



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.11.2014 г.
COM(2014) 902 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ, КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА
ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА**

Годишен обзор на растежа за 2015 г.

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ, КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА
ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА**

Годишен обзор на растежа за 2015 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

След като премина през най-тежката финансова и икономическа криза от поколения насам, ЕС направи много, за да бъдат положени основите за по-солиден и устойчив растеж в бъдеще. Въпреки усилията, положени на национално и европейско равнище, обаче възстановяването е по-слабо от очакваното преди една година. Инерцията започна да намалява през пролетта на 2014 г. Икономическата криза доведе до продължаваща социална криза и бавното възстановяване пречи на усилията, които се полагат за намаляване на високата безработица.

Докато с глобалната икономическа среда се обяснява част от настоящото забавяне, специфични вътрешни фактори възпрепятстват по-бързия икономически растеж в ЕС. Различията между държавите членки са големи. Растежът продължава да бъде задържан от разпокъсаността на финансовите пазари вследствие на финансовата криза и кризата на държавните дългове, от необходимостта от намаляване на корпоративния дълг, дълга на домакинствата и държавния дълг, от непълното коригиране на макроикономическите дисбаланси и от липсата на доверие, дължаща се на несигурността по отношение на икономическите перспективи и по отношение на ангажираността към структурните и институционалните реформи. Ниската производителност, слабите инвестиции и високата структурна безработица ограничават перспективите на Европа за растеж.

Същевременно ЕС и неговите държави членки трябва да преодолеят редица дългосрочни тенденции, засягащи създаването на работни места и икономическия растеж, и по-конкретно свързани с обществените и демографските промени, глобализацията, производителността и технологичното развитие, натиска върху ресурсите и опасенията във връзка с околната среда, както и като цяло по-слабия растеж в бързо развиващите се и развиващите се държави.

Встъпването в длъжност на нова Комисия, която има амбициозна програма за работни места, растеж, справедливост и демократична промяна¹, е подходящият момент за ново начало. Необходимо е икономическият растеж в ЕС спешно да бъде съживен и спешно да бъде генериран нов импулс за промяна. В настоящия годишен обзор на растежа, както и в съпътстващите го документи, е представен пакетът от мерки за работни места, растеж и инвестиции, обявен като първи приоритет в политическите насоки за тази Комисия.

Карте 1. Основни констатации в прогнозите на Комисията от есента на 2014 г.²

- Очаква се реалният ръст на БВП да достигне 1,3 % в ЕС и 0,8 % в еврозоната за 2014 г. като цяло. С подобряването на външното и вътрешното търсене той следва да се повиши бавно през 2015 г. съответно до 1,5 % и 1,1 %. Що се отнася до 2016 г., се очаква ускоряване на икономическата дейност съответно до 2,0 % и 1,7 %.
- Безработицата достигна 24,6 милиона души през август 2014 г., като 5 милиона

¹ Вж. Политическите насоки за новата Комисията от 15 юли 2014 г.: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_bg.pdf.

² Прогнози на Комисията от есента на 2014 г., 4 ноември 2014 г.: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf.

от тях са на възраст между 15 и 24 години. Трайната безработица е много висока. Безработицата се различава силно в различните държави членки – от 5,1 % в Германия и 5,3 % в Австрия до 24,8 % в Испания и 26,8 % в Гърция през 2014 г.

- Тенденцията за ниска инфлация се очаква да продължи и през тази година, с по-ниски цени на стоките, и по-специално на енергията и храните, и с по-слаби от очакваните икономически перспективи. Очаква се постепенното възстановяване на икономическата дейност през прогнозния период да доведе до увеличение на инфлацията в ЕС – от 0,6 % през 2014 г. на 1,0 % през 2015 г. и 1,6 % през 2016 г.
- Според прогнозите съотношенията дефицит/БВП ще намалеят още повече през тази година, макар и по-бавно отколкото през 2013 г. – от 4,5 % през 2011 г. на съответно 3,0 % за ЕС и 2,6 % за еврозоната. Прогнозата за бюджетните дефицити е, че ще продължат да намаляват през следващите две години благодарение на засилващата се икономическа дейност. Очаква се съотношенията дълг/БВП на ЕС и на еврозоната да нараснат, достигайки съответно 88,3 % и 94,8 %, и да останат високи в редица държави.

В настоящия годишен обзор на растежа за 2015 г. Комисията, която встъпи в длъжност на 1 ноември 2014 г., представя основните характеристики на своята програма за създаване на работни места и растеж. Съживяването на растежа може да бъде постигнато само ако институциите на ЕС и държавите членки работят заедно, за да постигнат резултати по отношение на европейската социална пазарна икономика. Ето защо в настоящия годишен обзор на растежа се посочва какво още може да бъде направено на равнище ЕС, за да се помогне на държавите членки да постигнат по-висок растеж и напредък към устойчиво развитие. За тази цел ще бъде необходима твърда ангажираност за промяна и за промяна на начина на работа на национално равнище.

1. ИНТЕГРИРАН ПОДХОД

В настоящия момент един от основните поводи за опасение е рискът от постоянно нисък растеж, почти нулева инфлация и висока безработица. Последиците от кризата са не само циклични, както се вижда от слабото съвкупно търсене, но и съдържат значителен структурен компонент, който доведе до намаляване на потенциалния растеж на икономиките в ЕС.

