

# Насоки и проблеми на засилената реформаторска дейност на Европейския съюз

Руска Димова\*

**Резюме:** Статията интерпретира новите насоки и проблеми на европейската интеграция съгласно Договорите от Лисабон и Дневния ред на десетилетието 2010-2020 г. Реформаторската дейност на Европейския съюз (ЕС) се анализира в съответствие с приоритетите на Стратегия E2020, подготовката на Договора за Европейския механизъм за стабилност и на Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. Проблемите на бъдещото развитие и управление на ЕС са обобщени на основата на анализ на критиките и аргументите в по-новите научни изследвания от гледна точка на посоката на реформаторската дейност на ЕС. Главните проблеми и критики са относително: първо, антикризисната дейност на Европейския съюз; второ, глобалната конкурентоспособност и приоритетите на Общата търговска политика; трето, комплексното, цялостното и последователното изграждане на Европейското икономическо управление; четвърто, развитието на модела на европейската интеграция.

**Ключови думи:** Европейски съюз, реформаторска дейност, антикризисна дейност, европейско икономическо управление

JEL: F15.

## 1. Насоки на засилената реформаторска дейност на Европейския съюз

### 1.1. Институционални и икономически основи

Институционалните основи на Европейския съюз (ЕС) са определени в Договорите от Лисабон. Те въвеждат условия за ново качество на управлението и институционалната структура на ЕС, адекватни на глобалните пазарни условия и структури и на съществуващите различия между националните икономически системи. В тях се легитимират освен съществуващите основни европейски институции – Европейски парламент, Съвет на ЕС, Европейска комисия, Съд на ЕС и Сметна палата, също така и стратегически европейски институции – Европейски съвет, независими европейски институции: освен Комисията, също така Европейската централна банка (ЕЦБ) и Омбудсманът, както и служби, агенции, неформални групи, научни общности, изследователски центрове и европейски научни форуми за включване в световни организации и мрежи, както и групи структури (Договорът от Лисабон, 2010, с. 325-331, с. 467-502). По този начин общите европейски интереси се мотивират пряко – освен от националните и наднационални

\* Руска Димова е доктор, доцент в катедра "МИО и бизнес" на УНСС, e-mail: rkd\_tmio@yahoo.com

## Статии

те, и от световните им институционални и управленски предимства.

Европейският съвет е институционализиран и се ръководи от председател с мандат две и половина години. Съставът му включва освен него, държавните или правителствените ръководители на страните членки и председателя на Комисията. Председателят на Европейския съвет е външен представител на Съюза по въпросите на общата външна политика и политиката на сигурност. Европейският съвет определя политическите насоки и приоритети на ЕС, които се приемат на заседанията му по правило с консенсус.

Ролята на Европейския парламент за изграждането на интеграционната система придоби нови демократични измерения. Обикновената законодателна процедура създава равнопоставеност на Европейския парламент със Съвета. Приложното ѝ поле се разшири, включвайки Общата търговска политика. Европейският парламент одобрява международните търговски и инвестиционни договори преди гласуването им в Съвета.

Националните парламенти допринасят активно за доброто функциониране на Съюза чрез информирането и нотифицирането им от институциите му. В съответствие с Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти Комисията трябва да им изпраща директно всички свои документи, както и годишната законодателна програма и всички инструменти за законодателно планиране и за политическа стратегия (Договорът от Лисабон, 2010, с. 527-529). Протоколът урежда начина, правата и сроковете, според които националните парламенти могат да отправят до Съвета, Комисията и държавите членки мотивирани становища за приемане

на позиция относно предложените проекти на юридически актове.

Съветът на ЕС взема решения по новата формула за определяне на квалифицираното мнозинство и блокиращото малцинство (Договорът от Лисабон, 2010, с. 324, с. 365-366, с. 327-328, с. 472-473, с. 593, с. 326). Квалифицираното мнозинство е равно на  $100 - \frac{1}{35} + 1$ , в %. То се отнася за приемане на законодателни актове в двата случая, които са предвидени в Договорите: първо, по предложение на Комисията или Върховния представител по външните работи и сигурността, и второ, по предложение на най-малко един милион граждани на Съюза, включващи значителен брой държави членки или минимален брой, определен чрез регламент от Европейския парламент и Съвета. В първия случай предложението на Комисията трябва да бъде подкрепено от не по-малко от 55 % от броя на държавите членки и 65 % от гражданите на ЕС. За него трябва да гласуват не по-малко от петнадесет държави членки. Решението може да бъде блокирано, когато държавите членки, които не го подкрепят, са повече от четири и обхващат поне 35 % от броя на гражданите им плюс един. Във втория случай предложението се приема, ако то е подкрепено от 72 % от държавите членки и 65 % от гражданите на Съюза или по-малко от 65 %, ако държавите, които не подкрепят предложението, са по-малко от 35 % плюс един.

Новата система за гласуване ще се прилага от 1 април 2017 г. без изключения. До тази дата се правят изключения, вкл. до 1 ноември 2014 г. се прилага системата за гласуване съгласно Договора от Ница, а след тази дата – до 1 април 2017 г., същият се прилага само за отделни актове по искане дори на една държава членка.

Системата на гласуване в Съвета на ЕС допуска прилагане на компромиса от Янина – Гърция, съгласно споразумение между държавите членки, прието на неформалната им среща на 29 март 1994 г. по повод разширяването на ЕС. През периода 1 ноември 2014 - 1 април 2017 г. компромисът от Янина се прилага по искане на 75 % от гласовете, необходими за блокиращо малцинство, а след този период – по искане на не по-малко от 55 % от тях. (Жаке, 2010, с. 20; Христев, 2010, с. 224-227).

Европейската комисия е напълно независима институция на ЕС. Функциите ѝ са изпълнителски, координационни, регулаторни, управленски и технически, вкл. бюджетни, планиране, програмиране, консултиране, информиране и др. Председателят на Комисията определя насоките на дейността ѝ и осъществява външното представителство с изключение на общата външна политика и политиката на сигурността.

