

ИКОНОМИЧЕСКИЯТ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ – ЕДНА ГОДИНА СЛЕД ДОКЛАДА НА ПЕТИМАТА ПРЕДСЕДАТЕЛИ

*Доц. д-р Калоян Симеонов
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“*

1. Увод

Изграждането на Икономическия и паричен съюз (ИПС) през 90-те години на XX век бе като повечето големи проекти на ЕС - компромис в рамките на постижимото към съответния момент. Единната парична политика, осъществявана от наднационалната Европейска централна банка, започна да се съчетава с координация на икономическите и фискалните политики на държавите - членки на еврозоната. В архитектурата на ИПС изначално бе създадено неравновесие – колкото и да е засилена една координация на икономическите и фискалните политики, тя трудно може да допълни успешно единната и наднационална парична политика в еврозоната. Държавите - членки на ЕС, продължиха да вземат различни по посока и сила решения във връзка със своето икономическо развитие, структурни реформи, бюджетна дисциплина и използването на държавния дълг като инструмент за въздействие или решаване на проблеми. В допълнение, въпреки единните правила в областта на финансовите услуги в ЕС, надзорът на финансовия сектор също остана фрагментиран в рамките на тесните национални граници, което допълнително създаде проблеми пред ефективността на Икономическия и паричен съюз.

Всичко това не може да омаловажи значението на създаването на единната валута и изграждането на Икономическия и паричен съюз, но построената вече „сграда“ и нейната конструкция се нуждаят от промяна и от завършване. Всичко това си пролича особено силно в рамките на разразилата се буря – последната глобална финансова и икономическа криза, която засегна чувствително и еврозоната.¹

¹ Подобна метафора се съдържа и в доклада на петимата председатели на институции на ЕС: „Днес европейският Икономически и паричен съюз наподобява къща, която е била изградена в продължение на десетилетия, но е само частично завършена. Когато се разрази бурята, нейните стени и покрив трябваше да бъдат спешно укрепени. Вече е крайно време да се засилят нейните основи. За да постигнем това, трябва да предприемем допълни стъпки за завършване на ИПС.“

И в този случай кризата се оказа не само проблем, но се превърна и в нова възможност – възможност за предприемане на по-решителни мерки за доизграждане на Икономическия и паричен съюз. Един от основните стратегически документи, които очертават рамката за доизграждане на Икономическия и паричен съюз е т.нар. доклад на петимата председатели на европейски институции от месец юни 2015 г. – докладът на председателя на Европейската комисия, изготвен в тясно сътрудничество с председателя на Европейския съвет, председателя на Еврогрупата, президента на Европейската централна банка и председателя на Европейския парламент (наричан по-долу докладът на петимата председатели).²

В настоящия анализ ще направим първо кратък преглед на някои от предходните стратегически документи за доизграждане на ИПС след началото на последната финансова и икономическа криза. След това ще представим основните идеи на доклада на петимата председатели, а накрая ще изследваме до каква степен е започнало реализирането на идеите на този доклад близо една година след неговото публикуване.

2. Стратегически документи за доизграждане на ИПС преди доклада на петимата председатели

Докладът на петимата председатели от юни 2015 г. има своята предистория. Това са най-вече предходните стратегически документи на институциите на ЕС или на техните председатели, които очертават плановете за доизграждане на Икономическия и паричен съюз в ЕС след последната финансова и икономическа криза, започнала през 2007 - 2008 г. Кризата подчерта още по-ясно нуждите от завършването на конструкцията на този приоритетен европейски проект, който доведе до приемането на единна европейска валута, използвана към средата на 2016 г. като законно платежно средство от 19 държави - членки на еврозоната. Акцентът в настоящия анализ ще бъде фокусиран върху подобни стратегически документи на ЕС, защото те по най-добрия начин обобщават основните идеи за реформиране на ИПС, а всички законодателни инициативи и други последващи действия съдържат конкретните детайли, по които тези реформи би следвало постепенно да се реализират.

Представянето на тези стратегически документи ще започнем с **докладите на четиримата председатели на институции на ЕС** от втората половина на 2012 г. Те много наподобяват като структура и логика доклада на петимата председатели от юни 2015 г., но между тях има и някои различия. Както показва и тяхното съкратено наименование, в докладите от 2012 г. участват четирима председатели на институции на ЕС, които са същите като тези през 2015 г., но без председателя на Европейския парламент. Друга разлика е, че докладите на четиримата председатели се ръководят от тогавашния пред-

² Вж.: Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, с.4. За доклада на петимата председатели, вж. също: European Commission (2015), „Five Presidents' Report sets out plan for strengthening Europe's Economic and Monetary Union as of 1 July 2015“, Press Release, Brussels, 22 June 2015.

седател на Европейския съвет – Херман Ван Ромпой, докато в доклада на петимата председатели от юни 2015 г. водеща е ролята на новия председател на Европейската комисия – Жан-Клод Юнкер. През 2012 г. Жан-Клод Юнкер също участва в изработването на стратегическите документи за доизграждане на ИПС, но по това време като председател на Еврогрупата.

Първоначалният доклад на четиримата председатели бе публикуван през месец юни 2012 г. и обсъден на заседанието на Европейския съвет през същия месец. През октомври 2012 г. четиримата председатели публикуваха междинен, а през декември 2012 г. и окончателен доклад, като всички те имаха едно и също наименование: „Към истински Икономически и паричен съюз“.³ В настоящия текст ще обърнем повече внимание на окончателния доклад от декември 2012 г., тъй като именно той отразява вижданията на лидерите на европейските институции след близо половин година обсъждане на първоначалния и междинния им доклад. Неговата структура е идентична с тази на първите два доклада.