Структурните, фискалните и паричните политики трябва да бъдат обединени в интегриран, благоприятстващ растежа подход с цел ефективна борба с това предизвикателство, като се въздейства както на търсенето, така и на предлагането в нашите икономики. За тази цел е необходимо да бъдат предприети действия на всички равнища на управлението – от глобалното, а именно в контекста на Г-20, до европейското, националното, регионалното и местното равнище.

Междувременно в рамките на своя мандат и при пълна независимост Европейската централна банка (ЕЦБ) ще продължи да играе ключова роля при определянето на цялостната политика за еврозоната. ЕЦБ носи изключителната отговорност за паричната политика в еврозоната. Тя предприе редица от важни мерки за облекчаване на паричната политика и за подобряване на отразяването ѝ в по-широкообхватни

финансови условия, по-конкретно чрез програмата си за закупуване на обезпечени с активи ценни книжа, чието изпълнение започна миналия октомври. В комбинация с програмата за обезпечени облигации и програмата за целеви операции по дългосрочно рефинансиране общото отражение на тези три мерки върху счетоводния баланс на ЕЦБ ще бъде значително. Очаква се размерът на счетоводния баланс да се доближи до неговия размер от началото на 2012 г. Тези мерки следва да подпомагат икономическата дейност, докато преминават през икономиката.

Време е публичните органи на всички равнища да поемат отговорност. Поради разликите между държавите членки правилният подход за една държава неизбежно ще се различава от този за друга, като същевременно обаче той остава част от общ, интегриран подход. Комисията препоръчва три основни стълба за икономическата и социалната политика на ЕС през 2015 г.:

- **Координиран стимул на инвестициите:** успоредно с настоящия годишен обзор на растежа Комисията предлага план за инвестиции за Европа, с помощта на който следва да бъдат мобилизирани поне 315 млрд. EUR допълнителни публични и частни инвестиции през периода 2015–2017 г. и значително да се подобри цялостната инвестиционна среда.
- **Подновен ангажимент за структурни реформи:** той е от съществено значение, за да могат държавите да намалят дълга си и да стимулират създаването на повече и по-добри работни места. Напредъкът на национално и европейско равнище в области като услугите, енергетиката, телекомуникациите и цифровата икономика, както и в подобряването на условията за бизнес, създава нови възможности за работни места и за растеж. Премахването на бюрокрацията на европейско и национално равнище в рамките на програмата за по-добро регулиране е от съществено значение за създаване на подходящата регулаторна среда и за насърчаване на климат на предприемачество и създаване на работни места. За тази цел са необходими национална отговорност и ангажираност на най-високо равнище на управлението, както и от страна на националните парламенти. Европеизирането на тези усилия съдържа голям потенциал.
- **Прилагане на фискална отговорност:** въпреки значителния напредък, постигнат в областта на бюджетното консолидиране, държавите членки все още не са осигурили дългосрочен контрол на размера на дефицита и на дълга. Фискалните политики следва да бъдат диференцирани в зависимост от ситуацията във всяка държава. Държавите членки, които разполагат с повече фискални възможности, следва да предприемат мерки за насърчаване на вътрешното търсене, като поставят особен акцент върху инвестициите. Освен това качеството на публичните финанси следва да се повиши чрез подобряване на ефективността на разходите и даване на приоритет на производствените инвестиции при държавните разходи, което може да бъде постигнато чрез повишаване на ефективността на данъчната система и превръщането ѝ в данъчна система, която подкрепя инвестициите. Борбата с данъчните измами и с укриването на данъци е от съществено значение за гарантирането на справедливост и позволява на държавите членки да събират дължимите им приходи от данъци.

Графика 1. Интегриран подход



Предприемането на едновременни действия и в трите области е от решаващо значение за възстановяване на доверието, за намаляване на несигурността, която пречи на инвестициите, и за извличане на максимална полза от силните взаимно подсилващи се ефекти от трите стълба, които действат заедно. По-конкретно ясно е, че за да бъде постигната устойчивост на публичните финанси и за да бъдат мобилизирани инвестиции, подновеният ангажимент за структурни реформи ще бъде от съществено значение.

За да се приложи логиката на новия интегриран подход, Комисията предлага европейският семестър за координация на икономическата политика да се рационализира и подсили в подкрепа на трите стълба.

За да се заздравя връзката между структурните реформи, инвестициите и фискалната отговорност, Комисията ще предостави също така допълнителни насоки за възможно най-доброто използване на гъвкавостта, включена в съществуващите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж.³

2. СТИМУЛИРАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ

Слабите инвестиции затрудняват възстановяването на Европа

Съществува спешна нужда от стимулиране на инвестициите в Европа. Поради кризата инвестициите намаляха с около 430 млрд. EUR след най-високата си стойност през 2007 г., което представлява спад с 15 %. В някои държави членки този спад е още по-драматичен.⁴ Есенните прогнози на Комисията показват, че слабите инвестиции задържат крехкото възстановяване на ЕС.