Политиката на ЕС се осъществява по отношение на всички сфери на обществената и частния сектор и засяга всичките му управленски равнища. Функциите на Съюза във всяка конкретна политика се определят в зависимост от компетентността му, в границите на принципа на предоставената компетентност и в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Във всяка отделна област на конкретните политики, обхватът, устойчивостта и редът на упражняване на компетентността на ЕС се определят от Договорите от Лисабон. Например ЕС има изключителна компетентност в Общата търговска политика. (Договорът от Лисабон, с. 358, с. 332-333, с. 456-457). Тя се включва в общата рамка от принципи, цели и процедури на външната дейност на Съюза. Разглежда се не толкова като ин-

струмент на краткосрочни, колкото на дългосрочни цели на външната политика на ЕС.

Новите приоритети на ЕС са обвързани с предизвикателствата на глобализацията чрез засилване стимулите за конкурентен устойчив икономически растеж като основа за осъществяване на политиката на сближаване. Те са по-нататъшните стъпки за създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се приемат възможно най-близо до гражданите.

Реформаторските приоритети на ЕС се определят от Стратегия Европа 2020. Стратегията Европа 2020 бе представена от Комисията на Заседанието на ЕС през март 2010 г. и приета на 13 юли 2010 година. Приоритетите на десетилетието 2010-20 г. според Стратегията са интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Петте приоритетни цели, определени от Стратегията, изразяват достигнатата степен на икономическото, социалното, политическото и културното единство на глобално-регионалния интеграционен процес. Те ще се осъществяват в обща рамка от структурни и икономически инициативи, обвързани с глобалната икономическа взаимозависимост и изискващи нови реформаторски функции на Съюза на европейско, национално и световно равнище. Оценката на напрежъка по Стратегия Е2020 включва превръщането в национални на следните общи цели: работа за 75 % от европейците на възраст от 20-64 г.; инвестиране на 3 % от БВП на ЕС в научни изследвания, технологично развитие и иновации; намаляване на въглеродните емисии с 20 % спрямо 1990 г., повишаване на енергийната ефективност с 20 % и 20 % дял на възобновяемите енергийни източници; намаляване с 10 % на преждевременно напусналите училище; поне 40 % от четири-

## Статии

десетгодишните да са със висше образование; 20 милиона по-малко бедни хора, които са застрашени от социална изолация.

Ключов приоритет на реформаторската дейност на ЕС е Вътрешният пазар. На 27 октомври 2010 г. Европейската комисия публикува доклад относно стратегията "Към Единен пазарен акт". Тя е разработена по доклад на проф. М. Монти от май. с. г. Насочена е към създаване на високо конкурентна социална пазарна икономика (Pelkmans, 2011, р. 64). В нея е отразена позицията на експертите от Европейската организация на потребителите (Goeyens, 2011, р. 69, р. 73). Обхваща новите пазари на услуги, вкл. дигиталната икономика, телекомуникациите, транспортната инфраструктура и др. Предвижда се по-ефективна рамка на пазара на услуги, вкл. план за действие по създаване на Европейски надзор на пазара. Прилагането на съответните политики ще разшири участието на обществеността. Ще се засили борбата с корупцията и ще са подобри достъпът до правосъдието в държавите от ЕС. Ще се подобри качеството на процеса на икономическо сближаване в ЕС и ще засили доверието на европейците във Вътрешния пазар. Например, европейските индустриални проекти са избрани на основата на повече конкурентоспособност, подобряване на финансовите условия, стандартизацията и качеството им.

При понататъшното изграждане на вътрешния пазар трябва да бъдат осигурени социалните измерения на интеграционния процес. В Протокол № 26 се определят изключения от общите правила в обществените услуги при предоставяне на държавна помощ и защита на конкуренцията (Договорът от Лисабон, 2010, с. 626). Предоставя се повече свобода на действие на местни, регионални и национални власти. Признава

се разнообразието на обществените услуги според географските, социалните и културните условия. Изисква се високо качество, безопасност и достъпност до тях. Условия за постигане на конкурентоспособност чрез качество ще се създават чрез сътрудничество в екологията, защитата на правата на интелектуална собственост, социалното приобщаване, общественото здравеопазване, общото изследователско пространство, образованието, професионалната класификация, младежта, правата на децата и др.

Новите структури на ЕС изразяват също реформаторските му насоки. Например Комитетът на регионите е независима, консултативна представителна структура за сътрудничество между регионални, национални и наднационални институции, в съответствие с принципите на субсидиарност, сближаване и партньорство. Чрез него се постига обществено-политически баланс на участие в процеса на вземане на решения. Прилагането на решенията на европейските институции с пряко регионално въздействие се гарантира от участието на представители на местната власт в подготовката на важни политики и стратегии на Съюза при широка обществена подкрепа. Самият Комитет на регионите има Платформа за наблюдение на Стратегия E2020, чрез която не само следи, но и идентифицира трудностите и подпомага преодоляването им чрез сближаване на функциите. Той има отговорности в най-важните политики на устойчивото развитие, образованието, младежта, заетостта и др.

Нови инструменти на европейските политики са оперативните програми, които са определени според целите на политиката на сближаване, в областите на

регионалната конкурентоспособност, заетостта и европейското териториално сътрудничество. Те включват секторните проекти в промишлеността, селското стопанство и услугите, регионални програми за икономическо, териториално и социално сближаване и националните програми за реформи. Оперативните програми се съфинансират от Европейските фондове и се осъществяват чрез партньорства на местните и регионалните администрации с частни предприятия.

Обобщено, реформаторската дейност на ЕС изразяват наднационалните, националните и световните измерения на интеграционната му политика. Приоритетите на Европейския съюз са структурни, икономически и политически цели, отговарящи на интересите на европейските граждани. Те са определени в съответствие с концепциите за новия глобален регионализъм и устойчивото развитие. В този смисъл те са основа за осъществяването на общите цели за създаване на силно конкурентна социална пазарна икономика и отговарят на интересите на всички държави членки и на осъществяването на значими обществени идеали.

