

гл. ас. д-р НИКОЛАЙ МАРИН

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“, БЛАГОЕВГРАД

**ИКОНОМИЧЕСКАТА И ПАРИЧНА ПОЛИТИКА СЛЕД ДОГОВОРА ОТ
ЛИСАБОН**

ECONOMIC AND MONETARY POLICY AFTER THE LISBON TREATY

Chief Assistant Prof. Dr. NIKOLAY MARIN

SOUTH-WEST UNIVERSITY “NEOFIT RILSKI”, BLAGOEVGRAD

Abstract: The issues of the economic and monetary policy of the European Union have been recently taking a leading position in the highest level summits and are constantly present in the agenda of the institutions of the European Union. This situation can be explained at a greater scale both with the current world economic crisis and its extremely important influence on the economic state of the member countries and the European Union respectfully. The actuality of the economic and monetary policy is also affected by the new legal basis imposed after the entering into force of the Lisbon Treaty.

The objective of the present paper is to analyze the legal and the political aspects of the economic and monetary policy in conditions of economic crisis and increasing budget deficit of the EU member countries.

Key words: economic and monetary policy, legal basis, Lisbon treaty

Проблемите, свързани с Икономическата и парична политика¹ заемат в последно време водещо място на срещите на най-високо политическо равнище и стоят неизменно в дневния ред на работа на институциите на Европейския съюз. Разбира се, до голяма степен това положение се обяснява както с настоящата световна икономическа криза, така и с оглед на изключително важното значение за икономическото състояние на държавите членки и респективно на Европейския съюз. Към актуалността на икономическата и парична политика се отразява и обстоятелството относно новата правна уредба, установена след влизането в сила на Договора от Лисабон.

Целта на настоящата разработка е да анализира правните и

политическите аспекти на икономическата и парична политика в условията на икономическа криза и нарастващ бюджетен дефицит на държавите членки на ЕС.

Правната уредба на Икономическата и парична политика е закрепена в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) в Част трета, Дял VIII, озаглавен “Икономическа и парична политика”, разпоредби на чл. 119-144. В структурно отношение Дял VIII от ДФЕС се състои от пет глави: Глава първа “Икономическа политика”, Глава втора “Парична политика”, Глава трета “Институционални разпоредби”, Глава четвърта “Специфични разпоредби за държавите членки, чиято парична единица е еврото”, Глава пета “Преходни разпоредби”. С цел да не се получава неяснота и възможност за объркване при анализа на Договора от Лисабон от 2007 г., е необходимо да се посочи, че той се състои от две основни части: от Договора за Европейски съюз и от Договора за функционирането на Европейския

¹ Понятие, регламентирано съгласно Договора от Лисабон виж Част трета, Дял VIII от Договора за функциониране на Европейския съюз, озаглавен “Икономическа и парична политика”, разпоредби на чл. 119-144.

съюз, като към тях има многобройни протоколи, приложения и декларации. Като цяло с Договора от Лисабон е извършено по-ясно очертаване на границите и разпределяне на компетентностите на Европейския съюз и на държавите членки. Така например, по отношение на Икономическата и парична политика компетентците имат две направления в съответствие с икономическия и паричен компонент на дадената политика.

Първото направление е икономическата политика, като нейната регламентация е дадена в чл. 2, пар. 3 от ДФЕС, според който "държавите членки координират икономическите си политики и политиките по заетостта при условията и по реда, предвидени в настоящия договор, за чието определяне Съюзът разполага с компетентност". Тълкувайки тази разпоредба във връзка с чл. 4, пар. 2 буква "в" от ДФЕС, става ясно, че икономическата политика е включена в категорията политики, при които е налице **споделена компетентност** между ЕС и държавите членки.

Второто направление е паричната политика, като въпросът с компетентността е решен от съдържанието на текста на чл. 3, пар. 1, буква „в" от ДФЕС, съгласно който Съюзът разполага с изключителна компетентност относно "паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото". Следователно Европейският съюз притежава **изключителна компетентност, но по отношение на онези държави членки, които са част от т.нар. Еврозона.**

В тази връзка правната регламентация, върху която е изградена икономическата и паричната политика тя се основава на:

- Дефинирането на еврогрупата, в която членуват държавите членки, чиято парична единица е еврото.
- Спазване на фиксираните стойности в пакта за стабилност и

растеж относно размера на бюджетния дефицит на държавите членки.

- Прилагането на бюджетна процедура на Европейския съюз с почти изразвнени правомощия между Съвета на ЕС и Европейския парламент.