Идеята на окончателния доклад на четиримата председатели е да начертае специфична и обвързана със срокове рамка от реформи, изпълнението на която да доведе до завършването и постигането на един истински Икономически и паричен съюз. Мерките следваше да се изпълнят в три последователни етапа.

Първият етап обхващаше периода от края на 2012 г. и по-голямата част на 2013 г., в който следваше да се реализират някои краткосрочни промени. Акцентът през този първи етап бе постигането на фискална стабилност и прекъсването на връзката между състоянието на банките и публичните финанси. Вторият етап обхващаше периода от края на 2013 г. до края на 2014 г. и следваше да завърши изграждането на интегрирана финансова рамка и стимулирането на стабилни структурни политики. Третият етап следваше да обхване периода след 2014 г. и да подобри устойчивостта на ИПС чрез създаването на финансов инструмент на централно ниво, чрез който да се поемат евентуални бъдещи шокове.

Четири основни направления, към които бяха насочени мерките в доклада на четиримата председатели, бяха:

- Създаване на *интегрирана финансова рамка*, основен акцент в която бе изграждането на банковия съюз в еврозоната.
- Постигане на *интегрирана бюджетна рамка* чрез устойчиви национални бюджетни политики и постепенното изграждане на фискален капацитет за

³ За повече информация, вж. първоначалния доклад от месец юни 2012 г.: European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, PRESSE 296, EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012, междинния доклад: European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Interim Report, Brussels, 12 October 2012 и окончателния доклад: European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

еврозоната, който да е отделен от настоящата многогодишна финансова рамка на ЕС.

- Изграждане на *интегрирана рамка на икономическите политики*, включително чрез предприемане на структурни реформи и тяхното финансиране чрез сключването на договорни споразумения с държавите членки с конкретни ангажменти.
- *Засилване на демократичната легитимност и отчетност*. Ускоряването на реформите в Икономическия и паричен съюз налага и засилване на демократичната легитимност и отчетност, в т.ч. и пред националните парламенти. Нарастването на правомощията на ЕЦБ, например, предполага нейното по-сериозно отчитане и пред Европейския парламент.

През следващите години като че ли най-сериозен напредък бе постигнат в рамките на първото направление, а именно по отношение на изграждането на банковия съюз, като на 4 ноември 2014 г. стартира Единният надзорен механизъм, който дава правомощия на ЕЦБ да извършва директен надзор над системните банки в еврозоната, както и да отговаря като цяло за банковия сектор в нея, в т.ч. и да има окончателната дума за най-важните надзорни решения и по отношение на по-малките банкови институции, като например издаване или отнемане на лиценз за извършване на банкова дейност, разрешения за придобиване на квалифицирани дялови участия в банка и други.

На 1 януари 2016 г. започна да функционира и вторият стълб на банковия съюз под формата на Единен механизъм за реструктуриране на банките, в рамките на който за осемгодишен преходен период до 2024 г. следва да се изгради постепенно и Единен фонд за реструктуриране със средства от самите банкови институции. Посредством Единния наръчник за банкови услуги, който е третият стълб на банковия съюз, се усъвършенстват регулаторните правила за банкова дейност в целия Европейски съюз. Въпреки това банковият съюз към средата на 2016 г. все още не е напълно завършен, за което ще стане дума и по-долу в настоящия анализ. Основният въпрос е, че изграждането на банков съюз не може да доведе до една завършена финансова рамка, защото той не обхваща важни сектори на финансовите услуги като капиталовите пазари, застраховането, управлението на пенсионните фондове и други.

Най-малък напредък при изпълнението на мерките от доклада на четиримата председатели бе постигнат във второто направление – по отношение на създаването на интегрирана бюджетна рамка. По-сериозен прогрес бе реализиран при създаването на интегрирана рамка на икономическите политики, където ролята и значението на Европейския семестър, процедурите за макроикономическите дисбаланси и други инициативи постепенно се засилва и укрепва. Наблюдава се също и плавно засилване на демократичната легитимност и отчетност при изпълнението на реформите и политиките в Икономическия и паричен съюз, като и в тази сфера има какво още да се желае.

Другият важен стратегически документ, който предхожда доклада на петимата председатели от юни 2015 г., е публикуваният в края на ноември 2012 г. **подробен план на Европейската комисия** за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз.⁴ Този план е издаден само няколко дни преди разглеждания вече окончателен доклад на четиримата председатели. Той е публикуван под формата на Съобщение на Комисията и няма обвързващ характер за останалите институции на ЕС и за държавите членки, а има за цел по-скоро да провокира дебата за необходимите мерки за доизграждането на Икономическия и паричен съюз.

Този план също обхваща три етапа, но те са много по-дългосрочни и съдържат по-амбициозни мерки и идеи, отколкото в доклада на четиримата председатели. Първият етап следваше да бъде с продължителност от 18 месеца, вторият да е до пет години след публикуването на плана, а третият да обхваща периода след този петгодишен преходен период. Документът на Европейската комисия е много по-подробен, като в началото той прави ретроспекция и на вече реализираните реформи в областта на Икономическия и паричен съюз.

