

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната“**

[COM(2016) 726 final]

**и относно**

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към положителна фискална позиция за еврозоната“**

[COM(2016) 727 final]

(2017/C 173/06)

Докладчик: **Javier DOZ ORRIT**

Съдокладчик: **Petr ZAHRADNÍK**

Консултация	Европейска комисия, 27.1.2017 г.
Правно основание	член 304 от ДФЕС
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	2.2.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	22.2.2017 г.
Пленарна сесия №	523
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	218/4/4

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК оценява усилието на Европейската комисия за прилагане на икономическа политика, насочена към подкрепа на силния, устойчив, балансиран и приобщаващ растеж на еврозоната, както и на балансирано съчетание от парични, фискални и структурни инструменти за постигане на това, включително положителна фискална позиция.

1.2. Поради това ЕИСК приветства препоръката на Европейската комисия за положителна фискална позиция за еврозоната, която да зачита и целите за дългосрочна фискална устойчивост.

1.3. ЕИСК би желал да насърчи Европейската комисия да се възползва в пълна степен от ролята си на пазител на Договорите на ЕС с техния ангажимент, наред с другото, за повишаване на благосъстоянието, социалния напредък и социалната справедливост, от една страна, и на икономическия просперитет и конкурентоспособността, от друга страна, както и от наскоро увеличените нейни правомощия за гъвкаво тълкуване на фискалните правила с цел да се позволи значително нарастване на публичните инвестиции, които при определени условия не би трябвало да бъдат вземани предвид при изчисляване на целите за дефицита на Пакта за стабилност и растеж (ПСР).

1.4. ЕИСК приветства акцента върху увеличаването на инвестициите и надграждането на съществуващия План за инвестиции. Това трябва да получи адекватно финансиране, така че да доведе до значително нарастване на кредитирането от ЕИБ спрямо последните години. Управленските структури би трябвало да гарантират адекватното насочване на средства към държавите, в които инвестициите са намалели особено драстично. Тези мерки трябва да бъдат съчетани с подходящи структурни реформи, които насърчават растежа, заетостта и социалното сближаване.

1.5. ЕИСК приветства призива на Европейската комисия за симетрични корекции на дефицитите по текущата сметка в еврозоната. Това би трябвало да бъде споделено както от държавите членки с дефицити, така и от тези с излишъци. Държавите членки би трябвало да вземат решения за начина, по който ще извършат тези корекции в съответствие с общата насока.

1.6. Би трябвало да се постави акцент върху структурни реформи, които могат да стимулират търсене и растеж дори в краткосрочен план, като същевременно се избягват такива, за които има вероятност да подкопават растежа чрез повишаване на несигурността по отношение на работните места и доходите. Приетите структурни реформи би трябвало да имат потенциал за осезаемо подобряване на условията за стопанска дейност, намаляване на пречките пред инвестициите и принос за пълното изграждане на вътрешния пазар на ЕС във всички негови аспекти.

1.7. Ръстът на производителността би трябвало да бъде приоритетна цел на структурните реформи. Те би трябвало да гарантират справедливо разпределяне на приходите от производителността с цел да се гарантират по-големи подобрения в търсенето и предлагането.

1.8. Възстановяването и повишаването на ръста на производителността и на БВП би трябвало да се разглеждат като ключово средство за възстановяване на икономиките, които страдат от най-високите равнища на задлъжнялост.

1.9. Би трябвало да се отдаде приоритетно значение на реформите, които подпомагат създаването на висококачествени (т. е. стабилни, добре платени) работни места.

1.10. ЕИСК подчертава, че укрепването и насърчаването на социален и граждански диалог както на национално равнище, така и на равнището на еврозоната е от изключително значение за договарянето и успешното осъществяване на политиките, които са необходими за възстановяването и дългосрочната икономическа устойчивост.

1.11. Ефективните мерки срещу изпирането на пари, данъчните престъпления, използването на данъчни убежища и нелоялната данъчна конкуренция между държавите членки също ще спомогнат за постигане на целите на Пакта за стабилност и растеж.