Независимо че икономическата политика, регламентирана в Глава първа (чл.120-126) от ДФЕС, е част от кръга политики със споделена компетентност, следва да се подчертае значителната роля, която имат Съветът на ЕС и Комисията, особено при нейното координиране. Ярък пример в този посока е, че държавите членки координират провеждането на икономическите си политики в рамките на Съвета на ЕС. В тази връзка обаче компетентците спрямо бюджетната политика са споделени не със Съвета на ЕС, а с Комисията, която съгласно чл. 126, пар. 2 от ДФЕС има правомощия "да наблюдава развитието на състоянието на бюджета и на съществуващия държавен дълг в държавите членки, с оглед на установяването на очевидни грешки". Спазването на бюджетната дисциплина е въз основата на два критерия:

"а) дали съотношението на планирания действителен държавен дефицит спрямо brutния вътрешен продукт надвишава референтната стойност, освен ако

- или съотношението съществено и трайно е намаляло и е достигнало ниво, близко до референтната стойност;

- или алтернативно, излишъкът над референтната стойност е налице само по изключение и временно и съотношението остава близко до референтната стойност;

б) дали съотношението на държавния дълг спрямо brutния вътрешен продукт надвишава референтната стойност, освен ако съотношението е достатъчно намаляващо и достига референтна стойност със задоволителни темпове".

Наличието на подобни правомощия предоставя възможност именно на изпълнителната институция на ЕС да наблюдава развитието на икономическата политика във всяка държава членка. В тази връзка прави впечатление и правомощието, формулирано в чл. 126, пар. 5, съгласно който Комисията има компетенция да отправя препоръка към държавите членки чрез Съвета на ЕС във връзка с наличието на прекомерен дефицит. Фактически това означава, че Комисията наблюдава управлението и състоянието на държавния бюджет на всяка една страна членка. По този начин тя практически влияе върху провежданата от страните членки бюджетна политика, което потвърждава силното влияние на ЕС върху бюджетната политика и финансовата стабилност, което е от интерес с наднационално значение. Широко изразените правомощия на Комисията личат и от съдържанието на чл. 126, пар. 7, според който Съветът на ЕС след препоръка от Комисията се обръща към държавата членка с прекомерен дефицит за предприемане на мерки, с които да се прекрати това положение: “Когато Съветът в съответствие с параграф 6 реши, че е налице прекомерен дефицит, той приема, без ненужно отлагане и по препоръка на Комисията, препоръките да се отправят до съответната държава членка, за да може тя да сложи край на тази ситуация в определен срок”. През последните няколко години въпросът за бюджетния дефицит на държавите членки на ЕС е подложен на дискутиране, тъй като голяма част от тях не са в състояние да поддържат именно този показател в допустимите граници от три процента, установени от Пакта за стабилност и растеж. Пактът на стабилност и растеж – е приет от Европейския съвет в Амстердам през юни 1997 г. Неговите цели са определени като: “осигуряване на необходимата финансова и данъчна

дисциплина на държавите членки, участващи в ИВС и избягване на възможни неравновесия след неговото изграждане”¹.

Очакваният бюджетен дефицит като процент от Брутна вътрешен продукт на някои държави членки на Европейския съюз² е представен в следната таблица по-долу.

Таблица № 1



¹ Цитирано по Захаријева, Ю., Шикова, И., Николов, К., Европейският съюз, история, институции и политики, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2004, с. 107.

² Таблицата е взета от публикация във вестник Wall Street Journal, Parkison, J., EU Debt Crisis Imperils Bulgaria's Euro-Zone Bid, 12 January 2010, p. 14

Видно от представената таблица № 1 държави като Франция, Испания, Ирландия и Гърция са извън показателите от 3 процента бюджетен дефицит. Именно това принуждава Европейската комисия да въведе безпрецедентен мониторинг върху Гърция, включващ изпълнение на комплексни мерки, които следва да дадат резултат за драстично свиване на бюджетния дефицит от сегашното състояние от 12,7 процента до равнище от 3 процента през 2011 г. Категоричността на мерките е очевидна, защото Европейската комисия, настоява независимата европейска статистическа служба-Евростат заедно със статистическата служба на Гърция да изготвят показателите относно размера на бюджетния дефицит на Гърция. Знаково в тази посока е и изявлението на комисаря по икономическите и валутни въпроси в Комисията Барозу – 1. "За първи път създаваме подобен интензивен и постоянен мониторинг" признава комисарят по икономическите и валутните въпроси Хоакин Алмуня. В последната си изява на този пост Алмуня обеща, че "Гърция няма да падне от ръба". За целта правителството на Георгиос Папандреу трябва редовно да докладва за изпълнението на антикризисния си план пред Еврокомисията, като първият отчет (плюс допълнителни мерки) се очаква в средата на март, следващият - през май, а след това - веднъж на три месеца"¹.