Съществуват много важни различия между окончателния доклад на четиримата председатели и подробния план на Европейската комисия от края на 2012 г. От една страна, докладът на четиримата председатели е фокусиран в по-краткосрочен период и неговите мерки са много по-реалистични и възможни за осъществяване, като повечето от тях не изискват и промяна на договорите, на които се основава Европейският съюз. За разлика от него, мерките в подробния план на Европейската комисия са не само много по-амбициозни, свързани със сериозно отдаване на допълнителен национален суверенитет на наднационално ниво от държавите членки, но и повечето от тях изискват предварителна промяна на учредителните договори на ЕС, без която те не биха могли да се реализират. Такива мерки и планирани реформи са например идеите за създаване на краткосрочни евробондове за цялата еврозона, а впоследствие и на по-дългосрочни ценни книжа под формата на общ (споделен) дълг в рамките на еврозоната, въвеждането на механизъм и фонд за изкупуването на държавния дълг на държавите - членки на еврозоната, който надвишава прага от 60% спрямо БВП и други.

Едни от най-радикалните мерки, които се предвиждат в този план на Европейската комисия, са идеите за автономен бюджет за еврозоната и изграждане на специализирана служба - съкровище (министерство на финансите) за еврозоната в рамките на Европейската комисия, което да поеме само някои частични функции на националните институции. Всички тези мерки би следвало да доведат и до много по-тясна координация на данъчните политики, на политиките в областта на заетостта и други. Важен въпрос е дали Европейският съюз и в частност държавите от еврозоната са готови на този етап да предприемат толкова сериозни и радикални мерки.

⁴ Вж.: Европейска комисия (2012), „Подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище“, Съобщение на комисията, COM (2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г.

3. Съдържание на доклада на петимата председатели

Докладът на петимата председатели от юни 2015 г. до голяма степен повтаря някои от основните елементи на предишните стратегически документи. Но той съдържа и някои много важни особености, които му придават допълнително значение. На първо място, както вече бе посочено, автори на този доклад са не само председателите на Европейската комисия, Европейския съвет, Европейската централна банка и Еврогрупата, но и председателят на Европейския парламент. Въпреки че в доклада изрично се посочва, че той отразява личните разсъждения и дискусии на петимата председатели, все пак не трябва да се забравя, че те по един или друг начин отразяват преобладаващото мнение в тях и ръководят тяхната работа, а Европейският парламент и към момента е единствената институция на ЕС, която се избира пряко от гражданите на Съюза.

На второ място, този доклад не само реферира към предишните стратегически документи, но и ги надгражда, като продължава вече започнатите реформи и се стреми да ги ускори. На трето място, допълнителен импулс за доклада е, че някои от неговите автори са нови, като например Доналд Туск като председател на Европейския съвет, като в същото време има и приемственост с предишния екип от председатели, в т.ч. и от страна на Марио Драги като председател на ЕЦБ. Не на последно място, за разлика от подробния план на Европейската комисия от 2012 г., докладът на петимата председатели от юни 2015 г., подобно на доклада на четиримата председатели, съдържа по-скоро реалистични мерки, за които би могло да се постигне съгласие през следващите няколко години. В него липсват прекалено амбициозни мерки, за които на този етап трудно би могло да се осигури подкрепа. Последното, обаче, означава и друго - въпреки силното заглавие на доклада: „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, дори и всички негови мерки да бъдат реализирани за планирания близо 10-годишен период, то едва ли бихме могли и към 2025 г. да говорим за един наистина завършен и истински Икономически и паричен съюз.

Както и при другите стратегически документи, свързани с развитието на Икономическия и паричен съюз, така и при доклада на петимата председатели се предвижда процесът на интеграция да продължи в рамките на три етапа. Първият етап се предвижда да бъде в периода 1 юли 2015 г. - 30 юни 2017 г., наречен условно „задълбочаване чрез действие“. Планира се мерките в рамките на този първи етап да не изискват промяна на учредителните договори, на които се основава ЕС. Преходът от първия към втория етап следва да се осъществи посредством публикуването от Европейската комисия през пролетта на 2017 г. на Бяла книга, която да очертае по-подробно мерките през втория етап. Този втори етап би следвало да е по-продължителен и да обхваща периода от средата на 2017 г. до 2025 г. и се нарича условно „завършване на ИПС“. Според доклада третият етап би следвало да започне най-късно до 2025 г. и в рамките на него вече да е налице един завършен ИПС.

Докладът на петимата председатели също очертава четири направления за развитие на реформите, като те се идентифицират с изграждането на четири отделни съюза.

Първото направление е необходимостта от създаването на един истински *икономически съюз*, който да гарантира, че всяка икономика на държава членка от еврозоната има капацитета и структурните характеристики да преуспява в рамките на паричния съюз и общата парична политика. Второто направление е нуждата от създаване на *финансов съюз*, който да не се ограничава само до завършване на банковия съюз, но да предвижда и други стратегически мерки като създаването на съюз на капиталовите пазари. Третото направление са мерките по посока на изграждане на *фискален съюз*, който следва да води до фискална устойчивост и фискална стабилизация. На последно място, Икономическият и паричен съюз следва да доведе и до създаването на *политически съюз*, който трябва да осигури основата за всички горепосочени съюзи чрез истинска демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване. Съгласно доклада на петимата председатели, тези четири съюза са взаимозависими и трябва да се развиват паралелно, като всички държави от еврозоната участват във всеки един от тях.⁵

Основните инициативи и мерки в тези четири направления в доклада на петимата председатели са:

Изграждане на истински икономически съюз

Първата водеща инициатива в тази посока се отнася до създаване на система от национални органи за конкурентоспособност в държавите членки от еврозоната. Идеята е това да бъдат независими органи, които да оценяват нивото на конкурентоспособност в съответната национална икономика, като правят сравнение и с други държави. Едни от основните променливи, които следва да бъдат анализирани са растежът на заплатите и на производителността на труда, както и дали ръстът на заплатите не изпреварва ръста на производителността на труда. Тези органи биха могли да оценяват и напредъка на икономическите реформи в страната и как те влияят на развитието на конкурентоспособността. Планира се Европейската комисия да координира дейността на тези национални органи. Остава обаче открит въпросът доколко чрез създаването на нови национални институции може да се гарантира постигането на по-голяма конкурентоспособност и дали не се постига обратният резултат, а именно увеличаване на административната тежест и необходимостта от координация в еврозоната.