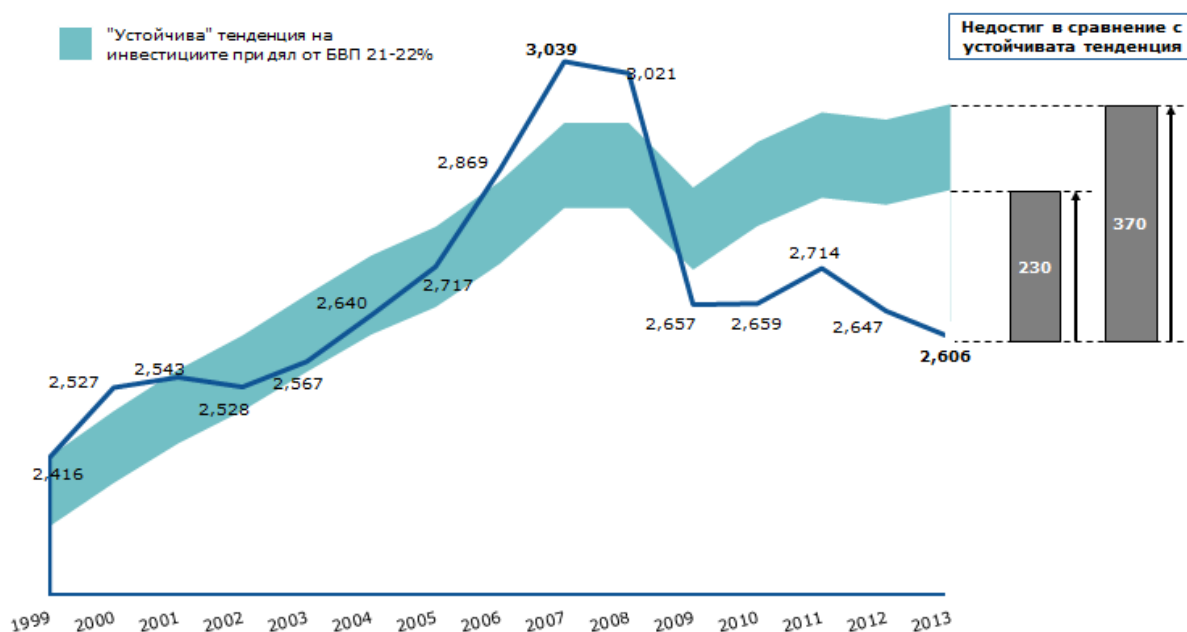
³ Както е обявено в Политическите насоки за новата Комисията от 15 юли 2014 г.

⁴ Това важи за Италия (-25 %), Португалия (-36 %), Испания (-38 %), Ирландия (-39 %) и Гърция (-64 %).

Целта не е да се постигне върховата стойност от 2007 г. със същия вид инвестиции – някои от инвестициите преди кризата не бяха устойчиви. Въпреки това е притеснителна констатацията, че в Европа инвестициите не са възстановили размера си в последно време, за разлика от инвестициите в САЩ. През 2013 г. инвестициите все още бяха 19,3 % от БВП, което е с около 2 процентни пункта под средната им историческа стойност, ако се изключат годините на силен растеж, последвани от силна рецесия. Вследствие на това Европа изпитва недостиг на инвестиции в размер на 230–370 млрд. EUR в сравнение с дългосрочните ѝ тенденции.

Графика 2. Последни инвестиционни тенденции в ЕС

(Реално бруто образуване на основен капитал, ЕС-28, цени от 2013 г., млрд. EUR)



Същевременно големите нужди от инвестиции остават непосредствени. Домакинствата и предприятията например се нуждаят от най-новите технологии и искат да се възползват от тях и да повишат енергийната и ресурсната си ефективност. Системите за образование и за иновации не са така добре оборудвани като тези на основните ни конкуренти и получават по-слабо финансиране от тях. Социалните ни системи трябва да бъдат осъвременени, за да отговарят на предизвикателствата на бързо застаряващото ни население. Енергийният ни сектор трябва да модернизира своите мрежи с най-новите технологии, да интегрира възобновяеми източници на енергия и да диверсифицира източниците ни на доставки. Транспортният ни сектор трябва да модернизира своята инфраструктура, да намали задръстванията и да подобри търговските връзки. Околната ни среда се нуждае от по-добри съоръжения за отпадъците, за рециклиране и за пречистване на отпадъчните води. Необходими са ни също мащабни и по-бързи широколентови връзки и по-интелигентни центрове за обработка на данни в цяла Европа.

Тези нужди се усещат силно след толкова години на слаб или никакъв растеж, като съществува риск европейският производствен капитал да се намалее и да остарее. Това ще намали допълнително конкурентоспособността и потенциала ни за растеж и ще натежи на производителността и на способността ни да създаваме работни места.

Не съществува единствен или прост отговор на тези въпроси. Причините за незадоволителното равнище на инвестициите са няколко: слабото доверие на инвеститорите, ниските очаквания на търсенето и високата задлъжнялост на домакинствата, на предприятията и на публичните органи. В много региони несигурните перспективи и опасенията, свързани с кредитния риск, попречиха на МСП да получат финансиране за стойностни проекти.

