



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

на тема:

**“Ускоряване на подготовката за присъединяване на Република
България към Евророната”**

(разработено по собствена инициатива)

София, 2017 г.

Икономическият и социален съвет (ИСС) включи в Плана за дейността си разработването на становище на тема: **“Ускоряване на подготовката за присъединяване на Република България към Евророната”**.

Разработването на становището бе разпределено на постоянната Комисия по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване към ИСС.

За докладчици по становището бяха определени и проф. д.ик.н. Нено Павлов – председател на Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване към ИСС, член на ИСС от група 3 - други организации, доктор по икономика Димитър Бранков – член на ИСС от група 1 – работодатели, Пламен Димитров – член на ИСС от група 2 – синдикати.

На своята пленарна сесия, проведена на 21 декември 2017 г., ИСС обсъди и прие настоящото становище.

С Ъ К Р А Щ Е Н И Я

- БВП – Брутен вътрешен продукт
- ДЧ – Държави членки
- ДВ – Държавен вестник
- ЕС - Европейски съюз
- БНБ - Българска народна банка
- ЕК – Европейска комисия
- ЕЦБ – Европейска централна банка
- ИСС -Икономически и социален съвет
- МС – Министерски съвет
- МФ – Министерство на финансите
- НС – Народно събрание
- ПМС – Постановление на Министерски съвет
- ПС - Паричен съвет
- ТБ - Търговски банки
- ЦИЕ - Централна и Източна Европа
- ЕRM II (Exchange rate mechanism II) – Механизъм на обменните курсове

Основни изводи и препоръки

1. След въвеждането през 1997 г. на Паричния съвет Република България осъществи редица ключови реформи, довели до устойчивост и кредитбилност на действащата парична система и секторните институции.¹ Финансовата стабилност бе постигната чрез болезнено икономическо и социално реструктуриране, потиснат трудов пазар и доходи, при паралелна демографска, вътрешна и външна емиграционна криза, забавен темп на сближаване към средните равнища на производителност на труда и доходите в държавите - членки на Европейския съюз, най-вече на групата водещи в икономическо отношение държави от Централна и Източна Европа.
2. С присъединяването към ЕС през 2007 г. България поема задължението и придобива реално законодателно право след изпълнението на изискванията да се присъедини към Еврозоната. Същностният процес на присъединяването е не просто замяна на националната парична единица с еврото², а коренна промяна на паричния режим, решителна крачка към пълната интеграция в европейската общност (паралелно с влизането в шенгенското пространство), правейки я практически необратим процес. Няма сфера на обществената дейност, сектор и отрасъл на икономиката, върху които тази радикална промяна да не оказва пряко или косвено (опосредстващо) въздействие.
3. В тази връзка ИСС подкрепя становището - присъединяването към Механизма на обменните курсове (ERM II) и Еврозоната да се изведе като непосредствена национална цел и водещ стратегически приоритет на икономическата политика. Той следва да бъде съобразен с новото предложение на ЕК след „Брекзит“ - единната валута да бъде отворена за всички държави - членки на ЕС, независимо че няма краен срок за тяхното присъединяване към ERM II и Еврозоната, тъй като все още не е задължителен процес.
4. В този контекст ИСС оценява положително усилията, които държавата полага за изпълнението на Маастрихтските критерии за присъединяване към валутната зона, което се потвърждава от периодичните оценки в конвергентните доклади на ЕЦБ от 2012 г., 2014 г. и 2016 г. В „Програмата за стабилно развитие на Република България 2014 - 2018 г.“ на предишното редовно правителство се предвиждат

¹ Паричният съвет е валиден в България от 01.07.1997 г. в условията на тежка икономическа и финансова криза. Въвежда се по силата на приетия на 10.06.1997 г. Закон за БНБ, определил и фиксирания обменен курс на българския лев.

² Понастоящем еврото е парична единица в 19 държави членки и се използва от почти 337,5 милиона граждани на ЕС. Еврото е въведено като валута за счетоводни цели в 11 държави членки на 1 януари 1999 г., а евро банкнотите и евро монетите влизат в обращение на 1 януари 2002 г.

„създаване на институционален механизъм и изготвяне на план за осъществяване на дейностите, необходими за успешното въвеждане на единната валута в България“. Сходни ангажименти се поемат и по време на предизборната кампания през м. февруари - март 2017 г., както и от последното служебно правителство, което декларира публично необходимостта от ускоряване на подготовката за бързо присъединяване към ERM II.

5. Управленските приоритети на настоящата управляваща коалиция също включват активните политики за влизане в Еврозоната като основна цел. ИСС подкрепя инициативата на правителството да се ускорят дипломатическите разговори в тази посока чрез състоялите се през последните месеци официални срещи с президента и министъра на финансите на Франция, с президента, канцлера и федералния министър на финансите на Германия, със зам.-председателя на ЕК, отговарящ за еврото и социалния диалог, с еврокомисаря по икономическите въпроси и др. Интеграционният процес задължава да се водят приоритетни дискусии с политиките от всички държави - членки на валутната зона.³
6. Анализът на опита на последно присъединилите се държави към Еврозоната дава основание за извода, че ако България формално встъпи в процедурата за влизане в Механизма на обменните курсове, има шансове да бъде приета, тъй като е изпълнила формалните критерии за присъединяване. Освен това разликата между политическата цена на решението, взето от ЕК и ЕЦБ за тези държави, и предстоящото решение за Република България няма да бъде особено голяма. В същото време реалностите изискват да се обърне внимание на много активната, системна и продължителна работа за решаването на двете най-често посочвани проблемни области от ЕК за България – недостатъчната степен на конвергенция на икономиката спрямо средните европейски нива и наличието на определени известни за обществото дисбаланси в нея.⁴
7. ИСС приема анонсираната идея на ЕК за задълбочаване на интеграцията в сферата на единната валута след напускането на Великобритания, на либерализацията и прозрачността на решенията на входа към единния валутен съюз и откриващите се възможности за ускорено приемане на всички държави - кандидати в Еврозоната

³ В този аспект е официалното изявление на новоизбраното правителство през 2017 г., че „България ще поиска от политиките в Еврозоната да подкрепят кандидатурата ѝ да се присъедини към Механизма на обменните курсове (ERM II) – стъпка преди приемането на общата валута, че това е „естественият ни път на развитие след изпълнение на всички критерии. Дотогава Валутният борд е безалтернативен и неприкосновен“.