### 1.2. Дневен ред на десетилетието 2010-2020 г.

Глобалната финансова криза и голямата икономическа рецесия през 2008-09 г. предизвикаха цялостното реформиране и обновяване на европейското икономическото управление. Реформирането му включва създаване на постоянен антикризисен механизъм и започна с мерки за преодоляване на последиците от глобалната финансова криза от 2008 година. (Димова, 2012). По-важните от тях са: отвореното писмо на учени относно системния характер на финансовата криза; общият анти-

кризисен план на Комисията от октомври 2008 г.; създаването на Съвет за оценка на системни рискове; въвеждането от 1 януари 2011 г. на Европейска система на финансов надзор; увеличаване на уставния капитал на ЕЦБ; договореността за създаване на антикризисен Европейски фонд за стабилност (ЕФС) и постоянен Европейски механизъм за стабилност (ЕМС); допълването в Договора за функциониране на ЕС на основата на чл. 48 от Договора за ЕС с ново условие към чл. 136, глава 4, Дял VIII, което гласи, че държавите членки, чиято валута е евро могат да създават стабилизационен механизъм, който ще действа, когато е необходимо, за да осигури стабилността на Еврозоната като цяло; (Micossi, 2011, p. 63); засиленото сътрудничество на Еврозоната с МВФ и Г-20 – с цел създаване на правила за регулиране на финансовия сектор и хедж-фондовете, достъп до банкови тайни и др.

Дневният ред на десетилетието 2010-2020 г. определи новите реформаторски насоки на Европейското икономическо управление. Те съответстват на приоритетите на вътрешния пазар и на Икономическия и паричен съюз. Осъществяването им беше ускорено от необходимостта за преодоляване на дълговата криза в Еврозоната. Поцялостното реформиране на дейността на ЕС включва:

Първо: Задачите, одобрени на Европейския Съвет през юни 2010 г. Първата задача е фискална дисциплина и предвижда разработване на нови правила и политически мерки, чрез които да бъде разширен спектърът на тези от тях, които да се съгласуват чрез компромиси. За държавите от Еврозоната се предвиждат предварителни и прогресивни санкции. В процедурно отношение се повишава степента на автома-

## Статии

тично действие, адекватно на брунтите държавни дългове. Предложените мерки трябва да се осъществят чрез двуетапен подход. През първия етап се прилагат допълнителните мерки за Еврозоната. През втория етап те се прилагат за всички държави от ЕС, освен Великобритания. Минималните изисквания към държавите са наличието на: прозрачност на счетоводните и статистическите системи; статистически правила; прогнозни системи; ефективна средносрочна бюджетна рамка. Втората задача е разширяване и задълбочаване на координацията на икономическите политики, която трябва да се извършва с помощта на нов механизъм за контрол на европейската икономика чрез двуетапен подход за оценка на рисковете и чрез мерки, определени според нови правила, режими и индикатори, както и чрез нов метод, наречен Европейски семестър. Третата задача е създаване на стабилна рамка за управление на кризи и се отнася за ЕФС и ЕМС. На четвърто място са институционалните задачи за текущото управление в съответствие с високата степен на икономическа взаимозависимост на държавите. Враждането на структури за фискална дисциплина обхваща всички равнища. На национално равнище това са органите за независим анализ, оценки и прогнози на националната фискална политика и засилване на финансовото управление и дългосрочната икономическа устойчивост. В дейността на Комисията ще се разграничат органите за оценки, санкции и прилагането им, което да бъде с участието на Съвета и Европейския парламент.

Второ: Изпълнение на Евро Пакта, вкл. Евро Пакта Плюс от 24-25 март 2011 г., одобрен от Съвета на 4 октомври 2011 г., на основата на компромис с Европейския

парламент, предвиждащ осъществяване на ново качество на координацията на икономическите политики. В него участват държавите от Еврозоната и България, Дания, Литва, Латвия, Полша и Румъния. Евро Пактът Плюс изисква осигуряване на четири цели: конкурентност, заетост, устойчиви публични финанси, засилена финансова стабилност. Предлагат се четири ръководни принципа: засилване на икономическото управление на ЕС; избор на приоритетни области на политиката, които са важни за прогнозиране на конкурентността и конвергенцията; ефективно структуриране на конкурентните мерки от ръководителите на държавите или правителствата; пълна адекватност на вътрешния пазар.

Трето: Насоки за дейността на Еврозоната, определени в Декларацията на Срещата на върха от 26 октомври 2011 г., предвид Дневния ред за икономически растеж от 23 октомври 2011 г. Те съответстват на реалните проблеми за осигуряване на устойчиви публични финанси и структурни реформи за растеж. Първата насока се отнася до програмите за икономическо приспособяване по страни, вкл. решения и техническа помощ за спасяване на Гърция. Втората насока е увеличаване на финансовите ресурси на ЕМС чрез два източника: първо, кредити за новите дългови емисии на държавите и втора, максимизиране на ресурсите чрез частни и държавни финансови стимули и инвеститори – чрез Специален целеви механизъм. Третата насока е реформата на банковата система чрез средносрочни фондове в помощ на реалната икономика, по-добро качество и повече банков капитал, вкл. координирано определяне на критерии, цени и условия на кредитиране, координирано управление и контрол на работата на



## Статии

ЕМС от Комисията, Европейската банкова агенция, Европейската инвестиционна банка и Европейската централна банка, вкл. банкова капиталова адекватност от 9 %. Четвъртата насока е създаване от Комисията на рамка за текуща специална държавна помощ при кризи и координиране на всички форми на държавна помощ на национално или европейско равнище, вкл. икономическа и фискална координация и контрол чрез структурите за текущото управление като Еврозгрупата, Комисията и ЕЦБ, които си сътрудничат с председателя на Срещите на върха на Еврозоната, председателите на надзорните агенции и ръководството на ЕМС чрез работна подгрупа и административна структура – секретариат.

Четвърто: Решенията на държавните и правителствени ръководители на ЕС на заседанието им от 9 декември 2011 г. за по-цялостна фискална политика и по-силен икономически съюз чрез увеличаване на финансовите средства и ускореното въвеждане на ЕМС. По-цялостната фискална политика предвижда допълнителна процедура при прекомерен дефицит. Одобрените поправки в процедурата за прекомерен дефицит се състоят в две мерки: превантивни – за ранно предупреждение при прекомерен дефицит, и коригиращи – за прилагане на процедура при прекомерен дефицит, водеща до санкции; отчитане на взаимозависимостта между държавен дълг и текущ бюджетен дефицит: за държавите със структурен дефицит оперативният критерий е държавният дълг да не бъде повече от 0,5 % от номиналния БВП. Работата за създаване на по-силен икономически съюз предвижда обща икономическа политика и най-малко две годишни заседания на Еврозоната. ЕМС влиза в сила от 1 юли 2012 г.,

## Реформаторска дейност на ЕС

т. е. по-рано от определената дата 1 януари 2013 г. ЕФС ще прекрати дейността си в средата на 2013 година. Предвиждат се дългосрочни реформи, посредничество на ЕЦБ във функционирането на ЕФС и участие на частния сектор.