Втората група от мерки за доизграждане на икономическия съюз се планира да бъде засилването на процедурата за макроикономически дисбаланси, като се усъвършенства нейната корективна функция за стимулиране на провеждането на необходимите реформи и като се осигури по-добър анализ на дисбалансите не само в отделните държави членки, но и в еврозоната като цяло.

Третата група от мерки има много широко приложение и следва да доведе до засилен фокус върху заетостта и социалните показатели в еврозоната. Някои от мерките в тази посока би следвало да се отнасят до осигуряване на работни места на повече

⁵ Вж.: Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, с.5.

хора от всички възрасти, постигане на точния баланс между гъвкави и сигурни трудови договори, изместване на данъчната тежест от труда и други.

Последната засега по-ясно обособена група от мерки по посока на изграждане на икономически съюз би следвало да доведе до по-силна координация на икономическите политики. В тази група от мерки влизат действия като отправяне от Европейската комисия на по-ясни препоръки към държавите членки в рамките на Европейския семестър, засилване на търсенето на отговорност от държавите членки във връзка с изпълнението на техните ангажменти по процедурите на Европейския семестър, по-добро интегриране на общите за еврозоната предизвикателства при осъществяването на националните икономически политики, както и откриване на възможности за по-засилен многогодишен подход при определянето на съответните политики, тъй като понастоящем Европейският семестър се фокусира основно върху мерките и действията през настоящата и следващата година.

Всички тези мерки и действия определено са в правилната посока, за да може да се засили координацията и взаимодействието на икономическите политики на държавите - членки на еврозоната, с което да се подпомогне провеждането на единната парична политика в нея. Друг е въпросът, обаче, доколко със засилване на координацията, по-голяма отчетност и взаимодействие може да се постигне един истински завършен икономически съюз в еврозоната. Дори и при пълното изпълнение на тези мерки, единната парична политика на ЕЦБ в еврозоната няма да получи пълноправен партньор, който да извършва една напълно обединена и интегрирана икономическа политика между държавите - членки на еврозоната.

Създаване на финансов съюз

Второто направление за изграждане на завършен Икономически и паричен съюз е създаването на финансов съюз поне по отношение на държавите - членки на еврозоната. Както се посочва в доклада на петимата председатели, в един изграден паричен съюз е необходимо финансовата система да бъде действително единна, тъй като в противен случай импулсите и решенията на паричната политика няма да бъдат отразени по еднакъв начин в държавите членки. Освен това, както е отбелязано и в доклада, имайки предвид, че по-голямата част от парите представляват банкови депозити, паричната единица може да бъде действително единна само ако доверието в сигурността на банковите депозити е едно и също, независимо в коя държава членка дадена банка извършва дейността си.⁶

Именно в тази връзка и основните мерки за изграждането на финансов съюз са насочени към завършването на банковия съюз. Като най-краткосрочна и приоритетна мярка е посочена необходимостта от пълното въвеждане на директивата за възстановяване и реструктуриране на банки и инвестиционни посредници, за да може да

⁶ Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, с.13.

бъде осъществено по-ефективно споделянето на риска в рамките на банковия сектор. На второ място, следва да бъде изграден механизъм за мостово финансиране за държавите от еврозоната, които да подкрепят Единния фонд за реструктуриране, ако в началото на неговото функциониране и поетапно запълване средствата за реструктуриране на банки в затруднение се окажат недостатъчни. На следващо място, най-късно до края на преходния период до 2024 г. трябва да бъде изграден и много по-завършен общ предпазен механизъм за Единния фонд за реструктуриране, който да осигурява средства при временен недостиг на ресурс за реструктуриране, като банките в еврозоната следва да връщат средствата от предпазния механизъм в средносрочен период.

Една от най-важните мерки за завършването на банковия съюз е изграждането на неговия четвърти стълб, а именно на Единната схема за гарантиране на влоговете в банките. Понастоящем са актуализирани съществено правилата за националните схеми за гарантиране на влоговете, но банковият съюз би бил незавършен без Единна схема за гарантиране на влоговете, подобно на Единния фонд за реструктуриране на банки. В процеса на тяхното завършване тези два финансови механизма ще могат и взаимно да се подпомагат при нужда.

Изграждането на Единна схема за гарантиране на влоговете следва да върви ръка за ръка с по-нататъшно намаляване на рисковете в банковия сектор, за да се избегне в максимална степен моралният хазарт при бъдещо използване на средствата от една подобна схема. Все по-засилено се говори и за извършване на детайлен преглед на третирането на банковите експозиции по отношение на държавния дълг.

Освен завършването на банковия съюз, изграждането на финансовия съюз си поставя за задача и създаването на съюз на капиталовите пазари. За разлика от банковия съюз, който е отворен предимно за държавите - членки на еврозоната, поне на този етап съюзът на капиталовите пазари се изгражда като проект, който се отнася до всички 28 държави - членки на ЕС. Целта на съюза на капиталовите пазари е да има повече и по-разнообразни форми на финансиране за предприятията, включително за малките и средни предприятия, за да може да се стимулира растежът и икономическото развитие в държавите членки. Една от най-крайните мерки, които се обсъждат в доклада на петимата председатели, е евентуалното създаване и на единен европейски надзорен орган за капиталовите пазари. Независимо че и към момента Европейският орган за ценни книжа и пазари има надзорни правомощия върху агенциите за кредитен рейтинг и регистрите за трансакции, както и редица други функции, ЕС все още е далеч от създаването на единен орган за надзор над капиталовите пазари.