⁴ Европейски семестър 2017, Доклад за България, ЕК, 2 февруари, Брюксел, 2017 г.

на база успешно провеждани многопосочни структурни реформи. Това изисква целенасочена дейност на всички институции за ускорена подготовка, приемане и реализиране от изпълнителната власт на национален подготвителен план за действие с пътна карта. Налице е възможност за присъединяване към ERM II с хоризонт 2018 г., т.е. годината на най-забележителното европейско събитие за страната – Първото в националната история председателство на Република България на ЕС. При наличието на изпълнени общи условия не би трябвало да има последващи пречки, тъй като самото политическо решение за включването на страната ни към ERM II и Евронзоната вече е взето с ратифицирането на Договора за присъединяване на България към ЕС от всички държави членки.

8. ИСС изразява единната си позиция, че трябва да бъдат предприети всички необходими стратегически действия за възможно най-кратък времеви престой в т. нар. „чакалня на Евронзоната“ (ERM II) като резултат от предварителния процес на конвергенция към икономическите реалности в интеграционния център (Евронзоната). Това изисква през периода на участие в Механизма на обменните курсове, България в максимална степен предварително да адаптира икономическата, и най-вече паричната си политика така, че присъединяването ѝ към Евронзоната да не създава допълнителни рискове за членуващите в нея държави.
9. Редица официални документи на Правителството и БНБ декларират твърди позиции - присъединяването на Република България към Евронзоната да се осъществи при действащия валутен курс.⁵ Процедурно влизането в Евронзоната включва следните етапи: *първо*, оценяване готовността на държавата - кандидат за присъединяване към Евронзоната, на основата на периодични доклади за конвергенция най-малко на всеки две години от ЕЦБ и ЕК; *второ*, вземане на решение от Съвета на ЕС за приемане във валутната зона след получаване на предложение от ЕК, на становища от държавите - членки на Евронзоната, провеждане на консултации с Европейския парламент и обсъждане в Европейския съвет; *трето*, фиксиране от Съвета на обменния курс, по който еврото заменя валутата на присъединилата се държава по предложение на ЕК, след консултации с ЕЦБ. Финалното решение се взема от всички държави - членки на Евронзоната, посредством гласуване с пълно единодушие в Съвета.

⁵ Виж: Позиции по глава 11 „Икономически и паричен съюз“ при преговорите за присъединяване към ЕС, представени пред ЕК през 2000 г. и 2002 г.; Пред-присъединителната икономическа програма 2005-2008 г., представена на ЕК през 2004 г.; „Споразумение между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за въвеждане на еврото в Република България“ http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/agreements_bnb-cm_bg.pdf

10. Централната банка на държава членка, присъединила се към валутната зона, става част от Евросистемата, която включва националните централни банки от Еврозоната и ЕЦБ, провеждаща официалната парична политика независимо от националните правителства. По този начин държавите - членки на Еврозоната, губят правото свободно да ползват механизма на вътрешното поскъпване или обезценяване на валутата, за да управляват икономиките си и да овладяват появилите се икономически шокове.
11. Механизмът на обменните курсове (ERM II), създаден на 01.01.1999 г. като приемник на ERM, е буфер за изглаждането на колебанията в обменните курсове между еврото и другите валути на ЕС преди присъединяването на отделната национална икономика към валутната зона на еврото. Целта е бъдещото реално присъединяване на страната към Еврозоната да не създаде рискове за икономическата стабилност в рамките на единния пазар, след като достатъчно време е „тествана“ извън Еврозоната и подготвяна в „чакалнята“ за присъединителния процес. Осигурявайки рамката за управление на обменните курсове между валутите на ЕС, ERM II изисква валутният курс на държавата кандидат извън Еврозоната да е фиксиран спрямо еврото при допустимост да се колебае в рамките на определени граници $\pm 15\%$.
12. Формално влизането в ERM II се основава на споразумение между министрите на финансите и управителите на централните банки на държавите членки извън Еврозоната и държавите членки от Еврозоната и Европейската централна банка. По този начин се създават гаранции, че при необходимост валутата на държавата членка може да се подпомогне с помощта на механизмите за интервенция (покупка или продажба), за да се запази обменният ѝ курс спрямо еврото в границите на допустимите $\pm 15\%$ колебания. Управителният съвет на ЕЦБ наблюдава дейността на ERM II и осигурява координацията на политиките, вкл. на интервенциите в областта на паричните и валутните курсове.
13. ИСС обръща внимание върху важността на неразделната част от евроинтеграционния процес на страната в Еврозоната, а именно членството на България в Банковия съюз като система за банков надзор и за реструктуриране по общи правила, действащи на равнище ЕС. В него членуват всички държави от зоната на еврото, както и държавите - членки на ЕС, които желаят да участват в него. Основните цели на Банковия съюз са: да гарантира стабилността на банките, вкл. при условията на възникващи финансови кризи; да предотвратява ситуации, при които най-често се използват парите на данькоплатците за спасяване на

обявени в несъстоятелност търговски банки; да ограничава фрагментарността на пазара чрез хармонизиране на правилата във финансовия сектор и осигурява финансова стабилност в Евроната и целия ЕС. По правило държавите, които приемат еврото, автоматично стават и членове на европейския Банков съюз.⁶