Пето: Подписването на два нови договора в началото на 2012 г. Първият е Договорът за създаването на Европейски механизъм за стабилност. В него участват държавите от Еврозоната. Той урежда наименованието, членството, управленската структура, участието на държавите в капитала на фонда, международното сътрудничество на ЕМС. Вторият е Договорът за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. В него участват държавите членки, освен Великобритания и Чехия. Той е междудържавен договор, чийто правила ще бъдат адаптирани чрез производното право на ЕС.

Шесто: Осъществяване на практика на новото икономическо управление на ЕС чрез: първо, подобрена икономическа програма; второ, действия по запазване на стабилността на Еврозоната, въвеждане на постоянен ЕМС, строга фискална конвергенция и програми за реформи, разработвани в тясно сътрудничество с МВФ; трето, действия за реформиране на финансовия сектор; четвърто, нов метод за работа на Комисията чрез европейския семестър при абсолютен приоритет на икономическата и бюджетната политика, определен шестмесечен график, вкл. от годишен доклад за икономическия растеж, насоки на Съвета за националните политики, планове на държавите за стабилни публични финанси, вкл. програми, приоритети и мерки за напредък по Стратегия Е2020 до оценка на Комисията на напредъка и препоръки за държавите членки; пето,

нова рамка на икономическото управление, основано на националните програми за реформи, насоките на Съвета за националните политики и годишните доклади за икономическия растеж; гържавите членки предоставят програми за стабилност или конвергентност, програми за реформи и мерки за напредък към интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж по стратегия E2020; по предложение на Комисията Съветът приема препоръки за всяка държава до средата на всяка година.

Обобщено, задачите на икономическото управление в началото на второто десетилетие на настоящия век са отговор на глобалната финансова криза 2008-2010 г. и дълговите му проблеми в началото на второто десетилетие на XXI век. Европейското икономическо управление трябва да се реформира чрез създаване на по цялостен механизъм в съответствие с Договорите от Лисабон и с новите договори – за създаване на ЕМС и за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. Постигането на финансова стабилност има за цел осигуряване на условия за устойчив растеж и икономическо сближаване в Съюза. Същевременно дългосрочно, при осъществяването на Стратегия E2020, ще се постига повече съвместимост между наднационалните и световните правила за устойчив растеж, в съответствие с глобалната икономическа взаимозависимост.

## 2. Проблеми на реформаторската дейност на Европейския съюз

Сложността на реформаторската проблематика на ЕС включва световни и европейски учени в областите на икономиката, интеграцията и глобализацията. Според целите на научните им изследвания се различават няколко по-общи насоки на

техните критики: антикризисната дейност на ЕС; глобалната конкурентоспособност и приоритети на икономическото регулиране; комплексност, цялостност и последователност на европейското икономическо управление; промени в модела на европейската интеграция.

### 2.1. Антикризисната дейност на Европейския съюз

В научните изследвания относно глобалната финансова криза се критикуват закъснелите действия на европейските политици при прилагане на системния подход. Правилно е мнението, че не е изяснено дали причината за свръхзадлъжнялостта на държави от Евророната е антикризисното финансиране на частния финансов сектор, или прекомерните разходи на държавите, или слабият контрол и на двата сектора, както и фактът, че дълговата криза обхваща не само Гърция и има системен характер. От гледна точка на перспективата за икономически растеж и начина на преодоляването ѝ, изследователите смятат, че кризата би могло да се избегне. Пример е Ирландия, която е получила държавни средства, равни на 68 % от нейния БВП (Lachmann, 2010, p. 355). Конкретните критики засягат решенията за спасителните мерки на Европейския съвет, вкл. създаването на ЕСФ, участието в тях на ЕЦБ и МВФ. Те включват: уточняването на критериите за определяне на държавите, които трябва да се спасяват, и на загубите за конкурентоспособността им, която се основава не само на ниски данъци, но и на завишени работни заплати, водещи до повишаване на инфлацията, надценяване на реалния валутен курс и повишаване на текущия дефицит на платежния баланс; подцененото значение на системното не-



спазване на правилата на Икономическия и паричен съюз (Keesters, 2010, p. 342); неучастие на инвеститорите в загубите на държавите; отрицателните "доминантни ефекти" – резултат от възможностите за дестабилизиране на курса на еврото, дългосрочна задлъжнялост поради отслабване на еврото, което е много висока цена (Gross, 2008, p. 255), и опасността от разпадане на Евророната.

Предмет на критика е не толкова правото на ЕС, а идеите и политиката, неотговаряща на глобалната финансова взаимозависимост, която е над 75 %, както и на мащаба на риска (Gross, 2010, p. 347). В началото на 2011 г. дълговете възлизат на над 2 трлн. евро само за Португалия, Ирландия, Италия, Гърция и Испания, по-голямата част от които са получени от банки от по-напредналите държави от Евророната. Например кредитите на банките от Франция са 37 % от нейния БВП (Lachmann, 2010, p. 355). По оценки на Комисията до юни 2012 г. вложените от правителствата средства и гаранции са на стойност 4,5 трлн. евро, което се равнява на 37 % от БВП на ЕС (Илиева, 2012).

Не се одобряват позициите на правителствата на силните държави от Евророната за справяне с кризата и начинът на преодоляването ѝ. Обяснява се необходимостта от изпреварващи действия на икономически по-силните страни за спасяване на по-слабите. Ето защо в изследванията относно дълговата криза в Евророната се критикува фактът, че 95 % от решенията на ЕС са основани на идеите на Франция, вкл. френско-германския компромис за промени в Договора от Лисабон. По този начин не бяха приети идеите на Германия за въвеждане на механизъм за корекции на макроикономи-

ческите неравновесия, вкл. автоматични санкции при повишаване на цените и работните заплати. Важен аргумент е, че съответната клауза за колективни действия дестабилизира финансовите пазари, като улеснява финансовите спекулации и фалитите на държавите. Тя създава механизъм за фалити на държавите и за постоянно нарушаване на принципите на Икономическия и паричен съюз (Keesters, 2010, с. 341-343).