Както при изграждането на икономическия съюз, така и при финансовия съюз, дори и да се изпълнят всички заложи мерки в доклада на петимата председатели, те едва ли ще доведат до един наистина завършен финансов съюз. Достатъчно е да споменем, че съюзът на капиталовите пазари все още не предвижда толкова интегрирана рамка, каквато е тя за банковия съюз, както и че извън този финансов съюз все още са такива ключови сектори на финансовите услуги като застраховането и пенсионните фондове, за които се прилагат единствено определени хармонизирани правила на

ниво ЕС. В допълнение, тези хармонизирани правила са много по-ясно очертани в областта на застраховането, докато при пенсионните фондове почти липсват единни изисквания на ниво ЕС, най-малкото защото подобни мерки ще имат отношение и към социалните политики на държавите членки, които към момента се реализират основно на национално ниво.

Постигане на фискален съюз

Както се посочва и в доклада на петимата председатели, една от основните поуки от кризата е, че фискалните политики са от жизненоважен интерес в рамките на един паричен съюз. В доклада се отбелязва също, че един силен икономически и финансов съюз и една ориентирана към ценовата стабилност парична политика не са гаранция за това ИПС да функционира винаги правилно, като неустойчивите фискални политики не само застрашават стабилността на цените в ЕС, но вредят също така на финансовата стабилност, тъй като водят до верижна дестабилизация между държавите членки и до финансово фрагментиране.⁷

Една от основните идеи в краткосрочен план е създаването на консултативен Европейски фискален съвет, който следва да допълва и координира вече изградените национални фискални съвети във връзка с директивата за бюджетните рамки. Съгласно одобрените в доклада на петимата председатели ръководни принципи за този нов Европейски фискален съвет, той следва единствено да предоставя съвети, а не да прилага политика, което остава като приоритетна задача за Европейската комисия. Комисията ще има възможност и да се отклонява от становището на Европейския фискален съвет, като ще следва да обяснява причините за това. В допълнение, Европейският фискален съвет ще следва да предоставя икономическа, а не юридическа преценка относно подходящата фискална позиция, както на национално равнище, така и на равнище еврозона.

В доклада на петимата председатели като по-дългосрочна мярка се предвижда създаването на фискална стабилизираща функция за еврозоната, или казано по друг начин, на допълнителен бюджет специално за еврозоната, с който да може да се реагира на възникването на шокове и да се създава възможност за справяне с други предизвикателства в нея. В доклада изрично се посочва, че съществуват много начини, по които един паричен съюз може да се развие към фискален съюз. Но в същото време се подчертава, че макар степента, до която паричните съюзи имат общи бюджетни инструменти да се различава, то всички завършени парични съюзи би следвало да имат и обща макроикономическа стабилизираща бюджетна функция за по-добро справяне със сътресения, които не могат да бъдат преодолені напълно само на национално равнище.

Петимата председатели на институции на ЕС са посочили и някои от ръководните принципи, на които следва да отговаря една подобна бъдеща стабилизираща бюджетна

⁷ Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, стр. 17.

функция за еврозоната. На първо място, тя не трябва да води до постоянни трансфери между държавите, нито до трансфери само в една посока, както и не трябва да се разглежда като начин за изравняване на приходите между държавите членки. На второ място, тя не трябва да подкопава стимулите за стабилни фискални политики и за отстраняване на структурните слабости на национално равнище. Също така, стабилизиращата бюджетна функция не следва да се разглежда като инструмент за управление на кризи, тъй като изграденият Европейски стабилизационен механизъм вече изпълнява тази функция.

Постигането на фискален съюз в еврозоната е несъмнено едно от най-съществените предизвикателства пред завършването на Икономическия и паричен съюз. Създаването на стабилна фискална стабилизираща функция или на специален бюджет за еврозоната ще изисква не само отдаване на национален суверенитет, а преразпределяне на ресурси. Достатъчно е да припомним колко трудно се намира компромис по многогодишната финансова рамка и по годишните бюджети в рамките на ЕС, които представляват не повече от 1% от БВП на годишна база, за да си представим колко трудно би бил изграден един наистина стабилен бюджет за еврозоната, който да бъде способен да реагира на неравновесията в нея.

Изграждане на политически съюз

Изграждането на политически съюз следва да бъде кулминацията на усилията за постигане на един истински и завършен Икономически и паричен съюз. Пълното създаване на един истински политически съюз едва ли е възможно да се постигне за един десетгодишен период до 2025 г., но могат да бъдат положени поне основите за един подобен съюз. Частта в доклада на петимата председатели, която се отнася до мерките за създаване на политически съюз, носи наименованието „Демократична отчетност, легитимност и институционално укрепване“.

Едни от водещите мерки за постигането на политически съюз би следвало да бъдат засилването на ролята не само на Европейския парламент, но и на националните парламенти при осъществяването на отчетност и на парламентарен контрол по осъществяването на ключови за ИПС политики, в т.ч. и в рамките на Европейския семестър. Други направления в работата по постигане на политически съюз би следвало да бъдат консолидирането на външното представителство на еврото, интегрирането на подписаните през последните години междуправителствени споразумения в правната рамка на ЕС, определянето на по-централна роля на Еврогрупата и други.