Въведение

14. Въвеждането през 1997 г. на системата на Паричен съвет след подписване на споразумение с Международния валутен фонд (МВФ) се предшества от ключови процеси, реформи, мерки и решения, прилагачи основните принципи на т. нар. Вашингтонски консенсус. В своята цялост те предопределят целия ход и основните последици от осъществения пазарен преход, включващ:
- началото на пазарната трансформация, съпроводена с едностранно обявяване на мораториум върху изплащането на външните задължения (1990 г.), вместо сключване на споразумение с частните и суверенни кредитори;
 - ускорените пазарни реформи и реструктурирането на икономиката след февруари 1991 г., съпроводени с либерализация на по-голямата част от цените на основните стоки и услуги, на валутния курс и лихвените проценти;
 - сключването на споразумение с частните кредитори (1994 г.) за реструктуриране и секюритизация на държавния дълг чрез емисия на т. нар. Брейди облигации;

⁶ Основният стълб на Банковия съюз е Единният надзорен механизъм, представляващ система за пруденциален надзор на банките в Евроната и в страните нечленки на Евроната, но членки на ЕС, избрали да се присъединят към него. Надзорът се извършва чрез интегрирана структура, която включва Европейската централна банка и националните надзорни органи на държавите, работещи в тясно сътрудничество съобразно единните високи стандарти и изисквания. Целта на прилагания втори стълб на Банковия съюз - *Единният механизъм за реструктуриране*, е да осигури организирано реструктуриране на неплатежоспособните банки, като разходите за данькоплатците и за реалната икономика бъдат сведени до минимум чрез използването на Общия фонд за реструктуриране. Предвиждат се нови законодателни промени до 2024 г. за намаляване на риска в банковия сектор на Евроната, ограничаване на риска и защита на депозитите, вкл. на регламент за създаване на европейска схема за застраховане на депозитите и др.

- новата дългова криза през периода 1996 - 1997 г., придружена с ескалираща инфлация и девалвация на националната валута;
- въвеждането на ПС през юли 1997 г.⁷ като част от условията на кредитното споразумение с МВФ за овладяване на тежките хиперинфлационни процеси в страната;
- преустройството на функциите на БНБ, управлението на паричната маса, на бюджетния процес, на пенсионноосигурителния модел, ускоряване на приватизационния процес и реализацията на други важни ключови реформи в страната;
- последвалото присъединяване на Република България към НАТО и Европейския съюз.

15. С приетата промяна на Закона за БНБ (Обн., ДВ, бр. 46, 1997 г.) управление „Емисионно” на БНБ поема основните функции и операциите на ПС, отразявани в неговия седмичен баланс. Беше възприет опитът на малък брой страни (повечето в периферията на световния икономически обмен и отношения), отказали се през последните 40 - 50 години от дискреционната парична политика⁸. Българският Паричен съвет се отличава от ортодоксалния модел на ПС⁹, доколкото ликвидните валутни активи покриват общия пасив, включващ освен банкнотите и монетите в обръщение също и минималните задължителни резерви по депозити на търговските банки, фискалния резерв и други „квази-държавни” институции, при балансираща позиция на депозита на управление „Банково” в управление „Емисионно”. Налице е и възможност ПС да кредитира търговските банки при възникване на системен риск, но при изключително строги ограничения,

⁷ Още през 1990 г. е отправено първото предложение за въвеждане на ПС, респективно за доларизация на българската икономика. Виж: Kurt Schuler. Currency boards and dollarization www.dollarization.org. Въвеждането на специфичен механизъм за създаване на валутна котва и (частично) валутно покритие на лева е централен елемент в икономическата програма за прехода на България към пазарна икономика, позната като „Планът Ран-Ът“.

⁸ Дискреционната политика е съзнателно провеждана правителствена политика чрез използване на бюджетните правителствени разходи, данъците и трансферните плащания за постигане на оптимално равнище на производството, поддържане на пълна заетост и постигане на стабилност (чрез контролиране на инфлацията), което я прави политика с антицикличен характер.

⁹ При него валутните резерви покриват на 90 - 100% само парите в обръщение и в много по-редки случаи с надвишение от не повече от 10%. Вж. Kurt Schuler и Д. Добрев. Паричният съвет в България: устройство, особености и управление на валутния резерв. София, м. юни 2000 г. и др.

дефинирани от Закона за БНБ.¹⁰ В същото време БНБ упражнява крайно ограничена парична политика с единствени достъпни инструменти – определяне на минимални задължителни резерви, изисквания за капиталова адекватност и други административни ограничителни мерки. Чрез управление „Банков надзор“ БНБ администрира и основните лицензионни, регулативни и контролни функции спрямо ТБ.

16. Предимствата на ПС като инструмент за ефективен контрол на паричното обръщение в икономики, навлезли в хиперинфлационната спирала за кратки времеви периоди, са многобройни. Те са видими и при трите балтийски страни, част от т.нар. група „BELLS“ (Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia), прилагали сходна система на ПС до присъединяването им към Евророната. В същото време високата кредитбилност и фискална устойчивост на тези държави както и други положителни страни на прилаганата дълги години система на ПС, бяха постигнати с цената на т.нар. „вътрешно обезкървяване“¹¹ или Internal devaluation (по проучвания на ILO и UNCTAD, 2014 г.), на ограничени възможности за отраслово реструктуриране и адекватна реализация на националните сравнителни конкурентни предимства, на потиснат трудов пазар и доходи, на паралелно протичаща демографска и емиграционна криза.
17. Присъединяването към Евророната на трите балтийски държави им позволи да бъдат преодолени или смекчени ефектите от глобалната икономическа криза, съответно от известния „имотен балон“, от влошаващите се по различни причини политически и икономически връзки с Руската федерация и др. Налице са и други положителни ефекти, постигнати както в страните от първата вълна на присъединяване към Евророната (Словения, Словакия), така и от втората вълна (Естония – 2011 г., Латвия – 2014 г., и Литва – 2015 г.). В същото време следва да

¹⁰ Практически е налице фактическа забрана - ограниченията са неизпълними и не случайно за 20 г. въпросната „възможност“ за рефинансиране не е използвана никога независимо от възникналите потребности.