От гледна точка на ЕС като цяло не е уточнен начинът на финансиране на държавите, неучастващи в Евророната. Недостатъчно бяха координирани спасителните операции в началото на финансовата криза (Gross, 2008, p. 255; 2011, p. 123). Според условия, определени по-късно от Комисията, те ще имат достъп до финансова помощ, но без уточнени параметри и при преференциални условия, т. е. при големи загуби в случай на фалит, води до "пълнен Европейски трансферен съюз" (Keesters, 2010, p. 342).

Ролята на ЕЦБ се оценява от гледна точка на вариантите за овладяване на дълговата криза в Евророната (Кругман, 2011). Но решението за извънредни мерки чрез покупки от ЕЦБ на облигации на задлъжнелите държави се свързва с пренасочването на дейността ѝ към поддържане на финансовата стабилност за преодоляване на икономическата рецесия, вместо само минималистката правно определена антиинфлационна политика, и се сравнява с извършването от нея на бюджетни функции. Спасителните облигации на ЕЦБ за най-задлъжнелите държави от Евророната са 40 % от общото ѝ портфолио на облигациите (Klempsch S. a. T. Wollmersheaser, 2011, p. 170, p. 175). Затова правилно се подчертава се, че финан-

сирането при нисък лихвен процент, продукиран от политически съображения, дългосрочно не води до рекапитализация и прикрива основни проблеми като ликвидността, резултат от недоверие и загубата на капитали, в случаи на недостатъчна капитализация на банковия сектор. Аргументите за критиките са очевидните бързи и огромни загуби на банките, осъществяващи краткосрочни операции, масовите фалити и реструктурирането, огромните държавни разходи и политическата нестабилност, обезценяването на еврото, недостатъчните финансови ресурси на ЕФС, недиференцираните операции за рефинансиране на държавите и косвено – на финансовата система, предварително обявени срокове за бъдещо въвеждане на постоянен ЕМС, предизвикващи изпреварващи действия на инвеститорите, неопределени граници на доходността на държавните ценни книжа и др.

Силни са аргументите за връщането на доверието на данъкоплатците, че няма да се стигне до пълна банкова криза и убеждаването им в рационалността и справедливостта, т. е. в стабилната основа и разумната цена на бъдещите правила за финансирането на държавите при преодоляване на финансови кризи. Това е така, защото са неточни освен оценките за мащаба на финансовия риск и за значението на частните финансови структури, вкл. техните автоматични санкции и икономически очаквания, както и използваните методи за определяне на равнищата и сроковете на рисковете, за стабилността на еврото от гледна точка на антикризисните мерки на САЩ – количествените облекчения и паричния трансмисионен механизъм (Gross, 2008, р. 255; 2010, р. 339). Те създават възможност за

връщане на дълговете на Федералния резерв на САЩ в реално време, резултат от поведението на инвеститорите от САЩ и от Евроразоната, основано на различие в доходността. Подценява се различието между ЕС и трети страни в степента на контрола върху движението на капитали, както и валутния курс на Китай.

### *2.2. Глобална конкурентоспособност и приоритети на икономическото регулиране.*

Разрешаването на реформаторските проблеми на ЕС изисква освен финансова и икономическа стабилност, наличието на функционални пазарни механизми за осъществяване на приетите стратегии, вкл. за икономически растеж, заетост и сближаване. Критиките в научните изследвания се отнасят до създаването на икономически условия за функциониране на вътрешния пазар и участие на глобалните пазари с цел осъществяване на Стратегия 2020 за устойчив, интелигентен и приобщаващ икономически растеж.

През първото десетилетие на този век в държавите от ЕС-27 се прилагат международни търговски и инвестиционни модели, които са различни. Те са не само експортно, но и импортно насочени. На практика те не съответстват на глобалните промени. Импортно насочените модели разширяват производството на потребителски стоки и услуги и не позволяват напредък в либерализацията на отделните пазари и не водят до икономически растеж. Напротив, те създават повече конкурентни различия между страните при вътрешно общностната им търговия, чийто резултат са структурни търговски дефицити, напълно неприемливи от перспективата на икономическото им сближаване. В този смисъл първата насока на

критиките е, че стратегиите за глобална конкурентоспособност на ЕС не вземат предвид влиянието на присъщите на глобализацията платежнобалансови неравновесия, необходимостта от единна общотърговска стратегия и необходимостта от насърчаващи фискални политики и стимули, което води до неизбежни жертви на държавите с по-ниска степен на икономическо развитие (Грос, 2011, с. 6).

Платежнобалансовите неравновесия са основани на причини и се определят от фактори на икономическия растеж, които трябва да се вземат предвид при избор на модели и реформи на общата търговска политика. Държавите от ЕС с платежнобалансови дефицити се включиха във Вътрешния пазар при по-ниска степен на икономическо развитие и нерегулирана конкуренция на вътрешните пазари, което води до повишаване на цените и външните им дългове. Както е известно, проблемите им са структурни, иновационни, информационни и инфраструктурни. Според изследователите начинът за преодоляване на ограниченията на тяхната задължнялост е напълно премахване на причините чрез изграждане на нови експортни предприятия. На мястото на основаното на кредити потребление трябва да се създадат интензивни производства чрез пренасочване на ресурси в съответствие с глобални бизнес модели и регионални структури на взаимноизгодна и конкурентна основа.

Втората насока на критиките е, че приносът на ЕС в хармонизирането и институционализирането на глобалната бизнес среда не е достатъчен. Цялата проблематика включва общите тенденции на пазарната сегментация, локационната неопределеност и културните

различия (Liebfried, 2011, р. 79, 80). Тя засяга пряко европейските конкурентни правила, доизграждането на вътрешния пазар като социална институция в областите на обществените услуги, околната среда и защитата на потребителите и осъществяване на съответните политики, както и факта, че икономическото регулиране в ЕС само по себе си е нестабилно и на практика последващо. Това се доказва от недостатъчната степен на икономическата конвергентност и фактическите ценови асиметрии, намиращи израз например в определянето на пълната факторна продуктивност, в структурата и гъвкавостта на трудовете пазари и др. Затова се предлагат промени в целта, обхвата, начина и инструментите на икономическата политика. Тя трябва да включи както текущи краткосрочни, така също и дългосрочни правила или да бъде микс-политика, осигуряваща институционално развитие и разрешаване на временно възникнали проблеми. Промените изискват също така определяне на общи критерии за политически анализ на пазарните реформи според икономическата реалност.

