02 стр. 7.

⁽⁷⁾ SOM(2010) 250 окончателен.

2.3 На тази основа на 29 септември 2010 г. Комисията представи законодателен пакет, съставен от шест предложения⁽⁸⁾, с които се цели създаване на регулаторна рамка за предотвратяване и коригиране на неравновесията, както на тези в бюджета на държавите-членки (във връзка с Пакта за стабилност и растеж)⁽⁹⁾, така и на тези от макроикономически характер. Предмет на настоящото становище е предложението на Комисията за надзор на макроикономическите неравновесия, основано на документите SOM(2010) 525 и 527 окончателен, в които се разглеждат съответно процедурата за наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в държавите-членки със санкции, ограничени единствено до страните от ИПС, и механизмът за предупреждение, валиден за всички държави-членки.

2.3.1 Механизмът за предупреждение за всички държави-членки се състои от следните елементи:

— редовно оценяване на рисковете, произтичащи от макроикономическите неравновесия във всяка държава-членка, което се основава на референтна рамка, състояща се от икономически показатели и от ориентировъчни критични стойности (*таблица с резултати*);

— определяне от страна на Комисията, въз основа на икономически, а не механичен прочит на *таблицата с резултати*, на държавите-членки, за които се счита, че има рискове от неравновесия, за да се оцени действителната степен на сериозност на положението;

— задълбочен анализ на общото икономическо положение на държавите-членки, за които *таблицата с резултати* изглежда особено негативна;

— в случай на явен риск, евентуална препоръка от страна на Комисията съответната държава-членка да коригира неравновесието, в рамките на другите политически препоръки, предвидени в европейския семестър (член 121, параграф 2 от ДФЕС);

— в случай на сериозен риск от неравновесие или – в еврозоната – риск, който може да се предаде на другите държави-членки, застрашавайки по този начин правилното функциониране на ИПС, може да бъде открита процедура при прекомерно неравновесие (член 121, параграф 4 от ДФЕС).

2.3.2 Процедурата при прекомерно неравновесие изисква съответните държави-членки да представят на Съвета на ЕС план за корективни действия. Ако бъде решено, че корективните мерки са били целесъобразни, процедурата временно се спира, докато не бъде приложен приетият план за корективни действия, но съответната държава-членка трябва да докладва периодично на Съвета по икономически и финансови въпроси за постигнатия напредък. Процедурата се прекратява само когато Съветът, въз основа на препоръка от Комисията, прецени, че неравновесието е било намалено в достатъчна степен, за да не се счита вече за прекомерно.

⁽⁸⁾ За повече подробности посетете интернет страницата: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Бюджетен надзор в еврозоната“, (Виж страница 46 от настоящия брой на Официален вестник).

2.3.3 Само за страните от ИПС, в случай на бездействие при наличие на прекомерни неравновесия, се приемат санкции (до 0,1 % от БВП), ако съответната държава-членка не е представила подходящ план за корективни действия след два последователни крайни срока или не изпълнява предвидените мерки.

2.4 Основният инструмент за задействане на механизма за предупреждение при макроикономически неравновесия е предложената от Комисията *таблица с резултати*, допълнена с конкретен анализ на икономическото положение на държавите-членки. Тя има следните характеристики:

- i) ограничен брой показатели за очертаване на неравновесия и на проблеми с конкурентоспособността;
- ii) критични стойности, чието надхвърляне ще доведе до упражняване на контрол;
- iii) възможност за диференциране на стойностите в зависимост от това дали държавата-членка е част от еврозоната или не;
- iv) „променящ се“ характер, тъй като с течение на времето показателите трябва да се адаптират към промените, които ще настъпят в различните източници на неравновесие.

2.4.1 Според началните резултати от работата на Комисията по избора на показатели за *таблицата с резултати* ⁽¹⁰⁾, между тях би трябвало да фигурират посочените по-долу, като първите три се отнасят за позицията на съответната държава-членка по отношение на другите страни, а последните четири – за вътрешното положение:

- **сaldото по текущата сметка по отношение на БВП**, което отразява нетната кредитна или дебитна позиция в сравнение с останалите страни от света;
- **позицията на нетните чуждестранни активи по отношение на БВП**, която представлява противовес под формата на резерв на saldото на текущата сметка;
- **промяната на реалния ефективен валутен курс**, основан на единичните разходи за труд, който е синтезиран показател за конкурентоспособността на страната (с различни гранични стойности за еврозоната);
- **промяната на реалните цени на жилищата**, която позволява контрол над появата на спекулативни балони, или **промяната на дела на жилищния сектор в общата добавена стойност**;
- **дългът на частния сектор по отношение на БВП**, за да се направи оценка на уязвимостта на този сектор в условията на промени в икономическия цикъл, в инфлацията и лихвения процент;

⁽¹⁰⁾ Европейска комисия, ГД „Икономически и финансови въпроси“: „A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism“ и „A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010“, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee, 11 ноември 2010 г. (вж. Европейски център за научни изследвания, 2011 г., „Външни ограничения“).