Едно от най-интересните направления за бъдещи мерки за постигане на политически съюз се очертава да бъде работата по създаването на фискална служба (treasury, „министерство на финансите“) за еврозоната, поради което ще му обърнем повече внимание. Както вече знаем, това не е нова идея и е била застъпвана и в предходни стратегически документи за завършването на Икономическия и паричен съюз. За съжаление, в доклада на петимата председатели тази идея е представена по един много скромнен и предпазлив начин, и то не в частта за изграждането на фискален съюз. Независимо че в доклада се посочва, че един истински фискален

съюз ще изисква в по-голяма степен съвместно вземане на решения в областта на фискалната политика, в него изрично се подчертава също, че създаването на фискална служба за еврозоната няма да води до централизиране на всички аспекти на политиката на приходите и разходите. Още по-категорично за запазването в голяма степен на настоящото статукво звучи и изявлението, че държавите - членки на еврозоната, ще продължат да вземат решенията относно данъчното облагане и разпределението на бюджетните разходи в съответствие с националните си приоритети и политическия избор. В доклада накрая плахо се споменава, че с развитието на еврозоната към истински ИПС някои решения ще трябва все повече да бъдат вземани съвместно, като се гарантира демократична отчетност и легитимност, а една бъдеща финансова служба на еврозоната би могла да бъде мястото, където да се вземат тези съвместни решения. В доклада липсва, обаче, каквато и да е конкретика относно това кои биха могли да бъдат тези решения във фискалната област, които в бъдеще да се вземат съвместно на равнище еврозона.

4. Какво е постигнато една година след доклада на петимата председатели

Близо една година след публикуването на доклада на петимата председатели на институции на ЕС от юни 2015 г. е много трудно да се оцени дали постигнатото за завършване на Икономическия и паричен съюз е достатъчно с оглед на амбициозните цели на този проект. И това е напълно разбираемо. Не може за една година един стратегически и приоритетен проект да бъде разгърнат в неговата цялост, поради което и самият доклад определя един десетгодишен период до 2025 г. за реализирането на неговите мерки и действия. И все пак първата година е особено показателна, защото се предполага, че тогава импулсът за реформи е сравнително най-силен, а зададената посока и ритъм могат да определят крайния резултат и неговата завършеност и ефективност.

От тази гледна точка може да се оцени, че през първата година от публикуването на доклада бе извършено не малко, но въпреки това като че ли липсва необходимият ентузиазъм за по-силни и решителни действия за завършване на Икономическия и паричен съюз. На пръв поглед може лесно да бъдат намерени обяснения за този извод, и то извън полето на интеграцията в рамките на ИПС. Европейският съюз през последната година следваше да акцентира своето внимание върху не по-малко приоритетни въпроси като справянето с бежанската криза, запазването на Шенгенското пространство и други. Преодоляването на възможността Гърция да излезе от еврозоната (т.нар. Grexit), както и референдумът и дискусиите за евентуалното излизане на Великобритания от ЕС (т.нар. Brexit) са също не по-малко важни предизвикателства, които е логично в известна степен да изместят фокуса от завършването на Икономическия и паричен съюз.

Именно на този фон извършеното до момента изглежда немалко. Бяха направени промени и бе засилено значението на Европейския семеистър за координирането на националните икономически и фискални политики. Утвърдена бе практиката препоръ-

ките на Европейската комисия за държавите членки да бъдат публикувани близо три месеца по-рано, през февруари на съответната година, за да може да има повече време за дискусии и разговори с държавите членки относно тези препоръки и необходимите бъдещи действия за тяхното адресиране. Все по-отчетливо започват да се дискутират не само специфични за държавите членки препоръки, но и такива, които са валидни за еврозоната като цяло.

В областта на завършване на финансовия съюз също бяха предприети редица мерки. Напредна, макар и със закъснение, процесът на пълно въвеждане в националните законодателства на директивата за възстановяване и реструктуриране на банки и инвестиционни посредници и директивата за гарантиране на влоговете в банките. В края на 2015 г. бе постигнато принципно споразумение относно изграждането на механизма за мостово финансиране от държавите от еврозоната, с което да бъде подкрепен при необходимост Единният фонд за реструктуриране. Започнаха дискусиите по изключително деликатната тема дали е необходимо и възможно на този етап да се промени третирането на държавните ценни книжа за надзорни цели във финансовия сектор. Предприети бяха и немалко мерки в изпълнение на Плана за действие за изграждането на съюз на капиталовите пазари, като продължиха дискусиите по някои важни законодателни предложения, а бяха инициирани и нови законодателни мерки, започна провеждането на анализи за по-нататъшното реализиране на този съюз и други.

В областта на мерките за доизграждането на последния стълб на банковия съюз - Единната схема за гарантиране на влоговете в банките, също бе постигнато немалко. На 24 ноември 2015 г. Европейската комисия публикува законодателното предложение за създаване на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките. То е под формата на изменителен регламент на регламента, с който се създава Единният механизъм за реструктуриране.⁸ Идеята е Единната схема за гарантиране на влоговете да се изгради на три етапа до 2024 г., когато следва да бъде напълно запълнен и завършен и Единният фонд за реструктуриране в рамките на банковия съюз. Ако Единната схема бъде създадена съгласно предварителните планове на Европейската комисия и при условие че събраните средства се равняват на предложените 0.8% от гарантираните влогове на всички банки в банковия съюз, в абсолютно измерение тя би следвало да акумулира около 43 млрд. евро (по данни за банковите баланси в банковия съюз към 2011 г.).⁹ Ако към тези средства се прибавят и очакваните около 55 млрд. евро в Единния фонд за реструктуриране, в банковия съюз през 2024 г. би следвало да се съберат значителни средства, което ще представлява една сравнително добра предпазна мрежа, към която да се добави и бъдещият фискален предпазващ механизъм. По този начин по-лесно ще бъде споделян рискът в рамките на банковия съюз, особено при възникването на евентуални бъдещи кризисни ситуации.