Понастоящем има големи спестявания на частния сектор и висока ликвидност, но тези пари не стигат до реалната икономика на Европа. Това е област, в която публичните органи на всички равнища имат роля, която трябва да изпълняват.

Много може да бъде постигнато на национално и регионално равнище

Националните и регионалните органи имат ключова роля в насърчаването на необходимите структурни реформи, в упражняването на фискална отговорност и в стимулирането на инвестициите в подкрепа на работните места и растежа. Държавите членки, които разполагат с възможности за маневриране във фискалната сфера, трябва да инвестират повече. Всички държави членки, но особено тези с по-ограничени възможности за предприемане на фискални мерки, следва да гарантират ефективно използване на ресурсите и да третират с приоритет инвестициите и разходите, свързани с растежа, в своите бюджети, като привличат повече инвестиции от фондовете на ЕС, които могат да ползват, и като създават по-благоприятна среда за инвестиции от страна на частния сектор.

През идните месеци националните и регионалните органи разполагат с единствена по рода си възможност да използват бюджета на ЕС за периода 2014–2020 г. по възможно най-добрия начин, тъй като стават достъпни нови механизми и инструменти. Размерът на бюджета на ЕС е 960 млрд. EUR за настоящия седемгодишен период, което съответства на 140 млрд. EUR годишно, т.е. на 1 % от БВП на ЕС. Вече започват да се изпълняват ключови програми на ЕС, като например „Хоризонт 2020“ (за иновациите и научните изследвания), Механизмът за свързване на Европа (за инфраструктурата) и COSME (за финансирането на МСП).

Това важи също за новото поколение европейски структурни и инвестиционни фондове, които ще осигурят 350 млрд. EUR за нови инвестиции през периода 2014–2020 г. Тези средства ще се превърнат в инвестиции от над 600 млрд. EUR, когато бъде включено националното съфинансиране. Фондовете имат различно значение в различните държави, но те могат да играят много стратегическа роля навсякъде, представлявайки средно 10 % от общите публични инвестиции в ЕС.

План за инвестиции за Европа

Планът за инвестиции за Европа, който Комисията представя съвместно с настоящия годишен обзор на растежа, ще допълни и насърчи полаганите понастоящем усилия. Благодарение на него от настоящия момент до края на 2017 г. ще бъдат мобилизирани поне 315 млрд. EUR допълнителни публични и частни инвестиции. В първия случай това може да бъде постигнато посредством съвместни усилия на институциите на ЕС и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) чрез създаване на нов Европейски фонд за стратегически инвестиции. Въздействието на плана обаче ще нарасне и ще надхвърли 315 млрд. EUR с присъединяването на повече заинтересовани страни с допълнителен

доброволен финансов принос: държавите членки, националните насърчителни банки (ННБ), регионалните органи и частните инвеститори играят основна роля. Важно е да се отбележи, че в контекста на оценката на публичните финанси съгласно Пакта за стабилност и растеж Комисията ще подкрепи капиталовите вноски в новия фонд.

Тези допълнителни средства следва да бъдат използвани за инфраструктурата, и по-специално за енергетиката и широколентовите мрежи, за транспортната инфраструктура, по-специално в промишлените центрове, за образованието, научните изследвания и иновациите и за енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност. Това са области, в които съществуват несъмнени нужди и в които се очаква напредъкът да донесе големи икономически ползи и ползи за обществото.

С привеждането си в действие планът за инвестиции ще служи за постигането на три взаимосвързани цели на политиката: да се обърне посоката на напоследък низходящите тенденции в инвестициите и да се стимулират допълнително създаването на работни места и възстановяването на икономиката на ЕС; да се предприемат решителни мерки за посрещане на дългосрочните нужди на нашата икономика чрез насърчаване на конкурентоспособността ѝ в стратегически области; да се засили европейското измерение на човешкия ни капитал и на физическата ни инфраструктура, като се обърне специално внимание на междусистемните връзки, които са от жизненоважно значение за единния пазар.

При разработването на плана за инвестиции са взети предвид ограничените възможности на правителствата на държавите за предприемане на фискални мерки, за да се избегне натоварването на националните публични финанси. Фискалната отговорност е част от възстановяването на доверието, от което Европа се нуждае, за да излезе от кризата. Ето защо планът се основава на решения, налични на равнище ЕС, и на установени органи и процедури, които ще помогнат за по-бързо постигане на желаните резултати и за стриктно изпълнение и строга отчетност.

Карте 2. Основни характеристики на плана за инвестиции за Европа

Планът за инвестиции за Европа се основава на три взаимно подсилващи се направления:

- Мобилизиране на поне 315 млрд. EUR допълнителни средства за инвестиции от настоящия момент до края на 2017 г.
- Целеви инициативи, за да се гарантира, че инвестициите се използват за нуждите на реалната икономика.
- Мерки за подобряване на инвестиционната среда, благодарение на които инвестициите в Европа ще станат по-привлекателни.