Например, краткосрочно могат да се възприемат идеи на пазарни лидери. Но същевременно тяхното определяне от рейтинговите агенции се критикува (Rosenbaum, 2011, р. 83, 90). Критиката се основава на факта, че националната конкурентоспособност е производен показател от производствената ефективност. Съставяните от специализирани институции с участието на учени рейтингови показатели се отнасят до относителната конкурентност на страните. Те са сходни по методология. Но класацията на страните се извършва по икономическо поведение, резултат от

национални закони и култура, които са различни. Това ги превръща във високо съмнителен инструмент и намалява значението им за определяне на икономическата политика (Krugman, in Rosenbaum, 2011, p. 83). Ето защо ЕК разработи проект за легитимност на рейтинговите агенции в ЕС. Но това постави важни въпроси – например, относно степента на глобализация на индустриалното производство, различията в степента на либерализация във вътрешнообщностния пазар, необходимостта не от функционално, а от целево регулиране и за това какви ще бъдат страничните ефекти, например – оценките на кредитните рейтингови агенции за ЕС, които същевременно ги критикува (Lapsoo, 2008, p. 26) .

Дългосрочното регулиране на вътрешния пазар трябва да включва освен общи правила за достъп на трети страни и общи принципи за конкуренция на глобалните пазари, например взаимното признаване на правилата на страни партньори, на основата на сходства в конкретни сектори. Така ще се обхванат важни за конкурентоспособността въпроси като счетоводството, регулирането на финансовите пазари и, на първо място – търговията с деривати, консолидирането на структурите на надзорните финансови системи, правилата за благонадежност от гл. т. на централизирането на конкурентните структури, правилата за ролята на Централните банки във финансовия надзор и др. (Masciandaro, 2010, p. 293) Същевременно ще се ускори разрешаването на проблемите, които определят дългосрочното търговско и инвестиционно регулиране. Такива проблеми са: забраната на нови протекционистични мерки и оценката на ефектите от невидимия про-

текционизъм и новия меркантилизъм; създаването на нови правила за чуждестранни преки инвестиции, на нова структура на многостранните договори за същите, която да замести двустранните договори и съществуващите условия в регионалните търговски договори (Woolcock, 2010, p. 25). Новите договори именно трябва да осигурят легитимните права на ЕС и необходимия баланс между инструментите на инвестиционните политики за либерализация и регулиране от гл. т. на общия интерес на държавите.

Привидно самостоятелно място имат критиките на идеите за нови общи правила за универсална фискална консолидация с цел осигуряване на икономически растеж при големи макроикономически неравновесия (Schelke a. Mabbett, 2010, p. 351). Например от октомври 2008 г. до края на 2011 г. ЕС е разрешил правителствата да отпуснат помощ, равна на 1,6 трлн. евро за банките и 11,7 млрд. евро за засегнати от кризата компании (Цолов, 2012). Критиката е, че подходите за структуриране на националните бюджети са диференцирани и няма пряко взаимодействие помежду им, създаващо възможност за нови общи правила, изискващи икономически растеж. Смята се, че основен показател може да бъде възвръщаемостта им в сравнение с темпа на БВП (Shiller in Schelke a. Mabbett, 2010, p. 353). Но остават неясни нееднозначните резултати от икономически стимули за обществени цели. Структурните дефицити и процикличните рискове остават в тежест на държавите, когато не се осъществяват търговско-икономическите стратегии на ЕС за глобална конкурентност чрез политики на устойчив растеж, създаващи заетост.

Държавните дългове в Еврозоната

създават проблеми за бюджета на ЕС както от гледна точка на разпределението на ресурсите от държавите членки, така също и на структурата на разходите. Съюзът е една специфична и уникална подсистема, която трябва да се превърне в конкурентна и партньорска за частния сектор в привличане на инвестиции с реформаторско значение в предприемачеството, иновациите, обществените услуги и икономиката на знанието. Същевременно предмет на засилени дискусии трябва да бъдат: първо, структурата на бюджета на ЕС и Стратегия 2020; второ, ниският процент на усвояването на ресурсите от държавите членки и глобалните конкурентни механизми на взаимодействие на политиките с европейски измерения. От гледна точка на общите интереси приоритетите на ЕС трябва да бъдат банкова реформа, обучение на работната сила и преодоляване на неравенствата между северноевропейските и южноевропейските държави (Сакс, 2012, с. 32).

### *2.3. Комплексност, цялостност и последователност на европейското икономическо управление.*

Идеите за европейското икономическо управление вземат предвид действието на новите антикризисни механизми, приоритета на икономическия растеж и заетостта.

На европейско, наднационално равнище се обсъждат паричната политика, функциите на ЕЦБ и структурата на ЕМС. Смята се, че трябва да бъде преустановена дейността на ЕЦБ в помощ на задлъжнелите държави от Евроразона, вкл. количествените улеснения, междубанковите суапиви операции и гарантира-

ните облигации. Защото тази дейност се извършва при значителни различия на националните банкови регулатори и липса на регулатори за лихвите, ливърриджа и спреда на секюритизацията, вкл. и за пазарите на недвижими имоти. Но същевременно ролята ѝ трябва да се засили, защото все още не съответства на непредвидимостта на глобалните финансови кризи и общите интереси. ЕЦБ трябва да осъществява независимо паричната си политика, включително всички регулаторни функции, присъщи на общата валута евро, и основно – да поддържа ценовата стабилност. Предлага се постепенно, със стабилизирането на пазарите, тя да възстанови основните си функции, защото въздействието на инфлационни тенденции е по-силно в сравнение с дефлационните (Barrell a. Fic, 2010, p. 258, 260). Критиката относно ЕМС не само е резултат от изместване на икономическата основа, замествайки договорните механизми за взаимопомощ, но цената му като стабилизационен механизъм е висока. От 1,8 трлн. евро тя достигна 4,5 трлн. евро или 37 % от БВП на ЕС (Илиева, 2012, с. 10). Управлението му също не може да бъде независимо нито пък наднационално.