¹¹ Освен вътрешната обезценка (Internal devaluation) към преките негативни ефекти от ПС могат да се причислят и „паричната преса“ - изкуствено създаваният дефицит на кредити, съответно повишената цена на кредита, т.нар. „оранжерийен ефект“ чрез формиране до известна степен на изкуствена среда в страната с повишено лихвено ниво, постоянен износ на валутни активи от страната и др.

се отбележи, че в последната група страни се откриват многобройни сходства с настоящата икономическа, социална и демографска среда в Република България.¹²

18. Отчитайки изложените аргументи, ИСС приема, че след присъединяването към ЕС през 2007 г. основният въпрос за Република България не е дали, а кога, при какви условия, при каква процедура и с каква подготовка страната ще се присъедини към ERM II и зоната на еврото.¹³ Всякакво забавяне би генерирало нарастващи неизвестности пред страната, външни и вътрешни рискове по отношение на външната политическа подкрепа на държавите в ЕС за присъединяване към валутната зона. Възможно е да се появят допълнителни затруднения пред перспективите за устойчив икономически растеж, за дългосрочна макроикономическа и фискална стабилност, за постигане на обрат в тенденциите на пазара на труда и доходите, както и за задълбочаване на демографските дисбаланси.

Обществени нагласи

19. Последното проучване на Евробарометър от м. април 2017 г.¹⁴ в шест нови държави – членки на ЕС и Швеция, които не са членки на Еврозоната, показва, че най-голяма подкрепа за влизане във валутната зона има в Румъния – 64%. Обратни нагласи съществуват в Чехия и Полша, където 70% и 55% от анкетираните не желаят да се приеме еврото. В България 76% от анкетираните респонденти считат, че страната ни не е подготвена за присъединяване в Еврозоната, като в същото време 50% подкрепят влизането в Еврозоната (намаление от 5 процентни пункта спрямо м. май 2015 г.). Значителна част - 44 %, смятат, че това ще се случи до пет

¹² Последната присъединила се 19-а държава в Еврозоната на 01.01.2015 г. е Литва с определен постоянен обменен курс, съответстващ на централния курс на литаса във валутния механизъм на ЕС, към годината на присъединяване. Паралелно с това Литва автоматично става член на Банковия съюз /системата за банков надзор и реструктуриране на равнище ЕС/, председателят на УС на Националната банка се присъединява към УС на ЕЦБ. Министърът на финансите участва в заседанията на Еврогрупата, а президентът на страната - в срещите на върха на държавите от Еврозоната. На 03.02.2015 г. Литва става и акционер на Европейския механизъм за стабилност.

¹³ Еврото се използва от близо 337,5 милиона граждани на ЕС. За да могат да се присъединят към Еврозоната, държавите — членки на ЕС, трябва да изпълняват т.нар. „критерии за конвергенция“. Това са икономически и правни условия, установени в Договора от Маастрихт през 1992 г. и известни още като „критерии от Маастрихт“. Основните свързани документи за влизане в Еврозоната са: Договорът за функциониране на ЕС /съдържащ критериите за конвергенция от Маастрихт, Протокол 13 относно критериите за конвергенция, Икономически и паричен съюз /правни и политически текстове/. Паралелно с това в Еврозоната участват и страни ,без да са членки на ЕС – Монако, Сан Марино и Ватикана.

¹⁴ „Flash Eurobarometer 453: Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency“ http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2157_453_ENG/resource/29d6818a-063f-4c5b-9bbb-ed6abdd1c9d - достъпно към 30.05.2017 г.

години, 24% залагат на срок до десет години, а според 22% от българите страната ни никога няма да влезе в зоната на еврото.

Относително постоянен остава делът на анкетиранията лица в седемте страни, които считат, че приемането на еврото ще има позитивен ефект върху икономиката на страната им – общо 42% (при 41% през м. май 2015 г.). Аналогична е тенденцията и в България - 41% през април 2017 г. спрямо 40% през м. май 2015г. Гражданите на България регистрират най-високо ниво на неинформираност по отношение използването на еврото – 59%, при средна стойност за седемте страни в проучването – 54%. Изследването показва, че макар българите да са сред най-големите привърженици на ЕС, 20 % от анкетиранията респонденти не искат въвеждане на еврото и предпочитат да запазят националната валута вероятно заради високото равнище на неинформираност, неоснователните опасения от промяна на фиксирания курс на лева спрямо еврото и очакванията за висока инфлация (69% при средно 66% за седемте изследвани държави).

Основни опасения и рискове

20. Обществените настроения в страната са доминирани от преобладаващата сравнително висока неинформираност и формирането на някои внушения, заблуди и опасения, пряко свързани със:

- разрастването на силите за „раздробяване“ и сегментиране на ЕС чрез реструктурирането на „Европа на две или много скорости“, предложенията за допълнително институционализиране на Еврозоната, респ. чрез изграждането на фискална институция, отделен бюджет, парламент и др.;
- промените в общите условия и средата в Общността след “Brexit”, неовладяната икономическа, социална и бежанска криза, на дълговите дисбаланси (т.нар. „Grexit“), възхода на някои европейски националистически партии, забавените институционални реформи в ЕС и др.;
- засилването на зависимостта на българската икономика от дългосрочния и краткосрочния цикъл на функциониране на икономиките на страните в Еврозоната, вкл. на база постигнатото известно синхронизиране в цикличното им развитие;

- допълнителното ограничаване на националния суверенитет на основата на разширяващия се централизиран контрол и управление от Брюксел. Това означава хармонизиране на банковата система (чрез участието в Банковия съюз) и на фискалната политика, най-вече на данъчната система, финансовия натиск в посока на общите интереси на ЕС и др.;
- съмненията относно ефективността на контрола върху краткосрочните инфлационни очаквания в началния период на присъединяване в Еврозоната;
- спецификата на общата парична система на Еврозоната при липсваща обща европейска бюджетна и данъчна политика;
- преждевременното сближаване на икономическите политики (в данъчните, митническите и социалните системи) при значителни различия в равнището на производителността на труда, цените и доходите;
- поетапно продължаващите усилия от 2007 г. да бъде осигурена безусловно необходимата външнополитическа подкрепа от държавите членки на Еврозоната, за влизането на България в ERM II, действащия допълнителен „механизъм на сътрудничество и проверка“ спрямо България и Румъния, отлаганото присъединяване към Шенгенското пространство, работата по изпълнението на т.нар. „специфични препоръки“ на ЕК, както и процедурата за справяне с посочваните от ЕК макроикономически дисбаланси в страната и др.