1.12. ЕИСК подкрепя създаването на европейска схема за застраховане на депозитите и призовава за създаването на общ механизъм за подкрепа, за да се ускори Единния фонд за реструктуриране на банковия съюз. Би трябвало да бъдат предприети решителни стъпки за разрешаване на проблема с необслужваните кредити, като същевременно се защитават правата на потребителите и се съблюдават съответните принципи на европейския стълб на социалните права.

1.13. ЕИСК подкрепя инициативите за завършване на изграждането на Икономическия и паричен съюз, включително силен европейски стълб на социалните права, по-голяма фискална гъвкавост и фискален капацитет за еврозоната, по-специално като се насърчи създаването на финансово ведомство на еврото, което в крайна сметка следва да емитира общи облигации при строг демократичен и политически контрол.

1.14. ЕИСК призовава за по-нататъшно подобряване на европейския семестър със засилена координационна роля на Европейската комисия в него и с ясен ангажимент на държавите членки за осъществяване на политиките, които те договарят на равнището на Съвета, като по този начин се избягва несигурността и се създава благоприятна инвестиционна среда.

## 2. Контекст

2.1. След доклада на петимата председатели е налице ангажимент в рамките на европейския семестър за укрепване на интеграцията между еврозоната и националните равнища. Както през 2016 г., така и през 2017 г. годишният обзор на растежа е съпътстван от препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната. Целта е да се предостави възможност за провеждане на своевременно и насочено обсъждане относно еврозоната като цяло преди специфичните за отделните държави дискусии, което да позволи общите предизвикателства да бъдат напълно отразени в специфичните за отделните държави действия.

2.2. Във връзка с европейския семестър 2017 г. Комисията представи следните пет препоръки относно икономическата политика на еврозоната:

- провеждане на политики в подкрепа на растежа и сближаването и премахване на пречките пред инвестициите и създаването на работни места. Държавите с дефицит по текущата сметка или висок външен дълг би трябвало да се стремят към повишаване на производителността, докато държавите с излишък по текущата сметка би трябвало да повишат вътрешното търсене и инвестициите,
- постигане на цялостна положителна фискална позиция, която подкрепя реформите и укрепва процеса на възстановяване. Съчетаване на диференцирани национални усилия за гарантиране на дългосрочната фискална устойчивост, както и макроикономическото стабилизиране. Подобряване на структурата на публичните финанси,
- осъществяване на реформи за насърчаване на създаването на работни места, социална справедливост и сближаване, както и изместване на данъчното облагане от труда, по-специално за нископлатени работни места,

- одобряване на европейска схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД) и започване на работа по общ механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране. Справяне с рисковете за жизнеспособността на банковия сектор и насърчаване на системно намаляване на високите равнища на частния дълг,
- ускоряване на завършването на Европейския икономически и паричен съюз, включително посредством прилагане на останалите дейности по етап 1 на доклада на петимата председатели.

2.3. Нов елемент на европейския семестър 2017 г. е съобщението „Към положителна фискална позиция за еврозоната“. В него Комисията подчертава нуждата от положителна фискална позиция, като вижда и възможност за нейното постигане. За постигането на такава фискална позиция еврозоната трябва да възприеме по-колективен подход, който отчита различията в ситуациите в отделните държави. Комисията препоръчва фискална експанзия в размер до 0,5 % от БВП през 2017 г. за еврозоната като цяло, като е определила диапазон между 0,3 и 0,8 %, за да се позволи разграничаване между отделните държави с различни рискове по отношение на тяхната макроикономическа стабилност и фискална устойчивост.

