



Брюксел, 20.3.2013
COM(2013) 165 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Към задълбочен и истински Икономически и паричен съюз
Въвеждане на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Към задълбочен и истински Икономически и паричен съюз Въвеждане на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Контекст

Подробният план на Комисията за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз, приет на 28 ноември 2012 г.¹, съдържа предложени за краткосрочни, средносрочни и дългосрочни мерки за подобряване на сътрудничеството и интеграцията във финансовата, фискалната, икономическата и политическата област. Мерките, които следва да бъдат изпълнени в краткосрочен план, за да бъде завършена рамката за управление на координацията на икономическите политики като цяло и конкретно на единната валута, включваха „договорни споразумения“, комбинирани със солидарен механизъм за национални структурни реформи за повишаване на конкурентоспособността и растежа. Реформите ще трябва да се прилагат от подложените на особен натиск държави членки, като в противен случай се очаква страничен ефект върху други държави членки. Целта е да се помогне на държавите членки, изправени пред затруднения, които могат да повлияят на цялата еврозона, да предприемат по-рано, отколкото биха били в състояние самостоятелно, необходимите реформи чрез инструмента за конвергенция и конкурентоспособност (ИКК), представляващ комбинация между договорни споразумения и механизъм за финансова подкрепа. Въз основа на подробния план на Комисията и доклада на четиримата председатели относно истински Икономически и паричен съюз² Европейският съвет, проведен през декември 2012 г., постигна съгласие по пътна карта за завършване на изграждането на Икономическия и паричен съюз (ИПС). До провеждането на Европейския съвет през юни 2013 г. ще продължат да бъдат полагани усилия в областта на: координацията на националните реформи, социалното измерение на ИПС, в т.ч. социалния диалог, осъществимостта и условията на взаимно съгласувани договори, както и механизма за солидарност³. Въпросите по отношение на договорните споразумения и механизма за солидарно финансиране бяха също така разгледани поотделно в декемврийския доклад на четиримата председатели.

Предложението на Комисията

Предложеният от Комисията инструмент за конвергенция и конкурентоспособност обхваща както принципите на взаимно договорените договори, така и тези на механизма за солидарност. Взаимодействието между тези два стълба ще осигури солидарност под формата на финансова помощ за насърчаване на по-високата икономическа отговорност и фискална дисциплина, която ще бъде устроена ясно и

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, пар. 12.

според условията на „договорни споразумения“. Инструментът за конвергенция и конкурентоспособност ще се основава конкретно на два стълба:

- Договорни споразумения, определящи ключовите мерки, които дадена държава членка се ангажира да въведе в рамките на договорени срокове. С тези мерки ще се цели прилагането на специфичните за всяка държава препоръки, договорени в рамките на европейския семестър, и по-специално на препоръките, отправени съгласно процедурата при макроикономически дисбаланси.
- Финансова подкрепа за провеждане на реформите по договорните споразумения.

В настоящото съобщение са представени варианти и въпроси, с които се цели получаването на становища от заинтересованите страни по обхвата на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност, за кои държави членки следва да се отнася, как да бъде финансиран и как ще се впише в общата система на икономическо управление на еврозоната и на ЕС. Съобщението има за цел да разгледа тези въпроси в рамките на дебата по отношение на следващите стъпки към изграждането на ИПС, който в момента е в ход между ключовите заинтересовани страни, по-специално Европейския парламент, държавите членки и националните парламенти.

2. ИНСТРУМЕНТ ЗА КОНВЕРГЕНЦИЯ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ: ДОГОВОРНИ СПОРАЗУМЕНИЯ И ФИНАНСОВА ПОДКРЕПА

2.1. Обосновка на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност

Взаимообвързаността на държавите членки, участващи в единната валута, обуславя съществения интерес, който всяка от тях има по отношение на стабилността на бюджетните и икономическите политики, водени от другите държави. Кризата показва, че непровеждането на наложителни реформи или половинчатите мерки в една държава членка могат да окажат отрицателно въздействие върху други държави. В рамките на новото икономическо управление на еврозоната и на ЕС е необходимо да се гарантира, че ще бъдат проведени структурните реформи, необходими за премахване на основните слабости в някои икономики, и то по-своевременно отколкото неотдавнашната практика показва. Комисията смята, че това е инструмент, създаден за покриване на произтичащите от членството в еврозоната специфични потребности. Обвързването в рамките на зона на единна валута обуславя нуждата от своевременни и целенасочени реформи. Ето защо е необходим допълнителен инструмент за насърчаване и подкрепа на реформите, които се провеждат от намиращите се под натиск държави членки и могат да имат положително въздействие и върху други държави.