Макроикономически и финансови ефекти и ползи за пазара на труда и доходите

21. ИСС приема, че очакваните ползи за страната от присъединяване към валутната зона, които се потвърждават от опита на новоприсъединилите се балтийски държави, Словакия и Словения, включват:

- намаляване на транзакционните разходи, на общия системен риск за банковата система, улесняване на рефинансирането на банковия сектор, включване на ЕЦБ като „кредитор от последна инстанция“, ползване на допълнителни гаранции за банковите депозити, по-ефективно действащ външен регулаторен натиск и надзор, което по безспорен начин ще повиши общото доверие към банковия сектор в страната¹⁵;

¹⁵ Тук може да се отнесе и възможността всички затруднени страни във валутния съюз да получават антикризисна помощ от постоянния спасителен фонд - Европейския стабилизационен механизъм в Еврозоната, който замени Европейския фонд за финансова стабилност и осигурява финансова подкрепа

- снижаване на общото ниво на лихвите по кредити (на правителство, фирми, домакинства) и на държавния дълг, улесняване на достъпа до финансиране за малките и средните предприятия, въвеждане на по-ниски минимални задължителни резерви на банките, създаване на възможности за рефинансиране на натрупаните задължения и др.;
- освобождаване на валутните резерви, представляващи активи на управление „Емисионно“ при БНБ в размер на около 46 млрд. лв., от фундаменталната им роля да осигуряват пълното покритие на паричната база при условията на валутен борд. Понастоящем набраните средства се инвестират от Централната банка само в безрискови дългови инструменти на външния финансов пазар. Снемането на паричния борд позволява те да бъдат инвестирани в инструменти с различен рисков профил и матуритет, а част от тях през конструирани специални фондове със зададени инвестиционни характеристики да се използват за директни инвестиции в националната икономика¹⁶;
- нарастване на преките чуждестранни инвестиции и общата инвестиционна активност в страната като резултат от създаването на условия за по-голяма стабилност на националната икономика и намаляването на инвестиционния риск (доколкото еврото се запази като стабилна валута, неводеща до обезценяването на националните валути). В същото време рискът от неадекватна парична политика е минимизиран поради това, че се управлява от мощен интеграционен център - ЕЦБ, което създава предпоставки кредитният рейтинг на страната да нарасне и да се подобри вътрешният бизнес климат;
- осигуряване на допълнителен сигурен буфер, на спасителни механизми и възможности за финансова помощ при евентуални проблеми на ниво публични финанси или системни рискове във финансовата система от членовете на Еврозоната и ЕЦБ, вкл. в рамките на Европейския стабилизационен механизъм;
- засилена конкурентоспособност, улесняване на структурните промени в икономиката и повишаване на иновативния потенциал на бизнес организациите;

на проблемни страни като Гърция, Португалия, Ирландия и др. Общият капитал на спасителния фонд е около 700 млрд. евро, формиран чрез дялови вноски на държавите - членки на Еврозоната.

¹⁶ Валутните резерви към управление „Емисионно“ при БНБ, изпълняващо функциите на паричен борд, включват: налични парични средства в чуждестранна валута; чуждестранни ценни книжа, с които БНБ разполага; вземанията от чуждестранни банки и международни финансови институции; специални права на тираж при МВФ; монетарно злато.

- подобрени възможности за по-голяма номинална и реална конвергенция, подкрепена с тенденцията на по-интензивно нарастване на производителността на труда и доходите;
- намаляване на натиска върху пазара на труда и трудовите възнаграждения, създаване на условия за постепенното ограничаване на демографските дисбаланси;
- преодоляване на спекулациите за девалвация и загуба на спестявания при възможно „отпадане на ПС“ главно чрез повишаване ефективността на бюджетната политика, контрола над квази публичните дългове, инфлацията, стабилността на търговските банки, външните капиталови и текущи трансфери;
- ускоряване на интеграцията в ЕС и частично намаляване на риска, зависимостта и натиска от страна на водещите регионални икономики на трети страни;
- повишаване на значимостта на българската икономика като свързващо звено между ЕС, Балканите, Черноморския басейн и Близкия изток, както и създаване на условия за изграждането на успешен регионален модел за стабилност и просперитет на страните от Западните Балкани.

22. Основната група държави – членки на ЕС от ЦИЕ, които са извън Евронзоната (Полша, Чехия, Унгария, Румъния), но имат значим икономически и демографски потенциал и по-висока степен на икономическа, ценова и социална конвергенция спрямо средното равнище в ЕС-28, декларират официални намерения за отлагане на присъединяването. Примерно, заявлението на Полша е да се отложи с 10 до 20 години.¹⁷ По думите на министъра на финансите на Чехия А. Бабиш правителството не се нуждае от координатор за въвеждане на еврото, тъй като не се готви да се включва в Евронзоната.¹⁸ Налице е охлаждане на първоначалните намерения на Унгария за включване в Евронзоната.¹⁹ Унгарският премиер системно

¹⁷ По информация на Bloomberg

(<https://money.bg/economics/polsha-otlaga-vavezhdaneto-na-evroto-s-10-godini.html>) към 16/03/2017 г.

¹⁸ По информация на:

(<https://nova.bg/news/view/2017/01/13/170847/%D1%87%D0%B5%D1%85%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B8-%D1%82%D1%80%D1%8F%D0%B1%D0%B2%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE/>), към 13/01/2017.