### 3. Общи бележки

3.1. ЕИСК приема положително призива на Европейската комисия за цялостна положителна фискална позиция в еврозоната. При все това обаче ЕИСК изразява загриженост, че ограничаването на фискалната експанзия до две или три държави членки, които понастоящем разполагат с фискално пространство съгласно фискалните правила на ЕС, вероятно няма да осигури предлаганата цялостна фискална позиция. Укрепването на икономическия растеж на еврозоната и на ЕС е от съществено значение в период на политическа криза и несигурност, подклаждани от излизането на Обединеното кралство от ЕС и политиките на новото правителство на САЩ, по-специално протекционистичната търговска политика. Фискалната експанзия и по-големият ръст както на публичните, така и частните инвестиции ще насърчат вътрешното търсене, което е от решаващо значение за стабилния растеж. За това ще допринесат и структурните реформи, които имат за цел ръст на производителността, подобряване на условията за развитие на бизнеса и премахване на пречките пред инвестициите.

3.2. Тази промяна в оценката на Европейската комисия относно икономическата ситуация в еврозоната е в съответствие с преходното становище на ЕИСК относно икономическата политика на еврозоната<sup>(1)</sup>, в което се настоява за активно използване на фискалните политики в подкрепа на възстановяването на еврозоната като цяло. Предлаганата от Европейската комисия положителна фискална позиция е скромна, но при условие че бъде съчетана с ефективно използване на Плана за инвестиции и ЕФСИ, тя би могла да спомогне за преодоляването на по-сериозните проблеми, свързани с бавен растеж, частична стагнация и продължаващи различия в икономическите показатели на държавите от еврозоната.

3.3. ЕИСК отбелязва, че положителната фискална позиция за еврозоната като цяло следва да се разглежда като краткосрочен и средносрочен инструмент, който трябва да е съвместим с дългосрочната фискална устойчивост. В настоящата обстановка целите за дефицита на БВП и за дълга следва да се прилагат гъвкаво, като се отчитат общите и конкретните цели на ЕС като цяло и на ИПС и на Пакта за стабилност и растеж, както се посочва в членове 119 и 120 от ДФЕС.

3.4. ЕИСК призовава Европейската комисия да изпълнява ролята си на пазител на Договорите на ЕС, по-специално на член 3 от ДЕС, в който се посочват целите за повишаване на благосъстоянието, сближаването и социалната справедливост, и признава, че конкретните цифрови ограничения, които се налагат от Пакта за стабилност и растеж, и неговото стриктно прилагане не са нито уместни, нито необходими при сегашните обстоятелства на застои и безпрецедентно ниски лихвени проценти — заключение, което се споделя, наред с другото, от ОИСР. Повишаването на благосъстоянието, сближаването и социалната справедливост са напълно съвместими с икономическия растеж и с ръста на производителността.

3.5. ЕИСК предлага да бъде прието „златно правило“ при изпълнението на Пакта за стабилност и растеж, с което публичните инвестиции, допринасящи за подобряване на потенциала за растеж и икономическата конкурентоспособност, да не се вземат предвид в целите на Пакта за стабилност и растеж относно дефицита. ЕИСК потвърждава своите позиции, изразявани в становищата си относно плана за инвестиции за Европа, относно Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), и относно удължаването на срока на ЕФСИ<sup>(2)</sup>: необходими са по-големи публични инвестиции за стимулиране на растежа в краткосрочен и дългосрочен план, като последното е необходимо условие за публичната бюджетна консолидация.

<sup>(1)</sup> ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 41.

<sup>(2)</sup> ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 27 и ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 57.

3.6. ЕИСК предупреждава, че ако икономическите политики не бъдат насочени към насърчаване на общите цели на ЕС и ИПС, включително в предстоящата Бяла книга за бъдещето на Европа, може да не бъде преустановено засилването на настроенията срещу ЕС и ИПС. Това би могло да представлява особен проблем предвид сегашните предизвикателства, свързани, наред с другото, с геополитическите процеси в съседните на ЕС държави, с вълните от бежанци и мигранти и с изменението на климата. Само една обединена и икономически силна Европа със силна обществена подкрепа може да успее да превърне подобни предизвикателства във възможности. Европейските институции, в сътрудничество с ангажираното с каузата на европейския проект гражданско общество, следва да се стремят чрез подходящи средства да предават на европейските граждани всички положителни активи, които ЕС трябва да осигурява за тях в областта на политиката и икономиката.