— **промяната в кредитирането, отпускано на частния сектор**, която под формата на потоци представлява противовес на размера на дълговете на частния сектор;

— **държавният дълг по отношение на БВП**, като традиционен показател за състоянието на финансите на държавите-членки.

3. Трайният характер на разликите в конкурентоспособността в еврозоната

3.1 Съществуването на вътрешни макроикономически неравновесия в държавите-членки е свързано с постоянните несъответствия между съвкупното търсене и предлагане в държавите-членки, които водят до системни излишъци или дефицит в общите спестявания на една икономика. Това се държи на множество фактори, които оказват влияние върху съвкупното търсене и предлагане, и влияе отрицателно върху функционирането на икономиката на държавите-членки, върху ИПС и върху ЕС като цяло.

3.2 Следователно е необходимо е да се приветства вниманието, с което Комисията възнамерява да разгледа неравновесието от макроикономическо естество, наравно с държавните бюджетни дефицити, като фактори за икономическа и финансова нестабилност в ЕС като цяло.

3.3 След повече от десет години, през които равновесието на публичните финанси беше единственият обект на надзор в рамките на Икономическия и паричен съюз, Комисията постави началото на подход, който дава възможност за несъмнено по-пълна оценка на постигнатите резултати на национално равнище, обхващаща всички държави-членки. Изглежда все по-очевидно, че не е достатъчно да се взема под внимание само количественото измерение на икономическия растеж на дадена страна, а трябва също така да се оценява качеството на самия растеж, т.е. да се определят макроикономическите фактори, които стоят или не в основата на устойчивостта на тези процеси.

3.4 Смяташе се погрешно, че със създаването на ИПС разликите в конкурентоспособността между държавите-членки ще имат преходен характер. Освен че разкри техния устойчив характер, опитът с еврото показва, че тези разлики застрашават самите основи на ИПС, създавайки трудно поносими ситуации, както се вижда от финансовите кризи през последните месеци.

3.4.1 В частност, през последното десетилетие преди кризата в държавите от еврозоната се прояви трайно несъответствие между производителността, изразена в реалния ефективен валутен курс, и конкурентоспособността (развитието на износа) (фигури 1 и 2 в приложението) ⁽¹¹⁾. Необичайният характер на тази ситуация се състои не толкова в нейното проявление, колкото в нейната продължителност, тъй като в предишните случаи (през 70-те и 80-те години) различията бяха бързо преодолени чрез корекция на номиналните валутни курсове на съответните държави.

⁽¹¹⁾ Европейска комисия – ГД „Икономически и финансови въпроси“, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, № 1/2010.

3.4.2 Тези различия се отразиха върху търговския баланс на държавите-членки. Търговският баланс на Германия и на групата от „периферните“ държави, съставена от Португалия, Ирландия, Италия, Гърция и Испания, показва противоположно развитие, като дефицитът изглежда съответства на излишъците⁽¹²⁾ (таблицы 3 и 4 в приложението). Тези процеси не са от временно естество, напротив, от създаването на ИПС насам има тенденция различията да нарастват, въпреки че на пръв поглед кризата от 2008 г. води до намаляването им.

3.4.3 Продължителността на различията по отношение на конкурентоспособността и износа има тенденция да се отразява и върху текущия платежен баланс, както и върху позицията на нетните чуждестранни активи (фигури 5 и 6 в приложението) и по този начин създава ситуации, които в средносрочен план са трудно поносими за някои-държави членки от еврозоната.

4. Основни въпроси, свързани с предложените действия

4.1 В този толкова труден контекст, който изисква също толкова силни решения, все пак остават някои въпроси, свързани с използвания от Комисията подход и рисковете, които той може да предизвика.