¹⁹ По информация на „Ню Йорк таймс“, предадена от Vesti.bg (<https://vesti.bg/temi-v-razvitie/tema-gryckata-kriza/niu-iork-tajms-i-bylgariia-ohladnia-kym-evroto-6039447>), към 15/07/2015).

се противопоставя на бързото влизане в Еврозоната и не поставя този въпрос в общественения дневен ред на страната. Румънският министър-председател С. Гриндяну заяви, че „страната ще приеме еврото, след като доходите на румънските граждани достигнат равнище, близко до това на другите страни - членки на ЕС“²⁰. По повод приемането на Хърватия в ЕС (01/07/2013 г.) управителят на Хърватската централна банка Б. Вуйчич заявява, че страната се надява да се присъедини към Еврозоната възможно най-бързо, т.е. не по-рано от 4 - 5 години, като посочва, че в държавата има проблеми с изпълнението на критериите, но се надява това да бъде решено през следващите 4-5 години.²¹

23. ИСС обръща внимание, че през последните двадесет години в българската икономика съществуват основни дълбоки различия в прилагането и действието на ПС спрямо паричните системи на плаващ валутен курс в споменатите по-горе държави. Тези различия, както и други специфични изходни позиции и предимства, налагат Република България да формира и следва собствена идентична национална политика на ускорено присъединяване към ERM II и Еврозоната, като се възприеме добрият пример на новоприсъединилите се балтийски републики.

Предварителни условия, проблемни сектори и необходими реформи

24. ИСС отбелязва, че в процедурен аспект влизането в Еврозоната се предшества от най-малко двегодишен период на мониторинг на курса на съответната национална валута при престояването в ERM II. Продължителността на престоя на трите балтийски държави е между седем и десет години.²² През това време следва да се „тества“ и адаптира икономиката към новата среда в Еврозоната чрез поддържане на съответствие с Маастрихтските критерии (The Maastricht Treaty, 1992):

²⁰ Информация на румънския ежеседмичник „*Business-review*“, предадена от МЕНИДЖЪР.NEWS (<http://www.manager.bg/politika/rumniya-shche-vlezem-v-evrozonata-kogato-dohodite-ni-stanat-evropeyski>), към 11/04/2017 г.

²¹ В интервю в „Франкфуртер алгемайне“, предадено от Dnes.bg (<http://www.dnes.bg/balkani/2013/06/29/hyrvatiiia-iska-da-prieme-evroto-vyzmojno-nai-skoro.192237>), към 29/06/2013 г.

²² Това е договорна клауза, т.е. субективно наложено условие, която по отношение на действащата в страната парична система не представлява императивна икономическа необходимост. Следва също да се допълни, че някои от предимствата на членството в Еврозоната ще се проявяват още с влизането в ERM II.

- среден темп на инфлация, по-нисък от 1,5% спрямо трите страни с най-нисък темп на ценови ръст;
- ниски дългосрочни лихви (доходност по 10,5 годишните ДЦК), които не надхвърлят с повече от 2 процентни пункта доходността в трите страни на ЕС с най-ниски лихвени проценти;
- следване на политика на плаващ валутен курс с отклонения до 15% (за България запазване на действащия валутен курс);
- бюджетен дефицит, по-нисък от 3% от БВП, освен за кратки периоди и при условия, дефинирани от Маастрихтския договор;
- държавен дълг, по-нисък от 60% от БВП, с изключение за страни, провеждащи политика на устойчиви финанси и изпълняващи всички останали критерии.

25. Според информацията в конвергентния доклад на ЕЦБ от м. юни 2014 г. България е покрила четирите номинални количествени критерия. Последният доклад на ЕЦБ от м. юни 2016 г. също потвърждава наличието на изискваното съответствие, като се отбелязва необходимостта от предприемане на чисто технически мерки, съответно адекватни промени в Закона за БНБ.
26. ИСС подчертава, че освен съблюдаването на конвергентните критерии от основно значение е осигуряването на външнополитическа подкрепа от страна на държавите - членки в Еврозоната, ЕЦБ и ЕК. Българската позиция в процеса на присъединяване към Еврозоната следва да избегне обвързването с нови „неофициално“ поставени допълнителни предварителни условия. Такъв подход би представлявал де факто едностранна ревизия на сключения и ратифициран от всички държави членки Договор за присъединяване на България към ЕС.
27. ИСС обръща внимание на въведените през 2011 г. правила за осигуряване на „поясната координация на икономическите политики и устойчива конвергенция на икономическите показатели на държавите членки“, с които се приема нова надзорна процедура за превенция и корекция на възможните макроикономически дисбаланси (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP). Първоначално приетите десет макроикономически показателя за мониторинг по-късно се допълват с още четири показателя. ЕЦБ изрично акцентира върху т.нар. „Други съществени

фактори” за освобождаване от дерогация и въвеждане на еврото. По-специално „ .. държавите - членки на ЕС с дерогация²³, които подлежат на процедура при прекомерни дисбаланси, едва ли могат да бъдат разглеждани като постигнали висока степен на устойчива конвергенция, както постановява чл. 140, параграф 1 от Договора”²⁴. За Европейския семестър 2017 г. България е оценена (заедно с пет други страни) като притежаваща прекомерни дисбаланси.²⁵ В допълнение съответната страна кандидатка трябва да отговаря на изискванията на страните в Евронзоната за структурни реформи и икономическа стабилност. Формално 14-те показателя за оценка на макроикономическите дисбаланси не представляват допълнение към Маастрихтските критерии за членство в Евронзоната, но могат да бъдат използвани за отлагане или блокиране на присъединяването на страната към Евронзоната в обзирима перспектива.

28. В тази връзка ИСС призовава за бързо разгръщане и ускоряване на отдавна отлагани ключови реформи в образованието, съдебната система, здравеопазването, пенсионното осигуряване, пазара на труда, бизнес средата и утежнените регулации, както и ефективното противодействие на престъпността и корупцията в страната. Ефектите и резултатите от тези реформи следва да подкрепят допълнително фискалната консолидация в дългосрочна перспектива и постигането на достатъчно висок, догонващ дългосрочен растеж на производителността на труда, на brutния вътрешен продукт на глава от населението, на заетостта, доходите и потреблението. Очакванията са, че присъединяването на страната към ERM II и Евронзоната ще даде допълнителен тласък и ще ускори реформите в посочените направления.