Мобилизиране на поне 315 млрд. EUR допълнително финансиране за инвестиции на равнище ЕС

- В тясно партньорство с ЕИБ ще бъде създаден нов Европейски фонд за стратегически инвестиции, който да подпомага стратегическите инвестиции от европейско значение и рисковото финансиране за МСП и за предприятията със средна капитализация в Европа.
- Европейските структурни и инвестиционни фондове ще бъдат използвани в пълна степен. Това означава да се гарантира, че средствата на ЕС, които остават в

периода на програмиране 2007–2013 г., се използват максимално ефективно. Това означава също да се увеличи ефектът на лоста на средствата на ЕС за периода 2014–2020 г. чрез като цяло удвояване на дела на иновационните финансови инструменти и оползотворяване във възможно най-голяма степен на съфинансирането от частни източници.

Достигане на финансирането до реалната икономика

- Въз основа на доклада на работна група на Комисията, ЕИБ и държавите членки на равнище ЕС ще бъде създаден прозрачен набор от проекти, които са готови за инвестиции.
- Източници на експертен опит и на техническа помощ ще бъдат обединени в общ консултантски център по въпросите на инвестициите, предназначен за организаторите на проекти, за инвеститорите и за управляващите органи.
- В сътрудничество с националните и регионалните органи Комисията и ЕИБ ще работят с организаторите на проекти, инвеститорите и институционалните заинтересовани страни, за да улеснят реализирането на ключови инвестиционни проекти.

Подобряване на инвестиционната среда

- Мерки на национално и на европейско равнище за подобряване на нормативната рамка с цел постигане на по-голяма яснота и предсказуемост и с цел стимулиране на инвестициите.
- Мерки за разработване на нови и алтернативни източници на дългосрочно финансиране за икономиката и за преминаване към съюз на капиталовите пазари.
- Мерки за доизграждане на единния пазар в ключови сектори като енергетиката, транспорта и цифровата икономика.

3. ПОДНОВЕН АНГАЖИМЕНТ ЗА СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ

Повишаването на конкурентоспособността на европейската икономика и осигуряването на подходящата регулаторна среда за дългосрочни инвестиции са от решаващо значение за растежа. Структурните реформи могат да помогнат за привличането на частни производствени инвестиции, особено в мрежовите индустрии и интелигентното производство, където нуждите от инвестиции са големи. На равнище ЕС това налага допълнително задълбочаване на единния пазар и избягване на прекомерно обременяващите нормативни разпоредби, особено за малките и средните предприятия, подобряване на достъпа до финансиране и гарантиране на качеството на инвестициите в научните изследвания и иновациите. На равнище държави членки тези усилия трябва да бъдат допълнени с амбициозно изпълнение на структурните реформи на пазарите на продукти и услуги и на пазарите на труда.

ПРЕМАХВАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРЕЧКИ НА РАВНИЩЕ ЕС

Изграждането на единния пазар за стоките и за услугите е приоритет. С над 500 милиона потребители европейският единен пазар остава най-мощният двигател за икономическия растеж на равнище ЕС. Той налага да се постави силен акцент върху по-нататъшното интегриране на пазарите на стоки и услуги, в които потенциалът за

работни места, растеж и иновации е значителен както онлайн, така и офлайн. В това отношение е важно да се използват синергиите между един добре функциониращ единен пазар и промишлеността. Потребителите следва да могат да се възползват от интегриран единен пазар, който предлага същите възможности като техните национални пазари. По-задълбоченият единен пазар ще създаде ползи и във външен аспект. Той ще укрепи позицията на европейските предприятия в световните вериги на стойността, ще привлече инвестиции и ще постави Съюза в по-добра позиция за изграждане на по-здрави връзки с новите центрове на световен растеж посредством търговски споразумения, които подобряват регулаторното сближаване с основните ни търговски партньори.

Цифровият единен пазар е от съществено значение за работните места, растежа и иновациите. Световната икономика се превръща в цифрова икономика. Информационните и комуникационните технологии са не само сектор, но и основите на съвременната иновационна икономика. Свързаният цифров единен пазар може да постигне повишаване на ефективността в размер на 260 млрд. EUR годишно.⁵ Цифровите технологии въвеждат нови начини на производство на стоки и предоставяне на услуги – от автомобилите и химикалите до разпространението на дребно и енергетиката, като променят начина ни на работа и учене. Добрата позиция в цифровата икономика ще определи бъдещата конкурентоспособност на ЕС и пътя към възобновяването на икономическия растеж. Цифровите услуги са от жизненоважно значение за ефективността и сигурността на ключовите стратегически инфраструктури на Европа, като например енергетиката и железопътния транспорт. И най-важното, те предлагат огромни ползи за обществото — достъп до стоки и услуги и до информация, свобода на изразяване, творчество и по-добро здравеопазване и обществени услуги. Въпреки това нямаме цифров единен пазар. Едва 14 % от МСП ползват интернет за продажби онлайн. Едва 12 % от потребителите правят трансгранични покупки. Потребителите са недоволни, когато нямат достъп до цифрови услуги в друга държава членка поради ограничителни бизнес практики или поради правни пречки. Предприятията ще могат да оползотворят изцяло потенциала на цифровия сектор едва след въвеждането на общи европейски правила за защита на данните от най-висок стандарт и след възстановяването на доверието на потребителите.