Подобренията на Пакта за стабилност и растеж са логично следващият въпрос. Безспорно идеята е добронамерена от гл. т. на дисциплинация институционален подход на ЕС. Критикува се обаче включването на всички държави към недисциплинираните, изместването на икономическата основа на дълговата криза чрез спазването на общите критерии и допълнителната регулаторна намеса чрез включване в рамката за мониторинга от страна на Комисията на индикатори за

конкурентоспособност, които по принцип се определят от пазарите (Schelkle а. Mabett, 2010, р. 352). В научните изследвания разделението център и периферия се въвежда като характеристика на интеграцията в Евроразоната и конвергентното регулиране. Постоянните дългове на новата периферия, вкл. Португалия, Испания, Ирландия, Гърция и Италия, доказват необходимостта от фискална консолидация, но тя е различно аргументирана чрез идеи на европейски политици и администратори, вкл. прогнози за: разпадане на Евроразоната, създаване на Бюджетен съюз, въвеждане на по-строги управленски правила за прилагане на Европакта и др. Дългосрочни решения изисква и участието на Пакта на държавите, неучастващи в Евроразоната. Те използват дългова валута, която не могат да управляват. Знае се, че едностранната валутнокурсва координация има краткосрочно въздействие, защото води до компенсираща действеност и политика от страните партньори.

Проблемите на икономическите политики и прилагането им, вкл. при глобални финансови кризи, разкриват, че националният механизъм не е изграден цялостно и засега политически предпоставки за неговото доизграждане в ЕС не съществуват. Една от правилните, но трудно осъществими насоки е интеграционният процес да се задълбочава по пътя на допълване на Паричния съюз с Бюджетен съюз и с Политически съюз. Предимството ѝ е, че дългосрочно тя ще доведе до обособяване на ядро от икономически най-силните държави, които ще разпространяват институционалните си предимства чрез нови механизми, стратегии и структури. Но междуременно цялостната реформа на паричната и фискална-

та политика изисква съчетаването на бюджетните критерии и ограничителната фискална политика с мерки за осигуряване на заетост и инвестиции за икономически растеж, което зависи от политическите убеждения на управляващите и обществената подкрепа. Дългосрочното изграждане на Политически съюз изисква съществена промяна на прякото представителство и повече активност чрез въвеждане на демократични методи като референдуми и др.

Засиленото участие на ЕС в глобалното управление включва новото му място в механизма за разпределение на финансови ресурси между страните с дългове и излишъци и новия начин на регулиране на финансовите пазари с цел преодоляване на глобални кризи. Координацията между ЕС, МВФ и Г-20 спомогна за ограничаване на дълговата криза в ЕС, но икономическите рискове остават, както и забавянето на икономическия растеж. В бъдеще за предотвратяване на световни финансови кризи на първо място ще се използва обща парична помощ – т. н. Защитна стена, която засега е 769 млрд. евро и се състои от нисколиквени кредити от напредналите държави. Помощта ще се предоставя при нужда и при строги условия. Отделно МВФ предостави на ЕФС 250 млрд евро от общо 750 млрд евро. и ще участва в увеличаването на сумата до 2 трлн. евро, което се оценява на 90 % от общата нужда от ликвидност в ЕС (Антонов, 2012). На второ място е въвеждането на нов начин на вземане на решения и понататъшното демократизиране на управленските процедури. В МВФ проблемът е концентриран около ЕС и най-вече в контролирането от него дял – според квотата му от 32 %, и местата му в Изпълнителния съвет –



също над 30 % , което се смята за абсурд в контекста на реформирането (Meakhoff а. Meyer, 2010, р. 178).

### *2.4. Подобряване на модела на европейска интеграция.*

Моделът на европейската интеграция е заложен в Договорите от Лисабон. Обновяването му не се отнася само до представата за институционалната рамка, нито до управлението на глобални финансови кризи. То е качествено нова дейност за осъществяване на интеграционния процес чрез цялостно икономическо управление, основано върху демократичното обществено-политическо участие. Тази насока в европейския модел трябва да се утвърди и в света чрез създаване на качествено нови интеграционни отношения във всички сфери. Това означава функциониране в ЕС на единна интеграционна система, на междуправителствено, наднационално и световно равнище.

В широк смисъл интеграционната система се състои от вътрешен пазар, икономически и паричен съюз и политически съюз. Проблемът е за значението ѝ в процеса на глобализацията, характеризира се с цялостност на промените, но същевременно и с противоречивост и непредвидимост. Това се определя от начина на мислене, идеите и правилата за задълбочаване на икономическата и структурна интеграция. Преобладават анализите и аргументите, че при глобализацията са необходими нови приоритети на европейската интеграция (Liebfried, 2011, р. 81; Grauwe, 2010a, 2010b; Dauersteadt а. Keltek, 2011; Rosenbaum, 2010). Приоритетът на икономическия и паричния съюз е определен от напредъка на вътрешния пазар и политиката на сближаване. По-важните

идеи са именно за доизграждане на икономическия съюз и за комплексност на икономическата политиката на растеж и сближаване.

Вариантите за доизграждане на икономическия съюз биха могли да бъдат: първо, запазване статуквото на Договорът от Лисабон и създаване на частичен фискален съюз или модел на променливата география, представящ процес на много-скоростно, многостепенно и многоцентрично управление и строго прилагане на новите правила и механизми; второ, изграждане на пълен фискален съюз и постепенно – на политически съюз в Еврозоната и правила за участие на държавите, извън нея чрез ревизия на Договорът от Лисабон или модела на ЕС на две скорости; трето, мрежа от междудържавни двустранни и многостранни договори в обща институционална рамка на действащия Договор от Лисабон или модел на различни икономически пространства по приоритетни сфери, политики, скорости и държави.

Във вариантите на политиката на икономическо сближаване учените предвиждат европейски, регионални и глобални, икономически и институционални подходи. В икономическо отношение тя се разглежда в контекста на тенденцията и факторите за намаляване на разликите в доходите на хората по света, между страните и в тях. В структурно отношение те се представят като мрежа от конкурентни и структурни политики на сближаване степента на икономическо развитие в ЕС чрез предотвратяване на потенциалните рискове и осъществяване на Стратегия Е2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ икономически растеж.