Амбициозното провеждане на структурни реформи от държавите членки по координиран начин, отчитащо измерението на еврозоната, може да донесе по-добър резултат за всички, с което да се подпомогне устойчивият растеж, заетостта и социалното сближаване. По-добрата способност за приспособяване и по-високата конкурентоспособност ще защитят по-ефективно всички държави членки от последствията на икономическата рецесия и ще предотвратят появата на опасни макроикономически дисбаланси и свързаните с тях икономически и социални разходи.

Действащата рамка на ЕС за икономически надзор вече предоставя стимули за провеждането на реформи, например чрез определянето на общи цели, които да бъдат постигнати от всяка държава членка, редовното предоставяне на политически насоки и

осъществяване на надзор, използването на партньорския натиск и обmena на най-добри практики за създаване на благоприятни условия за насърчаване на сближаването и конкурентоспособността, както и чрез повече преки мерки, като например санкции и обвързаност с макроикономическите условия.

В своя план Комисията разясни причините, поради които счита, че съществуващата рамка следва да обхване използването на специален инструмент, който да подпомага провеждащите ключови реформи държави членки чрез предоставяне на финансова помощ за съпътстващи мерки, с които да се избегнат евентуалните социални и политически трудности при прилагането им. Макар че тези реформи са най-вече в интерес на провеждащата ги държава членка, те са също така от полза и за еврозоната и ЕС като цяло: по-устойчивите държави членки оказват положително въздействие върху благосъстоянието на своите партньори, докато забавянето на необходимите реформи поради краткосрочни отрицателни фактори на местно равнище може да предизвика отрицателни странични ефекти върху останалите партньори. Финансовата подкрепа, отпускана за добре определен набор от реформи, ще бъде от особено значение в случаите, когато дисбаланси се запазват въпреки цялостното съблюдаване на предишните специфични препоръки, отправени до съответната държава членка.

При проектирането на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност трябва да се предвидят защитни механизми за предотвратяване на моралния риск, произтичащ от представата, че ще бъдат възнаграждавани единствено просрочените реформи, което може да забави реформите до момента, в който те отговарят на изискванията за финансово подпомагане, както и на риска от загуба на ефективност, произтичащ от предоставянето на стимули за реформи, които биха били проведени и без стимулиране. Този нов механизъм за финансово подпомагане следва да се използва единствено в подкрепа на значими реформи с потенциално въздействие върху други държави членки и върху еврозоната и ЕС като цяло. При тези обстоятелства това би спомогнало за извършването на реформи, които не биха били предприети при нормални условия или които не биха могли да бъдат предприети в конкретен времеви период поради разходите, които ще бъдат понесени от извършващите ги държави членки, или които биха били предприети на по-късен етап при по-високи разходи за държавата членка и за еврозоната и ЕС като цяло.

2.2. Договорни споразумения

Обхват: варианти за участие на държавите членки

Както бе предвидено от Комисията, „договорните споразумения“ по инструмента за конвергенция и конкурентоспособност ще надграждат съществуващата надзорна рамка на ЕС. Те ще бъдат обвързани с политическите насоки, произтичащи от отправените в рамките на европейския семестър специфични за отделните държави препоръки, и националния процес на провеждане на структурни реформи.

Ключов въпрос, който трябва да бъде разгледан, е за кои държави членки следва да бъде създаден инструментът за конвергенция и конкурентоспособност? Той може да обхваща:

- Всички държави членки от еврозоната (с изключение на прилагащите програма за макроикономически реформи⁴).
- Следва да бъдат предвидени възможности, позволяващи на държавите членки, които не участват в еврозоната, да сключват договорни споразумения, конкретно държавите членки, подготвящи се за присъединяване към еврото, като се отчита също така и етапът на подготовка.