В областта на енергийните пазари са необходими допълнителни структурни реформи, за да се постигне устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика в областта на изменението на климата, в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“ и с рамката за 2030 г. за климата и енергетиката, договорена от Европейския съвет през октомври 2014 г., както и за да се повиши сигурността на енергийните доставки и да се доизгради вътрешният енергиен пазар. За тази цел трябва да се усъвършенства структурата на енергийния пазар, да се подсилят съществуващите инструменти, основани на пазара, и да се модернизира и разшири енергийната инфраструктура. Това следва да позволи на енергийния поток да се движи свободно в рамките на ЕС, да се премахнат енергийните острови и да се интегрират възобновяемите енергийни източници в мрежата. Финансирането на необходимите инвестиции ще бъде голямо предизвикателство. Въпреки значителната подкрепа, която ще бъде оказана от структурните и инвестиционните фондове на ЕС, са необходими иновационни финансови механизми за стимулиране и привличане на инвестиции в модернизирането на енергетиката и за стимулиране на инвестициите на частни домакинства в енергийна ефективност.

⁵ Mapping the Cost of Non-Europe 2014-2019 („Проучване на „цената на отказа от Европа“ за периода 2014–2019 г.“), проучване, публикувано от Европейския парламент през юли 2014 г.

Необходими са амбициозни действия, за да се осигури регулаторна рамка на ЕС, която подкрепя работните места, растежа и инвестициите. Комисията ще даде приоритет на работата, започната от нея през декември 2012 г. със стартирането на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) – общ преглед на съществуващото законодателство. Тя следва да олекоти и опрости европейското право и да го направи по-евтино в полза на гражданите и предприятията. Комисията ще подсили допълнително регулаторните си инструменти (оценка на въздействието и оценка) в тясно сътрудничество с останалите европейски институции, държавите членки и заинтересованите страни.

Премахването на регулаторните пречки, упоменати по-горе, трябва да се направи успоредно с привеждането в действие на новия Европейски фонд за стратегически инвестиции, разработен в партньорство между Комисията и ЕИБ.

СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ НА РАВНИЩЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

В крайна сметка реформите и модернизирането на икономиките са необходими, за да се укрепи европейският социален модел. Важно е всички членове на обществото, и особено социалните партньори, да могат да участват и да подкрепят проактивно промяната.

Амбициозното провеждане на структурни реформи на пазарите на продукти и услуги и на пазарите на труда може да подпомогне повишаването на производителността, възвръщането на конкурентоспособността и подобряването на бизнес средата, като по този начин благоприятства и инвестициите. То може да допринесе за трайно възстановяване на баланса на модела за растеж, да намали отрицателния ефект от необходимото намаляване на задлъжнялостта на частния сектор и да подпомогне предотвратяването на вредни макроикономически дисбаланси. Освен това чрез въздействието върху растежа, производителността и заетостта, при условие че са налице подходящи канали, то може да допринесе за подобряване на цялостното социално положение и намаляване на бедността, както и за устойчивостта на частния и публичния дълг.

Въпреки постиженията на някои държави членки, особено на по-уязвимите, във всички държави членки са необходими допълнителни усилия за реформа. Напоследък опитът съдържа много доказателства, че амбициозните действия водят до несъмнени резултати (вж. каре 3).

Каре 3. Примери за ефективни структурни реформи в държавите членки

- През декември 2013 г. правителството на **Испания** одобри закон за гарантиране на единството на пазара в интерес на свободата на движение и установяване на лицата и свободното движение на стоки. Законът представлява амбициозна рационализация на дублиращото се законодателство в Испания, като разглежда въпроса за разпокъсаността на вътрешния пазар и засилва конкуренцията на продуктите пазари. Органите на Испания очакват благодарение на тази реформа с течение на времето БВП да нарасне с над 1,5 %.
- **Португалия** проведе редица реформи на пазара на труда между 2011 и 2013 г. Защитата на работниците с постоянни и със срочни договори бе приведена в съответствие. Законодателството относно работното време бе направено по-гъвкаво

и бяха предприети мерки за по-добро адаптиране на заплатите към производителността на равнище предприятие. Проведена бе реформа на обезщетенията за безработица и бе разширен обхватът на допустимостта. Проведена бе реформа на Публичната служба по заетостта, бяха преразгледани съществуващите активни политики за пазара на труда и бяха въведени нови програми, включително програми, насочени към младежта. Безработицата намаля с около 2 процентни пункта между 2013 и 2014 г.

- **Полша** започна амбициозна реформа за улесняване на достъпа до регулираните професии. С първата вълна на реформата през 2013 г. бе либерализиран достъпът до 50 професии, включително професиите адвокат, нотариус, брокер на недвижими имоти и таксиметров шофьор. През април 2014 г. полският парламент прие решения за още 91 професии, а за началото на 2015 г. е запланувано премахването на регулирането на още 101 професии.
- През 2013 г. **Италия** осъществи редица мерки, имащи за цел да се увеличат конкуренцията и прозрачността на пазарите на газ и електроенергия. Инициативите, предприети от италианското правителство, помогнаха за справянето с дългогодишния проблем с високите цени на енергията в Италия и, според оценки на енергийния регулатор, са помогнали за понижаването на цените за крайните потребители.