⁸ Вж.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.

⁹ Вж.: European Commission (2015), 'A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) - Frequently Asked Questions', Strasbourg, 24 November 2015.

Не всички държави членки, обаче, са съгласни с необходимостта от бързо създаване на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките. Едно от най-съществените несъгласия на тази група държави се отнася до това, че преди да се споделя рискът в рамките на банковия съюз, той следва да бъде намален. Те смятат, че на настоящия етап рисковете в отделни държави в банковия съюз са твърдо високи, за да бъдат споделяни, което крие и сериозни опасения от възникване на морален хазарт, в случай че законодателното предложение за Единната схема бъде прието.

Други държави членки са на мнение, че постепенното намаляване на рисковете посредством допълнителни мерки следва да върви успоредно с постепенното споделяне на тези рискове, какъвто постепенен подход представлява законодателното предложение на Европейската комисия за Единната схема за гарантиране на влоговете в банките.¹⁰ Именно в тази връзка заедно със законодателното предложение за създаване на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките през ноември 2015 г. Европейската комисия публикува и съобщение, с което очертава стъпките, които следва да се предприемат, за да се завърши банковият съюз и съответно да могат да бъдат намалени рисковете в банковата система.¹¹

Един месец преди публикуването на съобщението на Европейската комисия за завършването на банковия съюз и на законодателното предложение за Единната схема за гарантиране на влоговете в банките, тя публикува и друго съобщение, което има още по-важно значение за настоящия анализ. Това е съобщението от 21 октомври 2015 г., с което се обясняват следващите стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз.¹² Това съобщение, както и придружаващите го документи разработват в повече детайли ключовите елементи, които следва да се реализират по време на първия етап до средата на 2017 г. от процеса на задълбочаване на Икономическия и паричен съюз.¹³ То на практика е придружено с пакет от други документи, които имат

¹⁰ Същото мнение, като това на втората група държави - членки на ЕС, застъпва и комисарят, отговорен за финансовата стабилност, финансовите услуги и Съюза на капиталовите пазари. При представянето на законодателното предложение за единната схема Джонатан Хил заявява следното: „*Сега ние се нуждаем от предприемането на стъпки към Единна схема за гарантиране на влоговете в банките. Правейки това, стъпка по стъпка, ние следва да сме уверени, че намаляването на риска върви ръка за ръка със споделянето на риска*“. За повече информация, вж.: European Commission (2015), 'A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks', Strasbourg, 24 November 2015.

¹¹ Вж.: European Commission (2015), 'Towards the completion of the Banking Union', Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.

¹² Вж.: Европейска комисия (2015), „Стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка, COM (2015) 600 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

¹³ За повече информация, вж. също: European Commission (2015), 'Completing Europe's Economic and Monetary Union: Commission takes concrete steps to strengthen EMU', Press Release, Brussels, 21 October 2015.

пряко значение за осъществяване на най-краткосрочните мерки за предприемане на усилия за доизграждане на Икономическия и паричен съюз. Най-важните документи от пакета са:

- *Решение на Европейската комисия за създаването на независимия Европейски фискален съвет.*¹⁴ В решението се определят съставът и задачите на Европейския фискален съвет, както и се дефинира правилото за неговата независимост. Съгласно разпоредбите на решението, при изпълнението на своите задачи членовете на Европейския фискален съвет следва да действат независимо и следва нито да търсят, нито да приемат инструкции от институциите или органите на ЕС, от което и да е правителство на държава - членка на ЕС, както и от който и да е друг публичен или частен орган.
- *Препоръка от Европейската комисия за Препоръка на Съвета за установяването на национални органи за конкурентоспособност в рамките на еврозоната.*¹⁵ Както показва и самото заглавие на препоръката, тя се отнася най-вече за държавите членки от еврозоната, но държавите членки извън зоната на единната европейска валута също са насърчени да създадат подобни национални органи за конкурентоспособност. В проекта на препоръка се съдържа описание на задачите, които следва да изпълняват тези национални органи за конкурентоспособност; характеристиките, на които следва да отговарят те, както и взаимовръзката на тяхната дейност с процедурите в рамките на Европейския семестър.
- *План на Европейската комисия за установяване на по-сплотено външно представителство на еврозоната на международните форуми.*¹⁶ Планът на Европейската комисия е отразен в нейно съобщение до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка. Неговата основна цел е да се установи все по-единно външно представителство на Икономическия и паричен съюз, чрез което да се постигне също така и единомислие в Съвета и Европейския парламент. Европейската комисия признава, че този процес следва да се развива постепенно, както и че особено разпокъсано остава външното представителство на еврозоната в Международния валутен фонд, който е ключов институционален фактор в световното управление на икономиката благодарение на механизмите си за отпускане на заеми и осъществяваното наблюдение върху неговите членове.

¹⁴ European Commission (2015), 'Commission Decision of 21.10.2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board', C(2015) 8000 final, Brussels, 21.10.2015.

¹⁵ European Commission (2015), 'Recommendation for a Council Recommendation on the establishment of National Competitiveness Boards within the Euro Area', COM(2015) 601 final, Brussels, 21.10.2015.