## Статии

Проблемите относно обновяването на модела са: целостта на европейските идеали, които не са заменими с икономически интереси; цената на участие на ЕС в глобално-либералната трансформация според перспективата ѝ; обществените предпочитания и изборът на насоки на политическата конвергентност; съвместимостта на управленските икономическите, националните и регионалните системи; предефиниране на стратегиите на ЕС за глобална конкурентоспособност в различните области чрез развитието на икономиката на знанието – от гледна точка на общите разходи и дългосрочните ползи за всички държави от ЕС.

В заключение може да се обобщи, че глобалната финансова криза показва парадоксално значението на реформаторската дейност на ЕС, като засили властта на пазарите. Същевременно постави нови изисквания за осъществяване на приоритетите на интеграционния процес чрез изграждане на европейско икономическо управление и утвърждаването му в света.

## Литература:

Антонов, Ст., 2012. Защо Евророната става отново притеснение за глобалната икономика?, в. "Капитал Daily", четвъртък, 26 април 2012, с. 16.

"Европейската рецепта на Джефри Сакс", в. Банкеръ, бр. 19/985/, 11.05 – 18.05.2012, с. 32.

Димова, Р., 2012. Значението на подхода на Европейския съюз за предотвратяване на глобални финансови кризи, Научна конференция 2010 г., "Три години членство на България в Европейския съюз: успехи и предизвикателства", С., с. 272-274.

Договорът от Лисабон, Консолидирани текстове и коментари, съставители: Семов, Ат., Хр. Христов, 2010. С., УИ "Св. Климент Охридски".

Грос, Д., 2011. Европейската периферия прег неизбежни жертви, в. "Дневник", 9 август 2011 г., с. 6.

Жаке, Ж.-П, Лисабонският договор, в Договорът от Лисабон, цит. съч., с. 20.

Илиева, В. 2012. ЕК: Собствениците на банките ще плащат за спасяването им, в. "Капитал Daily", четвъртък, 7 юни 2012 г., с. 10.

Кругман, П., 2011. Общоевропейските облигации са единственият оптимистичен сценарии за валутния съюз, в. "Дневник", 17 януари 2011 г., с. VII.

Христов, Хр., Договорът от Лисабон – Основни промени в първичното право на ЕС, в Договорът от Лисабон, цит. съч, с. 224-227.

Цолов, Ч., 2012. Държавната помощ в битката за растеж, в. "Банкеръ", бр. 19/985/, 11.05 – 18.05.2012 г.

Aiginger, K. and M. Schratzenstaller, 2011, Consolidating the Budget under Difficult Conditions – Ten Guidelines Viewed Against Europe's Beginning Consolidation Programmes, *Intereconomics* 2011/ 1, p. 36-42.

Barrell R. and T. Fie, 2010, Risks of Deflation versus Risks of Excessive Inflation in Europe, *Intereconomics*, 2010/4, p. 255- 259.

Dauderstadt M. and C. Keltek, 2011, Immeasurable Inequality in the European Union, *Intereconomics* 2011/1.

Goyens M., 2011, Will the European Single Market Finally Become a Reality for EU Consumers?, *Intereconomics*, 2011/2, p. 69-78.

Grauwe, P. A, 2010, Mechanism of Self-destruction of the Eurozone, *Intereconomics* 2010/6, p. 344-345.

Grauwe P. A, 2010, The Greek Crisis and the Future of the Eurozone, *Intereconomics*, 2010/2, 89-93.

Gros, D., 2008, Financial Crisis: High Cost of "non Europe", *Intereconomics*, Sept/Oct. 2008, p. 254-255;

Gros, D., 2010, The Euro Sovereign Crisis: The Difficult Transition to Private Sector Involvement, *Intereconomics* 2010/6, 347-448.

Gros, D., 2010, Currency Wars?, *Intereconomics*, 2010/6, p. 338-339.

Gros, D., 2010, Whither Macroeconomic Stability in Europe?, *Intereconomics* 2011/3, 122-123.

Klepsch, C. and T. Wollmersheuser, 2011, Yield Spreads on EMU Government Bonds – How the Financial Crisis Has Helped Investors to Rediscover Risk, *Intereconomics*, 2011/3.

Koesters, W., 2010, Credible Rules, Not Discretion, Will Make the Euro Sustainable, 2010/6, p. 340-343.

Lachman, D., 2010, Europe Fiddles as its Periphery Burns, *Intereconomics* 2010/6, p. 353 – 356.

Lannoo, K., 2008, Rating Agents: Scapegoat or Free-riders?, *Intereconomics*, Sept/Oct. 2008, 265-266.

Masciandaro, D., 2010, Reforming Regulation and Supervision in Europe: Five missing Lessons from the Financial Crisis, *Intereconomics* 2010/5, p. 293-296.

Menkhoff, L. and R. Meyer, 2010, The G-20 Proposal on IMF Governance: Has Any progress Been Made?, *Intereconomics* 2010/3, p. 171-179.

Micossi, St., 2011, Economic Policies in the EU at a Turning Point, *Intereconomics*, 2011/2, p. 62-63.

Pelkmans, J., 2011, Single Market: Deepening and Widening over Time, *Intereconomics* 2011/2, p. 64-68.

Rosenbaum, E., 2010, Lisbon, Europe 2020, and the Case for Soft Coordination in EU Policymaking, *Intereconomics* 2010/5, p. 287-292.

Rosenbaum, E., 2011, Competitiveness Rankings of European Countries – How Much Do They Tell Us? *Intereconomics* 2011/2, p. 82-90.

Schelkle, W. and D. Mabet, 2010, The Van Rompuy Reforms: Type 1 and Type 2 Errors and One Small Bright Spot, *Intereconomics* 2010/6, p. 350-353.

Woolcock, St., 2010, EU Trade and Investment Policymaking After the Lisbon Treaty, *Intereconomics* 2010/1, p. 22-25;

European Commission: Europe 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, 2010, COM(2010) 3 March 2010, [http://ec.europa.eu/Europe2020/priorities/economic-governance/index\\_eu.htm](http://ec.europa.eu/Europe2020/priorities/economic-governance/index_eu.htm)

Strengthening Economic Governance in the EU, Final Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010, [eudocs/cms\\_data/](http://eudocs/cms_data/)

Statement by the Euro Area Heads of State or Government.

Treaty on Stability, Coordination and Governance In The Economic and Monetary Union, T/SCG/en1.

Treaty Establishing The European Stability Mechanism, T/ESM2012/en1.