Друг основен въпрос, който трябва да бъде разгледан, е кога да се задейства инструментът за конвергенция и конкурентоспособност? Възможните варианти включват:

- Инструментът за конвергенция и конкурентоспособност ще може да бъде използван от всички участващи държави членки.
- Инструментът за конвергенция и конкурентоспособност ще бъде използван, когато спрямо участваща държава членка се прилага процедурата при макроикономически дисбаланси. Дали участието да бъде доброволно или задължително?
- Използването на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност ще се задейства чрез покана, отправена от Комисията към участваща държава членка.

Какви реформи да бъдат обхванати?

В зависимост от избрания обхват съществуват различни варианти за прилагането на този нов инструмент. Например:

- При доброволно участие държавите членки могат да представят план, включващ набор от конкретни реформи с ясни срокове въз основа на отправените към тях специфични препоръки⁵. Това ще формира основата на договорното споразумение;
- Ако новият инструмент се прилага само по отношение на държавите членки от еврозоната съгласно превантивните мерки по процедурата при макроикономически дисбаланси, предложените реформи следва да включват препоръките, отправени в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси, и конкретно мерките за конкурентоспособност, укрепване на финансовата стабилност и подобряване на функционирането на пазарите на труд, стоки и услуги и следователно на способността за приспособяване на икономиката.
- По отношение на държавите членки от еврозоната, спрямо които се прилага процедурата при прекомерни дисбаланси, (задължителният) план за корективни действия ще замени договорното споразумение, за да се избегне дублирането на инструменти за наблюдение. В този случай ИКК ще ускори коригирането на дисбалансите. Процедурата за изготвяне на план за корективни действия, както и на последващата система за мониторинг на изпълнението, е определена в Регламент (ЕС) № 1176/2011 относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси.

Въпроси към участниците в консултацията:

⁴ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на икономическия и бюджетния надзор над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата им стабилност.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:EN:PDF>

⁵ Приети от Съвета в рамките на европейския семестър.

- Прямо кои държави членки трябва да се прилага инструментът за конвергенция и конкурентоспособност?
- На какъв етап трябва да се задейства инструментът за конвергенция и конкурентоспособност?
- Какви видове реформи ще могат да бъдат подпомагани в рамките на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност? Трябва ли да бъде въведен праг по отношение на мащаба или важността на подпомаганите реформи? Подкрепят ли описаните по-горе категории? Ако отговорът е „да“, защо? Ако отговорът е „не“, защо?
- Има ли други начини за определяне на обхванатите реформи според ситуацията в различните държави членки, спрямо които ще се прилага новият инструмент?

Процедура

Плановите за реформи на държавата членка ще бъдат оценявани от Комисията в съответствие със съществуващите системи за наблюдение и надзор. Тази оценка ще акцентира основно върху целесъобразността на предложените мерки, допълнителните усилия за реформа и степента, до която реформите засягат икономическите слабости, отчетени в съответните специфични за всяка държава препоръки. Освен това в нея ще бъдат разгледани потенциалните странични ефекти върху други държави членки, както и осъществимостта на изпълнението съобразно предложените срокове. Оценката на очакваното въздействие ще включва по съобразност въздействието на реформите върху устойчивостта на публичните финанси и социалното им въздействие.

Въз основа на тази оценка Комисията ще договори подробностите по плана с предлагащата държава членка, преди да отправи официално предложение до Съвета за одобряване на договорното споразумение. Реформите, чието провеждане ще бъде подпомогнато, ще се различават съобразно специфичното положение на предлагащата държава членка — някои от тях биха могли да бъдат краткотрайни, докато цялостното прилагане на други би могло да отнеме няколко години.

Съветът ще одобри (евентуално с изменения) предложените конкретни действия заедно с договорените срокове. Ако предлагащата държава членка и Комисията не съумеят да постигнат съгласие или ако Съветът не одобри споразумението, няма да се стигне до договорно споразумение и следователно до предоставяне на финансова подкрепа.