4.2 Ако, както подчерта Комисията⁽¹³⁾, появата и продължителността на неравновесия от макроикономическо естество се дължат на фактори, свързани с конкурентоспособността, и ако под „конкурентоспособност“ според същото определение на Комисията се разбира „способността на икономиката да гарантира по устойчив начин на своето население високо равнище на заетост и високо и нарастващо жизнено равнище“⁽¹⁴⁾, ЕИСК счита, че е целесъобразно да се вземе под внимание широк спектър от икономически, финансови и социални причини, които са в основата на тези макроикономически неравновесия, и следователно - на показателите, които да бъдат включени в *таблицата с резултати*, за да се открият потенциалните макроикономически неравновесия.

4.2.1 Сред факторите за конкурентоспособност фигурират онези, които са свързани с цените (и имат обобщен израз в реалния ефективен валутен курс), както и други, също толкова важни, които не са свързани с тях. В последната категория са включени диференциацията на продуктите, технологичното съдържание на произведените стоки, качеството на предлаганите продукти, качеството на услугите, свързани с тях (сервизни услуги) и др. Тези елементи представляват цял набор от решаващи критерии за определяне на конкурентоспособността на една система на производство, които, въпреки че е трудно да се изразят количествено под формата на един единствен показател, биха изисквали усилие за определяне на подходящи параметри, очертаващи равнището и динамиката в държавите-членки на ИПС.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, Note for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, септември 2010 г.

⁽¹³⁾ Европейска комисия – ГД „Икономически и финансови въпроси“, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Индустралната политика в разширена Европа“ COM(2002) 714 окончателен. (стр.2).

4.2.2 Първите резултати от работата на Комисията по избора на показателите като че ли показват подценяване на въздействието, което сериозните и нарастващи неравенства между държавите-членки оказват върху появата на неравновесия за продължителен период (най-малко през последните двадесет години), характерен с възникването на силни различия в разпределението на ресурсите и възнагражденията. Става дума по-специално за ролята на детонатор, която те изиграха за избухване на икономическата и финансовата криза, нарушавайки равновесията между глобалното разширяване на предлагането на стоки и услуги и намаляването на покупателната способност на потребителите⁽¹⁵⁾.

4.2.3 Наборът от показатели, които трябва да бъдат включени в таблицата, би трябвало да позволи да се определят факторите, които могат да доведат до неравновесия в съвкупното търсене и предлагане, натрупани поради явления от макроикономическо, финансово и социално естество. Би могло да бъде полезно например в *таблицата с резултати* да се включи както коефициентът на Gini за подходящото неравенство, чиито стойности са особено високи в средиземноморските и англосаксонските държави⁽¹⁶⁾, така и разликата между настоящото и потенциалното производство на дадена държава. Това би позволило да се вземе предвид нейният икономически цикъл.

4.2.4 Ето защо е желателно дискусиата относно показателите, които трябва да фигурират в *таблицата с резултати*, да бъде разширена така, че да включи на национално и европейско равнище възможно най-голям брой институционални участници и организации, представляващи организираното гражданско общество, включително ЕИСК и Комитета на регионите.

4.3 Освен това в подхода на Комисията паралелизмът между фискалното и макроикономическото управление изглежда съвсем слаб и недостатъчно научно обоснован. Докато в действителност съществуват силни аргументи в полза на поставяне под контрол на фискалната политика на държавите-членки от ИПС⁽¹⁷⁾, в областта на вътрешните макроикономически неравновесия причините и начините на координация изглеждат много по-противоречиви, въпреки че процедурата за надзор зависи от конкретните изисквания⁽¹⁸⁾.

4.3.1 С оглед на множеството причини за неравновесие, параметрите за едновременно наблюдение са много (външна търговия, производствени разходи, различия в разпределението на ресурсите, фактори за производителност, свързани или не с цените, жилищни и финансови спекулативни балони и др.) и освен това си взаимодействат с културни и социални елементи извън производствената система (например предпочитанията и поведението на потребители и вложители). Освен проблеми с определянето и избора на тези параметри, възниква и

⁽¹⁵⁾ МОТ-МВФ, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Предизвикателствата на растежа, заетостта и социалното сближаване“), документ за обсъждане за общата конференция МОТ-МВФ, Осло 13 септември 2010 г. (стр. 67-73).

⁽¹⁶⁾ ОИСР, „Разпределение на доходите и бедност в страните от ОИСР?“, октомври 2008 г.