²³ Дерогация е правно понятие, означаващо частична отмяна на определен закон. В актовете, свързани с правото на Европейския съюз, то се използва и за обозначаване на случаи, когато определена държава членка се забавя с прилагането на елементи от нормативни актове на ЕС в собствената си правна система, при положение че има договорени срокове за това, или в случаите, когато държава членка е предпочела да не прилага определена клауза от договора си за присъединяване поради вътрешни обстоятелства. В българската правна терминология като равностоен изказ се ползва – „като изключение от...“ или „в отклонение на...“.

²⁴ Чл. 140, параграф 1 от Договора изисква: „Докладите на Комисията и на ЕЦБ да вземат под внимание и резултатите от интеграцията на пазарите, състоянието и развитието на салдата по текущите плащания и проучването на развитието на разходите за труд за единица продукция и други ценови индекси“.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure/mip-surveillance-2017_en - към 12/04/2017 г. Същевременно по последни данни българската икономика не съответства само по един критерий – нетна международна инвестиционна позиция. Това е основание за изключване на страната от групата ДЧ на ЕС с прекомерни макроикономически дисбаланси.

29. В същото време ИСС обръща внимание на факта, че предприемането на тези реформи няма алтернатива независимо от това дали и след колко време България ще бъде приета в Еврозоната. Тяхното извършване, както и оценката на постигнатите крайни резултати, не бива да се поставя като предварително условие за присъединяване към Паричния съюз или да се използва като аргумент за неговото забавяне или блокиране.
30. Също така ИСС отбелязва, че липсват формални международноправни основания (договорени предусловия), които да изискват предприемането на конкретни икономически или институционални реформи извън паричната система, като необходимо условие и предпоставка за присъединяване на България към Еврозоната. Необходимите реформи в банковия сектор целят по-скоро възстановяване прилагането на инструментите на паричната политика от страна на централната банка, свързани основно с операциите на открития конкурентен паричен пазар. За търговските банки тези инструменти не са новост, инфраструктурата на паричния пазар съществува и се ползва активно и понастоящем. Няма особени проблеми Централната банка веднага да се включи в операциите на паричния пазар, както и да бъдат приети изискваните промени в съществуващото законодателство за БНБ и търговските банки.

Времева рамка и необходимост от ускоряване на подготовката

31. След приемането на страната ни в ЕС неколнократно (2007 г., 2009 - 2010 г., 2016 – 2017 г.) бяха оповестявани официални намерения за ускорено присъединяване към ERM II и Еврозоната с оглед осигуряване на задължителната външнополитическа подкрепа. В края на 2009 г. и началото на 2010 г. в условията на рязък спад на заетостта и БВП бяха предприети конкретни мерки с характер на последователни подготвителни, предприсъединителни стъпки в тази посока. Но за съжаление различни вътрешни и външни причини с икономически, финансов и социален характер задълбочиха последиците от глобалната криза върху икономиката, отключена през септември 2008 г., и върху процедурната подготовка по присъединяването.
32. ИСС напомня, че през ноември 2014 г. социалните партньори приеха обща позиция за „Ускорена подготовка и внасяне на официално заявление за влизане на Република България в Европейския банков съюз (до 2016 г.), в ERM II (2016 г.) и

Евроната (2018 г.) при запазване на обменния курс, съгласно ангажиментите от Договора за присъединяване на България към ЕС²⁶. Програмата на МС за стабилно развитие на Република България за периода 2014 - 2018 г. също се ангажира със „създаване на институционален механизъм и изготвяне на план за осъществяване на дейностите, необходими за успешното въвеждане на единната валута в България“ (Приоритет 4.4, цел 8). Сходни ангажименти бяха поети и по време на последната предизборна кампания от началото на 2017 г. и от последното служебно правителство, което декларира публично необходимостта от ускоряване на подготовката за присъединяване към ЕРМ II. Управленските приоритети на новата управляваща коалиция отново включват важния проблем за влизането в ЕРМ II и Евроната, възприемайки го като „... естествения ни път на развитие след изпълнението на всички критерии“.

33. През 2015 г. след неколкостранни предварителни изявления от страна на МФ и БНБ беше прието ПМС № 168 от 03.07.2015 г. за създаване на Координационен съвет за подготовка на Република България за членство в Евроната, в сила от 10.07.2015 г. (ДВ., бр. 52 от 10.07.2015 г.). Основните функции на Съвета включват осъществяване на обща координация на подготовката за членство в Евроната, внасяне на предложение в МС за целева дата за приемане на еврото, разработване на проект на Национален план за въвеждане на еврото, координация на работата на създадените седем експертни работни групи и изпълнението на други мерки.²⁷ В тази връзка ИСС призовава за повече публичност и достъпна информация за извършената работа, за взетите решения и постигнатите резултати от досегашните действия по този координационен механизъм.
34. Същевременно през последните години се разгръщат фундаментални и бързо протичащи промени в институциите и общата икономико-политическа среда в ЕС - проведенният референдум във Великобритания за напускане на ЕС, липсата на съгласувани общи решения спрямо миграционната криза в ЕС, нарастващите политически рискове в Черноморския регион и Близкия изток, президентските избори във Франция и последните публично оповестени предложения на министъра на финансите на Германия Волфганг Шойбле за „създаване на

²⁶ “Обръщение на национално представителните организации на работниците и служителите и на работодателите към 43-то НС и МС“, ноември, 2014 г.

²⁷ В подготовката за въвеждането на еврото и създаването на Координационен съвет министърът на финансите определи служителите, с които ще работи по изпълнението на проекта - заместник-министър на финансите, подуправител на БНБ, член на Комисията за финансов надзор, заместник-министри на икономиката, на външните работи, на транспорта, на правосъдието и други.