Комисията ще следи изпълнението на споразумението на годишна основа в рамките на европейския семестър, като държавите членки ще докладват относно напредъка в националните си програми за реформи. Комисията ще оценява напредъка в прилагането на реформите и адекватността на договорените планове за реформи спрямо развитието на икономическата ситуация и предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки. Комисията и държавата членка могат при необходимост да предлагат промени в договорното споразумение, което ще доведе до започване на нов процес на договаряне.

Тъй като може да се очаква, че мерките, включени в договорните споразумения, обхващат планове за важни икономически реформи, попадащи в предвидения процес на предварителна координация, е необходимо двата инструмента да бъдат тясно свързани. По тази причина Комисията стартира паралелна консултация относно предварителната координация на важните реформи в икономическата политика.

Въпроси към участниците в консултацията:

- Съгласни ли сте предложените договорни споразумения да бъдат договаряни между Комисията и съответната държава членка?
- Съгласни ли сте окончателното решение да бъде взето от Съвета?
- Съгласни ли сте, че както Комисията, така и съответната държава членка трябва да имат право да предлагат промени в приетите договорни споразумения? При какви обстоятелства?
- Съгласни ли сте, че е необходимо всяка година да се докладва по договорните споразумения чрез европейския семестър?

2.3. Демократична легитимност и контрол

Една от основните цели, преследвани чрез създаването на инструмента за конвергенция и конкурентоспособност, е да се подкрепят държавите членки в нелекия понякога процес на провеждане на важни реформи, необходими за преодоляване на слабостите, установени в специфичните за всяка държава препоръки. По-важната роля на ЕС в процеса на реформи ще наложи своевременното и активно участие на националните парламенти и на другите заинтересовани страни на национално равнище.

Държавите членки ще трябва да гарантират поемането на национален ангажимент за изпълнение на договорните споразумения посредством участието на техните национални парламенти, за предпочитане преди да подадат плановете си за набор от конкретни реформи. При всички случаи участието на националните парламенти следва да се осъществи преди договорните споразумения да бъдат одобрени от Съвета. Когато е целесъобразно и в зависимост от специфичното естество на предвидените реформи, следва също да бъдат включени и другите заинтересовани страни на национално равнище, например социалните партньори. Представители на Комисията биха могли да участват в диалога с националните парламенти относно прилагането на инструмента, ако това е уместно и целесъобразно.

За да се гарантира демократичната легитимност и отчетност на равнище ЕС, следва да се осигури пълноценното участие на Европейския парламент. Предвид значението на мерките за реформи, които се очаква да бъдат обхванати от инструмента за конвергенция и конкурентоспособност, за доброто функциониране на ИПС като цяло, представители на Комисията биха могли при нужда да участват в диалога с Европейския парламент. Могат да бъдат предвидени и разпоредби за провеждане на диалог с представители на Съвета и на държавите членки.

Въпроси към участниците в консултацията:

- Какво да бъде участието на националните парламенти в решенията относно договорните споразумения?
- По какъв начин трябва да се провеждат консултациите с другите заинтересовани страни на национално равнище? Кои да бъдат те? На какъв етап от процеса?
- По какъв начин трябва да се проведе диалогът между представителите на Комисията и националните парламенти относно договорните споразумения?
- По какъв начин следва да се осъществи участието на представители на Съвета и на съответните държави членки в диалога с Европейския парламент относно договорните споразумения? На какъв етап от процеса?