3.7. Планът за инвестиции за Европа следва да бъде инструментът, който може да допринесе за възстановяване на растежа и за намаляване на различията. Равнището на финансирането досега означава, че то може да поддържа единствено предишните равнища на кредитиране от ЕИБ при силно предпочитание към инвестиции в държави с най-малки затруднения. По това следва да се работи неотложно, като се гарантира достатъчно гъвкавост в Пакта за стабилност и растеж по отношение на необходимите публични инвестиции и по този начин се даде възможност за решително нарастване на инвестициите в енергийния преход, образованието и уменията, инфраструктурата и финансираните от ЕФСИ проекти в цялата еврозона, като същевременно се насърчават инвестициите в иновативни проекти в частния сектор.

3.8. Данъчната политика с прогресивно данъчно облагане е много важен елемент за насърчаване на социалната справедливост. Във връзка с това една оптимална, подходяща и стимулираща растежа фискална система е изключително важна. Намаляването на данъчното облагане на най-ниските доходи следователно може да допринесе за макроикономическата стабилност и да действа като по-голям стимул за платена заетост. Въпреки това всяко намаляване на данъчните ставки следва да бъде придружено от алтернативни източници на данъци, за да се гарантира избягването на бюджетни дефицити.

3.9. ЕИСК приветства призива на Европейската комисия държавите членки с дефицити по текущата сметка и с висок външен дълг да се съсредоточат върху повишаване на ръста на своята производителност. В този контекст отбелязва, че справедливото преразпределяне на доходите и богатствата в резултат на повишаването на производителността, следва да увеличи равенството и да се отрази благоприятно на вътрешния и глобалния пазар в еврозоната. Важно е да се стимулира вътрешното търсене като необходимо условие за подпомагане на растежа и преодоляване на кризата.

3.10. ЕИСК счита, че приоритет в структурните реформи следва да бъде даден на онези от тях, които повишават ръста на производителността, но и укрепват сигурността на работните места и на системите за социална закрила в рамките на подходящи условия за стопанска дейност. Някоя държава от еврозоната не може да се конкурира в съвременния свят въз основа на ниски заплати и непостоянна заетост. Следва да бъде поставен акцент върху реформите, които съчетават договорена гъвкавост и сигурност, с цел повишаване и създаване на стимули за повишаване на уменията и иновациите. Реформите на пазара на труда следва да насърчат по-голяма стабилност на заетостта, която ще спомогне за подобряване както на търсенето, така и на предлагането в икономиката на еврозоната дори и в краткосрочен план.

3.11. ЕИСК още веднъж подчертава <sup>(3)</sup>, че сегашното влошено състояние на еврозоната е породено от слабо търсене, което от своя страна е резултат от фискалните политики и асиметричните корекции на салдата по текущите сметки (въз основа най-вече на разходите за труд) през последните години, по време на най-голямата следвоенна рецесия, а не от недостатъчните усилия на държавите членки за провеждане на реформи. Комитетът отново подчертава, че структурните реформи, насочени към предлагането в икономиките, няма да стигнат далеч при стимулирането на инвестициите и растежа, ако не бъде одобрена експанзионистична фискална позиция в еврозоната, която да продължи и след започване на възстановяването.

3.12. ЕИСК изразява съжаление, че по време на кризата социалният и гражданският диалог беше нарушен, ако не и напълно пренебрегнат, в държавите членки, особено в онези от тях, в които трябваше да бъде осигурена финансова подкрепа и които предприеха широкомащабни социални реформи и реформи на пазара на труда. Някои водещи показатели, отразяващи европейския стил на социалните права в баланса между социалните партньори, следва да бъдат препоръчани за включване в модела на европейския семестър. ЕИСК отбелязва, че понастоящем процедурите за социален диалог не са гарантирани в ЕС и в много от държавите членки, което възпрепятства социалните партньори да вземат ефективно участие в процеса на европейския семестър.