парламент на държавите от Евророната с цел оказване на съвещателна подкрепа на Европейския стабилизационен механизъм”. Нарастват становищата в ЕС, че темповете на разширение най-вече на Евророната са неоснователно ускорвани.

35. Дебатът за бъдещето на Европа набира скорост и вероятно ще намери решение чрез промените в някои основни правила за действие на институциите на ЕС. В действителност, става въпрос за Европа не на две скорости, а на две или повече интеграционни равнища. При такава ситуация могат да нараснат рисковете пред разширяването на Евророната, дебатът да бъде поставен на по-задан план или да бъде замразено за неопределено време присъединяването на държавите – кандидатки за членство в Евророната, макар и да отговарят на Маастрихтските критерии.
36. Във връзка с това ИСС обръща внимание, че основен принцип на европейското право (*acquis communautaire*) е ненарушимостта на подписаните договори (*pacta sunt servanda*). Спазването на международните споразумения с държавите членки е гарантирано от действащите институции и процедури, включително от възможностите за съдебно разрешаване на споровете, финансовите санкции и други механизми в ЕС, и не може да бъде подменено чрез поставянето му като въпрос на целесъобразност.
37. Присъединяването на България към Евророната е вече договорен и решен въпрос. Споразумението за членството на страната е пакетно, България се придържа към изпълнението на предварителните условия, покрива текущите разходи по членството си в ЕС и има право да се възползва от договореното при условията на вече сключения договор. Присъединяването към Евророната е неразделна част от Договора за присъединяване към ЕС, ратифициран от парламентите на всички държави членки. Няма правен механизъм тази част от договора да се преразгледа без съгласието на българската страна.
38. Според ИСС трябва да се отчете, че посочените промени в ЕС поставят на дневен ред необходимостта от предприемане на адекватни стъпки за ускорено присъединяване на България към ERM II и Евророната. При следването на този логичен подход, съобразен с националните интереси, експертното и ресурсното осигуряване и предприемане на решителни действия от страна на съответните институции, тези нови обстоятелства могат да увеличат шанса и да бъдат използвани за осигуряване на външнополитическата подкрепа, за привличане на съюзници и поддръжници сред водещите държави в Еврогрупата в полза на необходимото практическо съдействие.

39. Новоизбраното правителство има големия шанс и предизвикателната отговорност да продължи да прави важните стъпки за реализирането на приоритетната цел, като заяви пред ЕК, Еврогрупата²⁸ и ЕЦБ намерението на България да упражни договорните си права за присъединяване към ERM II и към зоната на еврото по реда, правилата и процедурата, приложени по отношение на новоприсъединилите се държави членки.
40. ИСС счита, че е необходимо по-широко и ефективно участие на представителите на академичната общност, социалните партньори и неправителствените организации в експертния и граждански дебат и в процеса на обществен мониторинг на подготовката за изпълнение на присъединителния процес. Следва да се повишат и общата информираност и политическата подкрепа от страна на обществото чрез обсъждане на:
- основните пречки, ползи и ефекти от присъединяването на Република България към ERM II и Еврозоната;
 - времевата рамка, основните мерки, действия и реформи за присъединяване към ERM II;
 - ролята на българската външна политика и на дипломатическите представителства за присъединяването на Република България към Еврозоната, задълбочаване на интеграцията в ЕС и повишаване на гаранциите за регионална икономическа и политическа сигурност.
41. Според ИСС добрата предварителна предприединителна организация и процедурата по представянето на кандидатурата на България за приемане в ERM II и Еврозоната могат да мобилизират обществеността и институциите за подобряване на управляемостта и общата резултатност на икономическото и социално развитие на страната, да повишат информираността за степента, ползите и хода на конвергенция в европейските икономически структури. Очакваните значителни ползи от цялостната конвергенция оправдават съвременното приемане на съответните решения и осъществяването на ефективни действия за тяхното изпълнение.
42. Анонсираното от ЕК ново предложение за реформиране на Еврозоната и приемане на всички държави - кандидатки може да даде нови, неочаквани до този момент възможности за ускорено присъединяване на България. Независимо че са

²⁸ Еврогрупата е неформален орган, в който министрите на държавите членки от Еврозоната обсъждат въпроси, отнасящи се до споделените им отговорности във връзка с еврото.

необходими допълнителна и детайлна информация, анализи, консултации, срокове и решения по конкретната процедура, отговорните институции следва да осигурят надеждната предварителна готовност Република България да се възползва от новосъздалата се благоприятна среда.

Заклучение

43. ИСС изразява своята убеденост, че чрез изграждането до 2025 г. на завършен Икономически и паричен съюз със своите два стълба: *парична политика*, включваща единната парична единица – еврото и ЕЦБ, и *икономическа политика*, насърчаваща развитието на координацията на икономическите политики в ЕС, с цел въвеждането на еврото във всички държави - членки на Съюза, съвместно с единния пазар ще се допринесе за повече икономическа стабилност, балансиран икономически растеж, по-високо ниво на качествена заетост и устойчивост на публичните финанси. Ползването на еврото в държавите - членки на Евроната (отнасящо се и за бъдещето на България), е удобно най-вече за всички потребители, тъй като улеснява сравняването на цените за потребление и премахването на таксите за обмен на валута, на разходите за трансакцията при закупуването на стоки и услуги в другите държави в Евроната, респ. за реализирането международните сделки, понижаването на лихвите в страната и ползването на по-евтин ресурс от ЕЦБ. Не на последно място то по безспорен начин подпомага развитието на единния пазар за свободно движение на стоки, услуги, капитали, хора и знание в ЕС. Паралелно с това според Марио Драги единната валута съществено ще повлияе върху връщането на доверието към Евроната и към усилията за по-активно провеждане на предстоящите реформи в Европейския съюз.²⁹

/п/

проф. д-р Лалко Дулевски
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

²⁹ Виж Икономически и паричен съюз, Съвет на ЕС, Люксембург, 2014 г.