Повече за ритмичността на икономическата криза може да се проследи от представената таблица на икономическите сътресения през различните исторически периоди, а

¹ Новакова, И., Гюрова, С., Нагоре към дъното, Гърция бе поставена под строг икономически надзор от Брюксел и въпросът вече не е дали, а как ЕС може да я спаси, вестник Капитал, брой 5, 5 февруари/ 2010 г.

също и факторите и участниците, оказващи въздействие върху различните етапи на икономическите цикли.

Ето защо някои автори считат, че икономическите цикли са предопределени в съответствие с технологическото развитие, изразено в табличен вид по периоди. От това следва, че икономическите кризи не следва да изненадват никого, още повече, че тяхното наличие е обусловено през период от 50 години. Същественото в случая е предприемане на най-оптимални мерки и действия с цел ограничаване влиянието на критичното развитие на цикъла на икономическата криза въз основа на изводите от предишни критични периоди. Става дума за разработване на редица механизми, които да играят ролята на буфер и същевременно да имат регулативно действие, което беше оспорвано и категорично отхвърляно доскоро от редица учени и експерти предимно с консервативни схващания относно управлението на финансовия сектор.

Дълги икономически цикли в съответствие с технологичното производство².

² Цитирано по Новичков, Н., Мировой финансовой кризис: между прошлым и будущим, Современная Европа, Институт Европы, Российской Академии Наук, июль-сентябрь, бр. 3/2009 г., М., с. 35

Таблица № 2

Характеристика на цикъла	1	2	3	4	5
Времеви период	1770-1830 г.г.	1830-1880 г.г.	1880-1930 г.г.	1930-1980 г.г.	1980-2030 г.г.
Ядро на технологическото производство	Текстилна промишленост, текстилно машиностроене, отливка на чугун, обработка на желязо, строителство на канали, двигател задвижван с водна сила.	Парен двигател, железопътно строителство, развитие на транспорта, локомотиво и параходостроене, въгледобивна, машиностроене, черна металургия	Електротехника, тежко машиностроене, производство на стомана, трасета за електропреносна мрежа, неорганична химия.	Автомобилостроене, цветна металургия, производство на стоки за продължително ползване, синтетични материали, органична химия, добив и преработка на нефт.	Електронна промишленост, изчислителна и оптико-нишкова техника, софтуерно производство, телекомуникации, роботостроене, добив и преработка на газ, информационни услуги.
Ключов фактор	Текстилни машини	Парен двигател	Електродвигател, стомана,	Двигател с вътрешно горене, нефтохимия	Микро-електронни компоненти.
Държавни лидери	Великобритания	Великобритания, Франция, САЩ	САЩ, Германия, Великобритания, Франция, Швейцария	САЩ, Япония, ЕС	

В продължение на правната уредба на ДФЕС, установена в Глава втора, посветена на паричната политика (чл. 127 до чл. 133), и предвид изключителната компетентност на ЕС, интерес представляват правомощията на Европейската централна банка и на Европейската система от централните банки. Предвид изключително тесните икономически и финансови отношения между държавите членки на преден план изпъква централният въпрос за ценовата стабилност в Европейския съюз. В тази връзка в чл. 127 пар. 1 от ДФЕС ценовата стабилност е изведена като основна цел на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ). Следователно постигането и реализирането на ценовата стабилност не е цел само за държавите членки от Евроразоната, а е по отношение на целия Европейски съюз. Това се потвърждава от обстоятелството, че членове на Европейската система на централните банки са не само държавите членки, приели еврото, а и останалите страни членки, поради което е очевидно

общото приложение на горепосочената цел. С оглед на това в чл. 127 и в чл. 128 ДФЕС са представени целите и задачите на ЕСЦБ. В чл. 129 са определени начините за вземане на решения, като изрично е посочено, че ЕСЦБ се управлява от Европейската централна банка и от нейните органи, които са Управителен и Изпълнителен съвет. При осъществяването на паричната политика на ЕС водеща роля заемат Европейската система на централните банки и Европейската централна банка, поради което в част шеста "Институционални и финансови разпоредби" раздел VI е посветен на Европейската централна банка. В този смисъл е и чл. 282 от ДФЕС, който гласи, че Европейската централна банка и централните банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото, съставляват Евросистемата и провеждат паричната политика на Съюза. С оглед на това е налице стремеж за извеждане на Евросистемата като един от механизмите за съгласуване и

провеждане на паричната политика на наднационално равнище. Нещо повече, с Договора от Лисабон Европейската централна банка изпълнява водещата роля в икономическата и финансовата система на Европейския съюз и става част и от неговия институционалния механизъм.