⁽¹⁷⁾ Те са свързани с отрицателните последици, които чрез общия лихвен процент се разпространяват от силно задлъжнелите държави към онези, които имат правилно поведение в рамките на паричния съюз. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009 г., глава 10.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

проблемът с определяне на критичните стойности и със сравнителната оценка на тежестта на различните източници на неравновесие ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Към това се прибавя и фактът, че съвсем не е лесно да се установи връзката между определянето на неравновесията (чрез критичните стойности), корективните действия и връщането към състояние на равновесие в разумни срокове. Не е сигурно, че намесата за гарантиране на възстановяването на макроикономическото равновесие ще позволи да се намерят най-подходящите отговори на икономическата политика. Напротив, погрешни решения биха могли да насърчат проциклични политики, които да задълбочат и удължат настоящата фаза на свиване на икономиката чрез рестриктивни мерки, докато би трябвало да се предприемат експанзивни мерки в полза на търсенето. Възможно е дори комбинацията от икономически политики, препоръчани на отделните държави-членки с цел да се възстанови тяхното вътрешно равновесие, всъщност да се окаже неподходяща за ЕС като цяло.

4.3.3 Показателите, на които изглежда, че с цел осъществяване на надзор, Комисията дава предимство – главно цените и заплатите, а оттам и конкурентоспособността – зависят на първо място от заинтересовани страни извън публичния сектор (предприятия и синдикати), така че икономическата политика може да упражнява върху тях само непряк и отложен във времето контрол посредством стимули, регулиране на конкуренцията и социален диалог. В резултат на това тези променливи в малка степен се повлияват от действия, които използват механизми и се извършват своевременно, и неслучайно Комисията счита, че е необходимо новите правила да се прилагат гъвкаво и да се развият непрекъснато.

4.4 От друга страна, в предложението законодателен пакет липсва концепция за паричната и кредитната политика. Тя би предоставила по-благоприятна почва за търсене на засилена координация в рамките на финансовия надзор и на контрола над прекомерното натрупване на дългове (и успоредно с това на кредити) в частния сектор ⁽²⁰⁾, по отношение на което ЕИСК вече направи някои предложения ⁽²¹⁾. В предложението не се споменава ролята за икономическата стабилност, която би могла да се изпълнява от Европейската централна банка (ЕЦБ), без да се накърнява нейната независимост, определена по устав, а също и от системата на националните централни банки и новосъздадените Европейски съвет за системен риск и Европейски орган за банков надзор.

4.4.1 Последните изглежда са в състояние, поне потенциално, да въведат европейска политика за по-предпазлив и по-бдителен надзор на кредитирането в сравнение с миналото, когато някои правила и неподходящи практики позволиха да се стигне до

ексцесии и впоследствие предизвикаха криза в някои държави-членки, застрашвайки стабилността на целия ИПС. Всъщност можем да припомним, че държавите, които днес изпитват трудности, като например Ирландия и Испания, до 2007 г. спазваха изискванията на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и имаха балансирани бюджети и нисък държавен дълг, докато по отношение на кредитирането разширяваха предлагането, което на свой ред подхранваше строителния бум, без това прекомерно разширяване на кредитирането да привлече вниманието на паричните органи на ЕС. Тези проблеми са свързани и с ролята на агенциите за кредитен рейтинг и по-специално с отражението на техните решения върху публичните финанси на държавите-членки, за което ЕИСК вече изрази своето безпокойство ⁽²²⁾.

4.4.2 Поради тази причина ЕИСК счита, че е необходимо на общностните институции да се предоставят специфични правомощия за надзор и регламентиране, за да се попречи на прекомерното разширяване на кредитирането в държавите-членки, по-специално по отношение на отпускането на ипотечни кредити ⁽²³⁾. В една интегрирана финансова зона, като тази на ИПС, би било желателно правомощията за надзор и регламентиране да се поверят на трета организация, а не на националните органи. На новите европейски финансови органи би могло да се предоставят компетенции и правомощия, съгласно които те да могат да упражняват ефективен пряк или непряк надзор на банковата система и да предприемат действия за регулиране на кредитирането, като критериите (за регулиране) трябва да бъдат определени по подходящ начин.