За 2015 г. Комисията препоръчва вниманието да бъде съсредоточено върху редица ключови реформи. Избраните области важат за всички държави членки, въпреки че конкретните мерки, които трябва да бъдат предприети, ще се различават в отделните държави. В еврозоната особено внимание следва да бъде обърнато на по-доброто координиране на някои от тези реформи, за да се увеличат положителните синергии и да се избегнат отрицателните странични ефекти. Областите за реформа са следните:

1. Подобряване на динамиката на пазарите на труда и предприемане на мерки срещу високата безработица. Най-конкурентоспособните и устойчиви държави са тези, в които предприятията и предприемачите оценяват най-високо постоянното развитие на уменията и инвестират най-много в него, в които иновациите се насърчават и в които хората могат лесно да сменят своята професия, сектор и/или регион.

Правилата и институциите за защита на заетостта следва да осигуряват подходяща среда за стимулиране на наемането на работа, като същевременно предлагат съвременен ниво на защита както за вече наетите лица, така и за лицата, които търсят работа. Държавите членки трябва да положат повече усилия за премахване на пречките пред създаването на работни места, с участието на социалните партньори, включително, когато е необходимо, чрез реформа на схемите за разрешаване на трудови спорове. Трябва да се засилят реформите, насочени към намаляването на данъците, с които се облага трудът, предназначено да подпомогне възстановяването на заетостта. Намаляването на сегментирането на пазара на труда следва да допринесе за премахване на пречките пред заетостта за лицата, които понастоящем са безработни, са в състояние на непълна заетост или са наети на срочен договор, и за улесняване на възходящата професионална мобилност.

ЕС се нуждае от квалифицирана работна сила в разрастващи се сектори, като например цифровата икономика, секторите с екологична насоченост и здравеопазването. Образованието има ключово значение за осигуряване на съответствие между уменията

и сигналите на пазара на труда. Професионалното обучение и двойните образователни системи трябва да бъдат модернизирани, за да предоставят на младите хора необходимия набор от умения. Ученето през целия живот трябва да се превърне в основен приоритет чрез мобилизирането както на публичните, така и на частните участници, като до него трябва да бъде осигурен по-широк достъп за лица на всяка възраст и за най-нуждаещите се лица. Необходима е също по-добра оценка на нуждите от умения на регионално и секторно равнище.

Положението на младите хора и особено на трайно безработните налага да бъдат предприети решителни действия. Осигурителните системи следва да съчетават подходящ заместващ доход с услуги за активиране и подпомагане, насочени към нуждите на всяко лице и предоставяни на принципа „обслужване на едно гише“. Фискалните демотивиращи фактори за търсене на работа трябва да бъдат премахнати. „Гаранцията за младежта“ представлява амбициозно усилие, което съчетава различни инструменти с цел ефективно справяне с безработицата сред младите хора. Наличните средства обаче, включително 6,4 млрд. EUR по линия на инициативата за младежка заетост, следва да бъдат използвани по-бързо и по-ефикасно от държавите членки, както и да бъдат подсилени с национални средства. Приети са само три подходящи оперативни програми на обща стойност 1,6 млрд. EUR, които са предназначени за Франция, Италия и Литва и позволяват извършването на предварителни плащания в полза на тези държави. За да могат повечето от подходящите оперативни програми да бъдат приети до края на годината, държавите членки трябва възможно най-бързо да вземат под внимание коментарите на Комисията.

В ЕС има средно над 2 милиона незаети работни места. Въпреки че съществуват ограничения по отношение на географската мобилност, изглежда, че работниците не използват в пълна степен възможностите за свободно движение. Премахването на пречките ще наложи да бъде увеличен обхватът на преносимостта на пенсионните права в ЕС и да се помогне на работниците да правят информиран избор по отношение на мобилността, например чрез мрежата EURES. Същевременно трябва да бъдат предприети мерки срещу злоупотребите със съществуващите правила и за предотвратяване на постоянното изтичане на мозъци от определени региони. От съществено значение ще бъде засиленото сътрудничество на равнище ЕС при обмена на информация и добри практики.

Високата заетост налага реалните заплати да се променят в съответствие с производителността, включително на равнище промишленост и предприятие. Някои държави членки все още не са приключили коригирането на предкризисните тенденции и заплатите изпреварват нарастването на производителността. Ролята на социалните партньори е от жизненоважно значение. Колективните трудови договори следва да позволяват известна гъвкавост за диференцирани увеличения на заплатите в различните сектори и в самите сектори, в съответствие с промяната на производителността.

2. Пенсионни реформи. В целия ЕС е необходимо да се гарантират както устойчивост, така и адекватност на пенсионните системи. През последните години повечето държави членки проведоха реформи на своите публични пенсионни системи, за да ги поставят на по-здрави основи поради застаряването на европейското общество. При все това, както се посочва в специфичните за всяка държава препоръки за 2014 г., в много случаи са необходими допълнителни реформи, за да се повишат ефективността и финансовата устойчивост на пенсиите. Същевременно трябва да бъде запазена адекватността на пенсионните системи, за да се гарантира достойно равнище на доходите след

пенсиониране. Като се има предвид тенденцията на все по-голяма продължителност на живота, в много държави трябва да се възприеме по-динамична позиция по отношение на възрастта, на която хората могат да се пенсионират, включително законоустановените пенсионни възрасти да се обвързват по-систематично с очакваната продължителност на живота, за да се гарантира подходящ баланс между живота, прекаран в работа, и живота след излизане в пенсия.