Друг съществен момент по отношение на правната уредба на икономическата и паричната политика се съдържа в разпоредбата на чл. 139 от ДФЕС, а именно “държавите членки, за които Съветът не е решил, че отговарят на необходимите условия за приемането на еврото, са наричани по-нататък “държави членки с дерогация”. Дерогацията представлява положение, при което държавите членки на ЕС не са подготвени да станат част от Еврозоната и да заменят националните си валути с еврото. Към момента държави с дерогация са България, Румъния, Чехия, Полша, Унгария, Естония, Литва, Латвия и Швеция. Именно по отношение на тези страни в чл. 141 от ДФЕС се регламентира, че Генералният съвет на Европейската централна банка е конституиран като нейния трети ръководен орган. В тази връзка към държавите с дерогация се прилагат пет подхода от страна на Европейската централна банка:

- засилва се сътрудничеството между националните централни банки;

- засилва се координацията между паричните политики на държавите членки с цел осигуряване на ценова стабилност;

- следи се механизмът на обменните курсове;

- провеждат се консултации по въпроси от компетентността на националните централни банки, които засягат стабилността на финансовите институции и пазари;

- изпълняват се предишни функции на Европейския фонд за валутно сътрудничество, които впоследствие са поети от Европейския паричен институт.

Мерките, предприети от страна на ЕЦБ, са с положителен характер за постигане на по-добро сътрудничество между държавите, които не са в Еврозоната. Подобни действия обаче изискват ново съдържание предвид финансовата криза, за да не продължи прекалено дълго във времето състоянието на дерогация. От друга страна, важен е и политическият момент на присъединяване към еврозоната, а не само икономическият, защото има случаи, в които дадена държава отговаря на икономическите критерии, но липсва категорична политическа подкрепа, какъвто е случаят с Швеция.

В продължение на анализа на икономическата и парична политика впечатление прави Глава четвърта, отнасяща се до специфичните разпоредби за държавите членки, чиято парична единица е еврото – чл. 136-138. Няма съмнение, че подобна формулировка цели да регулира по по-прецизен начин редица въпроси с оглед на положението, в което са държавите, приели еврото. Неслучайно в чл. 136 от ДФЕС се предвижда Съветът на ЕС да приема необходими мерки, с които да осигурява функционирането на икономическата и парична политика по най-подходящ начин.

С оглед на така представените основни и най-важни разпоредби на икономическата и парична политика според Договора от Лисабон и ДФЕС е необходимо да се очертаят някои особености, които следва да се вземат предвид в по-нататъшната дейност на ЕС. Очевидно е, че съществуват две групи държави членки по отношение на икономическата и парична политика. Първата група е съставена от държавите, които са въвели еврото като официално платежно средство. Съгласно Протокол № 14 към Договора от Лисабон страните от еврозоната за първи път са наречени “еврогрупа”, като те имат възможност и за приемане

на самостоятелни решения без да включват тази група от държавите членки на ЕС, които не са приели еврото.

Втората група са страните членки, които не отговарят или са в процес на изпълнение на конвергентните критерии от Маастрихт. Те са поставени в състояние на т. нар. дерогация.

Посредством този протокол се уреждат възможностите на държавите да провеждат срещи във формата на Еврогрупата, но без участие на държавите, които не са част от Еврозоната. Тези форуми са определени като неофициални. Практически обаче това не е точно така, тъй като дневният ред на тези срещи предвижда дискутиране на въпроси, които според формулировката в Протокол № 14 са свързани с общите специфични отговорности. Нещо повече, освен държавите членки от Еврогрупата участват още и Комисията, и Европейската централна банка. Предвижда се също и създаване на нов пост – председател на Еврогрупата с мандат от 2 год. и половина, който ще се избира от финансовите министри на държавите членки на Еврогрупата. Няма съмнение, че така се получава по-ясна представителност в международните финансови институции, но от друга страна не може да не бъде отправена критика по отношение на това предложение. Повод за критика се съдържа в изключването на останалите държави членки, които не са приели еврото. Тяхното неучастие едва ли е сполучливо решение, защото по този начин се препятства тясната интеграция и по-бързото разширяване на Еврогрупата. Сред възможните решения е предоставяне на статут на наблюдатели на сегашните държави, които не са приели еврото, предвид факта, че по-голямата част от тях са в подготвителна фаза, тъй като участват в обменно-валутния механизъм ERM II.