4.5 Накрая, в предложението законодателен пакет липсва също така концепция относно бюджета на ЕС. Като се има предвид, че е възможно да възникнат асиметрични сътресения в държавите-членки от еврозоната, т.е. промени в търсенето или предлагането, положителни в някои държави и отрицателни в други, и че не е възможно да се използва лостът на обменния курс или на лихвения процент ⁽²⁴⁾, изглежда необходимо да се прибегне до други инструменти за приспособяване на икономическата система. Освен цените и заплатите, които обикновено не са много гъвкави, според икономическата теория единственият ефикасен инструмент в случая е наличието на по-гъвкав бюджет с по-големи ресурси в сравнение с настоящия. Това би позволило извършването на трансфери от облагодетелстваните от сътресенията зони към онези, които са били засегнати от тях, както чрез автоматични стабилизатори, така и посредством финансирането на общоевропейски инвестиционни проекти (например чрез емитиране на еврооблигации) ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Discussion Papers, Berlin, ноември 2010 г.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Последиците от кризата с държавния дълг за управлението на ЕС“, ОВ 2011/С 51/03 стр. 15.

⁽²²⁾ Становище на ЕИСК относно „Агенции за кредитен рейтинг“, ОВ 2009/С 277/25 стр. 117 и „Агенции за кредитен рейтинг“ ОВ 2011/С 54/12 стр. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, септември 2010 г., достъпен в Интернет на [www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews\[tt_news\]=2909&tx_ttnews\[backPid\]=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews[tt_news]=2909&tx_ttnews[backPid]=901&cHash=b44c8f9ae0).

⁽²⁴⁾ Ако положителните и отрицателните промени се компенсират на ниво паричен съюз, Централната банка на Съюза няма да има никакво основание да се намесва в паричната политика (вж. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., глава 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, maggio 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, бр. 22, февруари 2011 г. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, декември 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

4.6 За да се спомогне за постигане на баланс между стимулите и санкциите във връзка с коригирането на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната, ЕИСК призовава средствата от наложените глоби да не бъдат разпределяни между държавите-членки в съответствие със стойността на техния БВП, както предлага Комисията, а да бъдат насочени към европейския механизъм за стабилност.

4.7 ЕИСК припомня и в настоящото становище⁽²⁶⁾, че има риск правилата и механизмите не само да се окажат недостатъчно ефективни за предотвратяване на тежки кризи, тъй като те почти винаги произтичат от извънредни и непредвидими събития, но и да влошат положението. От една страна, те могат да намалят доверието в институциите на ЕС, които според европейските граждани избягват да правят политически избор и се доверяват на „брюкселските технократи“, както показват сондажите на Евробарометър⁽²⁷⁾. От друга страна, те утвърждават един традиционен подход за разрешаване на проблемите, оставящ на втори план темите за растежа, социалната справедливост и влошаването на околната среда, рискувайки по този начин да унищожат в зародиш амбициите на стратегията „Европа 2020“.

4.8 Изглежда, че същата краткосрочна визия, която ръководи финансовите действия и която като че ли беше сочена за скрита причина за кризата, вече става обединяващо звено на европейската политика⁽²⁸⁾. Преобладават *ad hoc* действия както в институциите на ЕС, така и на междуправителствено равнище⁽²⁹⁾ в отговор на критични ситуации, които изискват способност за бързо вземане на решения, или успоредно с промяната на общественото мнение в най-влиятелните държави-членки, което политиките следят с тревога, особено преди избори.

5. Възможности за действия срещу макроикономическите неравновесия

5.1 Ефективната координация на европейските икономически политики, която не се подпада на влиянието на избирателните динамики и на резките промени на общественото мнение, задължително предполага Европейският парламент (ЕП), Комитетът на регионите и ЕИСК да играят по-решаваща роля като институции, представляващи гражданите и гражданското общество. Именно чрез тях предвиденият от Комисията процес на координация може да получи силна демократична легитимност по отношение на процедурите за предотвратяване и коригиране и по този начин да се постигне широк консенсус, който изглежда необходим, за да бъдат те приложени ефективно.

5.2 Следва да се подчертае по-специално, че европейският семестър, така както е планиран на настоящия етап, отнежда на Европейския парламент второстепенна роля, ограничена до началната фаза на разискванията и до първата насока на процеса на координация, докато напротив, той би могъл да поеме по-полезна и ефективна роля, ако тя бъде координирана

с дейността на националните парламенти във фазата на обсъждане и приемане на бюджета на всяка държава-членка. Европейският парламент може дори да се намеси решително за постигането на консенсус по референтната макроикономическа рамка, при определянето на приоритетите сред проблемите, които трябва да се решат, и на икономическите политики, които следва да се приложат. Той може да бъде мястото, където се съгласува обща стратегия, която не се свежда до формулиране на формални правила и процедури, а разработва подробно конкретните политики, необходими, за да се засили доверието на европейските граждани и да се отговори на техните очаквания.