<sup>(3)</sup> ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 41.

3.13. ЕИСК освен това счита, че координацията на икономическите политики в рамките на европейския семестър би трябвало да бъде подобрена, а ролята на Европейската комисия — засилена. С цел повишаване на доверието в този процес, държавите членки би трябвало надлежно да изпълняват своите ангажменти, поети на заседанията на Съвета.

#### 4. Специфични бележки

4.1. ЕИСК подкрепя инициативите на Европейската комисия за завършване на изграждането на банковия съюз, а именно чрез създаване на обща схема за застраховане на депозитите и на общ механизъм за подкрепа на Единния фонд за реструктуриране. Тези стъпки са от съществено значение за облекчаване на тежестта върху националните държавни бюджети във връзка с гарантирането на стабилността на банковата система, която представлява обществено благо. Те са още по-важни с оглед на факта, че напредъкът към политически съюз за момента остава извън дневния ред.

4.2. ЕИСК отбелязва и, че проблемът с необслужваните кредити на банките е от изключително значение за допълващите политики, насочени към възобновяване на растежа. Незабавно би трябвало да бъдат предприети стъпки за разрешаване на проблема, като същевременно бъдат взети под внимание съображенията за защита на потребителите.

4.3. Фискалните измами и избягването на данъчно облагане водят до значителен спад на публични приходи, което оказва сериозно отрицателно въздействие върху изпълнението на целите на Пакта за стабилност и растеж и върху способността за увеличаване на публичните инвестиции. По-конкретно данъчните убежища са от основно значение за широкомащабните дейности, свързани с избягването на данъчно облагане, и за свързаните с тях престъпления (напр. изпирането на пари). Преустановяването на използването на данъчни убежища би трябвало да бъде приоритет. ЕИСК призовава всички институции на ЕС и на еврозоната незабавно да приемат и да приложат директиви за тази цел.

4.4. Нелоялната данъчна конкуренция между държавите членки влошава капацитета за събиране на данъци на редица държави членки и следователно тяхната способност за изпълнение на целите на Пакта за стабилност и растеж. ЕИСК счита, че органите на ЕС би трябвало да предприемат разумни и балансирани стъпки за преустановяване на практиките на нелоялна данъчна конкуренция съгласно препоръките на ОИСР и МВФ.

4.5. Въпреки че признава огромните усилия за по-нататъшното укрепване и развитие на еврото, които са необходими в момента и ще бъдат необходими в близко бъдеще, за да се осигури траен просперитет и стабилност на еврозоната, ЕИСК счита за желателно постигането, наред с другото, на следните цели:

- създаване на единно външно представителство на еврозоната на международните форуми (Международен валутен фонд, ОИСР и др.)<sup>(4)</sup>,
- развитие на фискална гъвкавост и фискален капацитет за еврозоната, включително на възможността за емитиране на еврооблигации чрез потенциални институционални стъпки като създаването на общо финансово ведомство на еврозоната<sup>(5)</sup>,
- укрепване на европейския стълб на социалните права посредством подходящ социален диалог и ангажиране на социалните партньори във всички законодателни инициативи<sup>(6)</sup>,
- създаване на специфичен процес на макроикономически диалог за еврозоната, както се предлага в предишни становища на ЕИСК<sup>(7)</sup>,
- засилване на демократичния контрол върху политиките на ЕС<sup>(8)</sup>.

Брюксел, 22 февруари 2017 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 16.

<sup>(5)</sup> ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10; ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 33; и ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8.

<sup>(6)</sup> ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10, и становище на ЕИСК относно „Европейски стълб на социалните права“ (ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10).

<sup>(7)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 33 и ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 35.

<sup>(8)</sup> ОВ С 332, 8.10.2015, стр. 8.