¹⁶ Европейска комисия (2015), „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка относно План за установяване на по-сплотено външно представителство на еврозоната на международните форуми“, COM(2015) 602 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

- Планът за установяване на по-сплотено външно представителство на еврозоната на международните форуми е придружен и с *предложение на Европейската комисия за Решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд*.¹⁷ В обяснителния меморандум към проекта на решение се обяснява, че еврозоната представлява голяма отворена икономика с международни политически отговорности и поради нейната финансово-икономическа тежест и съществуването на единна парична и валутнокурсва политика, решенията и икономическото развитие на еврозоната придобиват все по-голямо значение за световната икономика. Подчертава се също, че чрез въвеждането на Европейския семестър и други мерки бе постигнато и вътрешно обединяване, засилване и разширяване на наблюдението на равнище ЕС върху политиката на държавите членки във важни от макроикономическа и бюджетна гледна точка области.

В Съобщението на Европейската комисия от октомври 2015 г. за краткосрочните мерки за завършване на ИПС и другите документи, които бяха публикувани успоредно с него, се съдържа много конкретика за непосредствените мерки и действия, които осъществява ЕС по пътя на неговата стратегическа цел - изграждането на един истински Икономически и паричен съюз. До пълното изпълнение на тази цел остават обаче много усилия и компромиси, които трябва да бъдат постигнати през следващите години между държавите членки и институциите на ЕС.

5. Изводи

Когато се оценява първата година от изпълнението на една стратегическа цел, действията по която се очаква да бъдат в продължение на най-малко 10 години, следва да се има предвид, че това е един много кратък период, за да се направи пълен анализ на ефективността и успеха на тези мерки. В същото време, обаче, те задават темпото и показват политическата воля за осъществяването на въпросната стратегическа цел. От тази гледна точка може да се направи оценка, че през първата година след доклада на петимата председатели бе постигнато немалко и бяха поставени основите на редица други мерки и действия, които начертavat една част от пътя, който следва да бъде извървян съвместно, за да може да се изгради един завършен Икономически и паричен съюз.

Следва да се припомни също, че въпреки амбициозното заглавие на доклада на петимата председатели „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, дори и всички негови мерки да бъдат реализирани за планирания 10-годишен период, то едва ли бихме могли и към 2025 г. да говорим за един наистина завършен и истински

¹⁷ Европейска комисия (2015), „Предложение на Европейската комисия за Решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд“, COM(2015) 603 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

Икономически и паричен съюз. Засилването на координацията и по-голямата отчетност и взаимодействие в икономическите политики не може да доведе до един истински и завършен икономически съюз в еврозоната. Дори и с един завършен банков съюз, ако съюзът на капиталовите пазари не обхваща също някаква по-засилена форма на единен надзор, както и ако не бъдат по-пълноценно обхванати останалите сектори на финансовите услуги, също няма да имаме един завършен финансов съюз, който да се отнася преимуществено за еврозоната, но който да е отворен и за останалите държави - членки на ЕС. Особено плахи изглеждат мерките за постигане на един завършен фискален съюз, което е напълно разбираемо с оглед на това, че въпросите в тази област са тясно свързани с националния суверенитет, като държавите членки много трудно ще направят решителни стъпки в ограничаването на суверенитета си именно във фискалната област.

Съвсем друг е въпросът и дали във времена, когато се говори за отмяна на Шенгенското споразумение, за излизане на държави членки от Европейския съюз или от еврозоната, е възможно да се правят решителни реформи за европейското обединение и за допълнително намаляване на националния суверенитет на държавите членки.

Не трябва да се забравя също така, че дори и в настоящия си вид Икономическият и паричен съюз на ЕС е без precedent в световната парична история като дълбочина и завършеност на интеграцията в него, особено като се има предвид, че това е един многонационален паричен съюз. Остава, обаче, предизвикателство за неговото реално и истинско завършване, което може да отнеме и няколко десетилетия. Ако припомним, че някои национални парични съюзи, като например този в САЩ, също са отнели няколко десетилетия, предизвикателството за постигане на завършен Икономически и паричен съюз в ЕС наистина не следва да се разглежда като проблем, а като възможност.

Използвана литература:

1. Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015.
2. Европейска комисия (2015), „Стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка, COM (2015) 600 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.
3. Европейска комисия (2015), „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка относно План за установяване на по-сплошно външно представителство на еврозоната на международните форуми“, COM (2015) 602 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.
4. Европейска комисия (2015), „Предложение на Европейската комисия за Решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд“, COM (2015) 603 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г.

5. Европейска комисия (2012), „Подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище“, Съобщение на комисията, COM (2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г.
6. European Commission (2015), 'A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) - Frequently Asked Questions', Strasbourg, 24 November 2015.
7. European Commission (2015), 'A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks', Strasbourg, 24 November 2015.
8. European Commission (2015), 'Towards the completion of the Banking Union', Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.
9. European Commission (2015), 'Completing Europe's Economic and Monetary Union: Commission takes concrete steps to strengthen EMU', Press Release, Brussels, 21 October 2015.
10. European Commission (2015), 'Commission Decision of 21.10.2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board', C(2015) 8000 final, Brussels, 21.10.2015.
11. European Commission (2015), 'Recommendation for a Council Recommendation on the establishment of National Competitiveness Boards within the Euro Area', COM (2015) 601 final, Brussels, 21.10.2015.
12. European Commission (2015), 'Five Presidents' Report sets out plan for strengthening Europe's Economic and Monetary Union as of 1 July 2015', Press Release, Brussels, 22 June 2015.
13. European Council (2012), 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012
14. European Council (2012), 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', Interim Report, Brussels, 12 October 2012
15. European Council (2012), 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, PRESSE 296, EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012.
16. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM (2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.