3. ФИНАНСОВА ПОДКРЕПА ЗА ПО-ГЛАДКО ПРОВЕЖДАНЕ НА РЕФОРМИТЕ

В своя план за задълбочен и истински ИПС Комисията счита, че осъществяването на структурните реформи ще се нуждае от финансова подкрепа. Една от възможностите е механизмът за финансово подпомагане да бъде финансиран от всички участващи държави членки. Комисията разглежда различни варианти и по отношение на задължението за финансово участие в новия механизъм — то може да обхваща всички участващи държави членки, да бъде налагано на всички държави членки от еврозоната, независимо дали те са кандидатствали за помощ по него и т.н. Независимо от предпочетения вариант механизмът може да се финансира или чрез специални вноски, определени въз основа на БНД, или чрез приходите от предоставените му специфични финансови ресурси. Комисията възнамерява да включи механизма в бюджета на ЕС под формата на външни целеви приходи. Това означава, че те няма да бъдат засегнати от заложените в Регламента за МФР тавани. Този механизъм ще бъде установен в нов законодателен акт, който ще определи потенциалните бенефициери (например само участващите във финансирането държави членки) и утвърди разходите. Комисията възнамерява в началото размерът на механизма да бъде ограничен. Той би могъл да нарасне с течение на времето, ако се докаже неговата ефективност и икономическа целесъобразност при насърчаване на реформите. След въвеждането на подобен механизъм е необходимо да се установят условията и редът на неговото функциониране. Сред вариантите, които се разглеждат от Комисията, попадат изплащане на еднократна сума, която да се присъжда с договорно споразумение, например чрез бюджетна подкрепа. Определянето и използването на съответните суми и тяхното изплащане ще зависи от строги условия, установени в договорното споразумение. Тези условия ще бъдат обвързани с изпълнението на договорените реформи, но не и с постигането на конкретни икономически резултати по тези реформи. Финансовата подкрепа ще подсили също така социалното измерение на ИПС. Например предоставяното от държавите членки финансиране би могло да бъде насочено за модернизиране на системите за професионално обучение или повишаване на ефективността на активните политики по заетостта, но не би могло да бъде пряко свързано с осигуряването на заетост за определен брой лица.

Новият финансов инструмент ще трябва да се прилага последователно и съгласувано и да допълва съществуващите инструменти като структурните фондове и по-специално Европейския социален фонд. Добавената стойност, която този финансов механизъм ще осигури при подкрепата на тези мерки, ще се състои в предоставяне на целенасочена, ограничена във времето и своевременна помощ. Това е особено важно във връзка с обвързаността с макроикономическите условия, предвидена в рамките на структурните фондове за периода 2014—2020 г.

С оглед максимизиране на потенциалното въздействие Комисията обмисля да предложи размерът на финансовата помощ да бъде установен предварително към момента на одобрение на договорното споразумение, а изплащането да става чрез редовни вноски или вноски, свързани с договорения график на реформите. Финансовата подкрепа ще зависи от пълното и своевременно изпълнение на посочените в споразумението реформи. Ако държава членка не изпълнява договора, Комисията може да отправи предупреждения за отстраняване на нередностите, включващо нов график. При неизпълнение финансовата помощ ще бъде преустановена. Случаите на нарушение ще бъдат докладвани в годишната оценка на Комисията и в зависимост от своята тежест могат да доведат до спиране на плащанията. Подобни разпоредби ще се прилагат и в случаите, когато извършените по-рано реформи бъдат

отменени или когато са предприети други мерки, анулиращи въздействието на договорените реформи.

Въпроси към участниците в консултацията:

- Съгласни ли сте, че инструментът за конвергенция и конкурентоспособност се нуждае от нов финансов инструмент?
- Съгласни ли сте той да бъде част от бюджета на ЕС, но да не бъде обект на таваните по МФР, както е описано по-горе? Имате ли други предложения?
- Съгласни ли сте, че финансовият механизъм трябва да бъде финансиран от преките вноски на държавите членки? Трябва ли всички държави членки от еврозоната да бъдат задължени да участват?
- Съгласни ли сте, че за финансирането на механизма трябва да се използва определен вид специфични финансови ресурси? Имате ли други предложения?
- Съгласни ли сте фондът да подпомага единствено държавите членки, които участват в неговото финансиране?
- Съгласни ли сте, че евентуален неуспех при правилното осъществяване на договорените реформи може да доведе до прекратяване на плащанията?

4. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Комисията ще направи предложение в рамките на 2013 г. въз основа на допълнителни обсъждания с Европейския парламент и Съвета.