5.3 Съсредоточаването върху неравновесията в областта на конкурентоспособността изисква да се обърне по-голямо внимание на договарянето между правителствата, социалните партньори и гражданското общество, особено в еврозоната, където държавите-членки вече не разполагат с възможността за промяна на обменния курс. Отношенията между правителствата, страните, участващи в социалния диалог (синдикати и стопански сдружения), и гражданското общество би трябвало да са неразделна част от определената от Комисията стратегия.

5.4 Именно в тези рамки и като изпълнява ролята си на консултативен орган на европейските институции, ЕИСК може да допринесе за укрепването на икономическото управление на ЕС в качеството си на форум, който е в състояние да подпомага диалога между представителните организации на гражданското общество. Неговата добавена стойност се състои именно в това, че представлява организациите, които след внимателна оценка могат да подкрепят консенсуса относно икономическите политики на държавите-членки. По този начин ЕИСК може да даде значителен принос за ангажирането и повишаването на отговорността не само на политическите ръководители, но също така и най-вече на гражданите на държавите-членки и на производствената, социална и гражданска структура, от която се състои ЕС.

5.4.1 ЕИСК би могъл да свиква годишна сесия, специално посветена на дискусията относно препоръките и начина на постигане на консенсус във връзка с реформите на национално равнище, като се отчита социалното въздействие на приетите мерки⁽³⁰⁾. Тази дискусия би могла да се провежда през есента, след официалното приемане на препоръките от страна на държавите-членки, а заключенията от нея биха послужили като основа за обмен на мнения със съответните национални икономически и социални съвети, националните парламенти и ЕП, като по този начин се даде възможност както за оценка на приетите стратегии, така и за тяхното разпространяване и приемане на национално равнище.

5.5 Освен това би било необходимо да се насърчи по-интензивно и функционално използване на макроикономическия диалог (МИД). Чрез качествен скок този диалог би могъл да се превърне в инструмент за съвместно оценяване от страна на правителствата и социалните партньори на икономическото положение на равнище ЕС и мерките, които следва да се приложат, в тясна връзка с процесите на социален диалог и консултации на национално равнище, за да се гарантира единство между динамиките на ЕС и националните динамики при спазване на социалната съвместимост.

⁽²⁶⁾ Както беше посочено в становище на ЕИСК „Засилване на координацията на икономическите политики“ ОВ 2011/С 107/02 стр.7.

⁽²⁷⁾ Спадът на доверието е не толкова по отношение на самите институции на ЕС, колкото във връзка с ползата от членството в ЕС. Данни на Евробарометър 73 – Първи резултати, въпроси QA9a и QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., Europe must buck short-term tendencies, Financial Times, 13 декември 2010 г.

⁽²⁹⁾ Достатъчно е да се припомни „Пактът за конкурентоспособност“, представен от правителствата на Франция и Германия на 4 февруари 2011 г.

⁽³⁰⁾ Както беше предложено в становището на ЕИСК „Засилване на координацията на икономическите политики“ (ОВ С 107 от 6.4.2011 г., стр. 7.

5.5.1 Предотвратяването и коригирането на неравновесията не могат да бъдат поверени единствено на Комисията и на правителствата на държавите-членки⁽³¹⁾. Процесът на формиране на заплатите и цените е ключов аспект на целия механизъм за контрол на макроикономическите неравновесия и следователно всяко политическо действие в тази област трябва да се извършва в съответствие с член 153, параграф 5 от ДФЕС и да включва социалните партньори както на национално, така и на европейско равнище. В този контекст, на европейско равнище МИД може да бъде засилен чрез стабилна структура и организация, докато на национално равнище може по-добре да бъде свързан

със социалния диалог и компетентните институции. Националните правителства би трябвало да подкрепят и насърчават участието на предприятия и синдикати в тези организации и формите на колективно договаряне, които се прилагат в тях. С оглед на трудното коригиране на неравновесията чрез национални реформи и изоставането в това отношение, засилването на МИД би могло да представлява по-ефективен, бърз и координиран инструмент за запазване на единството между макроикономическите проблематики и динамиките на пазара на труда.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 юли 2010 г., достъпен в Интернет на www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, paper for European Alternatives, 2010 г., достъпен в Интернет на www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.