В крайна сметка трябва по-бързо да се преодолеят разликите между двете групи, за да бъде изградена по-ефективна правна основа на Икономическата и парична политика на ЕС.

В условията на сегашната световна икономическа криза е особено важно да се изтъкнат предпоставките за понататъшното съществуване и осъществяване на Икономическата и парична политика. Безспорно е, че държавите членки, които са част от Еврозоната, имат по-голяма сигурност, тъй като това придава допълнителна гъвкавост за възстановяване на техните икономики, за по-скорошно излизане от цикличността на рецесията и от дестабилизираните финансови и борсови пазари. Затова, докато държавите членки с най-големи икономики и влияние като Германия, Франция и Италия са единни по отношение на еврото, няма да има опасност за неговото бъдещо развитие. В тази връзка финансовата криза разкри някои интересни тенденции, особено за позицията на по-малките държави относно статута на пълноправното членство. Става дума за Исландия, която поради финансовата криза много бързо трансформира своите политически и икономически приоритети и само в рамките на една година промени обществената нагласа от отрицателно към положително отношение към пълноправното членство в ЕС. Разбира се това стана след краха на исландската крона и предоставената изключително силна подкрепа от Европейската централна банка. Ето защо случаят с Исландия е показателен за несъмнено положителното значение на еврото, особено когато става дума за средни и малки държави, а също така е и доказателство, че няма пряк път за пълноправно членство, какъвто исландците търсят в момента.

Освен чисто политическите аспекти обаче е необходимо да се преразгледат конвергентните критерии от Маастрихт, защото при настоящите им параметри още сега може да се прогнозира забавяне от първоначалните планове за членство в Евроната на по-голямата част от новите държави членки. Тези опасения се засилват от нестабилните икономики на Прибалтийските републики, а също и на Унгария, която само до преди няколко години бе сочена като една от отличниците по провеждане на реформи сред останалите държави от Централна и Източна Европа, а съвсем наскоро се наложи да ѝ бъде отпуснат спешен заем от Международния валутен фонд в размер на 25 млрд. долара. Сегашната правна уредба на Икономическата и парична политика отразява до голяма степен развитието на отношенията в ЕС. По-нататъшният успех на Икономическата и паричната политика ще зависи от възможността за адаптиране на икономиките на ЕС към новите динамични финансови процеси в световен мащаб. От друга страна, предприетите антикризисни мерки от Европейския съюз бяха сериозно коригирани. Така например през ноември 2008 г. бе разработен цялостен пакет от мерки с цел подпомагане на икономиките на държавите членки в условията на криза. Стойността на този пакет бе в размер на 200 млрд. евро като за сравнение през март 2009 г. сумата по антикризисните мерки достигна 400 млрд. евро, равняващ се на 3,3 % от Брутния вътрешен продукт на Европейския съюз¹. Става дума, че бързото двукратно увеличаване на размера антикризисните мерки е подкрепено с не особено положителните прогнози за

¹ Иванов, И., Будни антикризисной борьбы, Современная Европа, Институт Европы, Российской Академии Наук, июль-сентябрь, бр. 3/2009 г., М., с. 16

икономически растеж, посочени в доклада от декември 2009 г., в който се конкретизира, че според „Експерти на Евросистемата се предвижда годишен растеж на реалния БВП между -4,1 % и - 3,9 % за 2009 г., между +0,1% и +1,5% за 2010 г. и между +0,2% до +2,2% за 2011 г.“².

В обобщение освен представената правна уредба на Икономическата и паричната политика съгласно Договора от Лисабон е необходимо да се отбележи, че нейното приложение е свързано със специализираните институции в икономическата и финансовата сфера. Ето защо в заключителната част на настоящата статия е закономерно да се постави въпроса от особеностите и възникването на икономическите кризи. В случай, че Европейския съюз има претенцията да играе роля на един от основните икономически и финансови центрове в международната икономика, той следва да изработи ефективна система, която да предвижда циклите на икономическо развитие и да предприема изпреварващи действия, недопускащи неблагоприятно въздействие върху икономиката. В противен случай трябва да се потвърди, че цикличността на кризите се дължи на свръхпроизводството, което не може да се компенсира от търсенето на пазара, неразумното управлявани публични финанси и надценяването на възможностите за икономиките на държавите, изпаднали в криза. Има всички основания да се предполага, че следващият икономически кризисен цикъл в Европейския съюз ще бъде свързан с демографските проблеми на застаряващото население на стария континент, което е в по-голяма степен консуматор, а не генератор на икономически средства.

² Месечен бюлетин на Европейската централна банка за месец декември 2009 г., Франкфурт на Майн, с. 6