3. Осъвременяване на системите за социална закрила. Механизмите за социална закрила следва да бъдат ефикасни и адекватни през всички етапи на човешкия живот. Съществува необходимост от опростени и по-целенасочени социални политики, допълнени с достъпни качествени грижи за децата и образование, с предотвратяване на ранното напускане на училище, с обучение и помощ за намиране на работа, с помощ за жилищно настаняване и с достъпно здравеопазване. Трябва да бъде проведена реформа на здравните системи, за да бъдат предоставяни качествени здравни грижи посредством ефикасни структури, включително чрез електронното здравеопазване.

4. Подобряване на гъвкавостта на продуктовите пазари и на пазарите на услуги. Модернизирането на функционирането на мрежовите индустрии, увеличаването на капацитета на инфраструктурите и по-нататъшното отваряне на секторите на услугите остават предизвикателство за повечето държави членки, както се посочва в препоръката, отправена до всяка държава членка през 2014 г. Държавите членки насочиха усилията си към мерките за подобряване на функционирането на своите мрежови индустрии и за засилване на конкуренцията на сектора на продуктите и на услугите, по-конкретно що се отнася до регулираните професии. Ефективното прилагане на законодателството в областта на потребителите също може да повиши доверието и да създаде търсене на единния пазар.

Законодателството на ЕС осигурява рамка за модернизация на национално равнище и за повишаване на привлекателността и конкурентоспособността на Европа като цяло. След влизането в сила през 2006 г. на Директивата за услугите държавите членки започнаха многобройни реформи в сектора на услугите, но напоследък постигнатият напредък е по-неравномерен. Пълното прилагане на Директивата за услугите ще подобри значително функционирането на единния пазар за услуги и може да доведе до икономическа полза в размер на 1,6 % от БВП на ЕС в дългосрочен план в допълнение към 0,8 % от БВП на ЕС при сегашното изпълнение.⁶ Постоянно големият брой изключения от общите принципи, предвидени в Директивата, и продължителните процеси на реформа в редица държави членки продължават да пречат на пълното прилагане на Директивата и поради това не позволяват да бъдат извлечени всички ползи от нея. Активизирането на националните реформи следва да се съсредоточи върху премахването на следните пречки: i) непропорционални и неоснователни изисквания за издаване на разрешение в някои държави членки, и по-конкретно изискванията, свързани с правната форма и капиталовото участие; ii) неяснота на националното законодателство, що се отнася до правилата, които се прилагат за предприятията, предоставящи трансгранични услуги; iii) липса на взаимно признаване; iv) тежки административни процедури, с възможност за подобряване на работата на единичните звена за контакт; iv) неравномерен напредък по продължаващата взаимна оценка на нормативната уредба за професиите и по реформите на регулираните

⁶ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation („Икономическото въздействие на Директивата за услугите: първа оценка след прилагането“), Икономически доклади 456, юни 2012 г., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

професии; v) оставащи пречки пред свободното движение на стоки. Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с държавите членки за премахването на тези пречки.⁷

5. Подобряване на рамковите условия за бизнес инвестиции. Усилията за подобряване на бизнес средата, за да стане тя по-благоприятна за инвестиции, са от ключово значение за привличане на частни инвестиции, и по-специално в държавите членки с ограничени възможности за предприемане на фискални мерки за извършване на публични инвестиции. Публично-частните партньорства и управлението на държавните предприятия ще трябва да бъдат внимателно обмислени, за да се повиши ефективността на публичните разходи и на частните инвестиции. Следва да бъде предоставен още по-голям достъп до договорите за възлагане на обществени поръчки, по-конкретно чрез използване на законодателството на ЕС. Това означава също, че административният капацитет за планиране и изпълнение на органите за възлагане на обществени поръчки трябва да бъде подсилен, по-специално чрез електронните обществени поръчки. В много случаи са също необходими по-голяма ефективност на процедурите и по-голяма прозрачност. Добре функциониращите рамки, свързани с несъстоятелността, също са от жизненоважно значение за ефикасното преразпределяне на ресурсите.

6. Подобряване на качеството на инвестициите в научните изследвания и иновациите. Инвестициите в научните изследвания и иновациите на национално и регионално равнище имат изключително значение за съживяването на устойчивия растеж. Държавите членки следва да продължат да дават приоритет на публичните инвестиции в областта на научните изследвания и иновациите, като гарантират тяхната ефективност и ефект на лоста по отношение на частните инвестиции. Те следва да се съсредоточат върху качеството на институциите за научни изследвания и новации, върху разработването на своите стратегии и процесите си за определяне на политики и върху програмите. Същевременно те трябва да поддържат темпото на реформите, за да осигурят благоприятстваща инвестициите среда, която е необходимо условие за бизнес инвестициите в научните изследвания и иновациите и за бързо разрастващите се иновационни МСП.

7. Подобряване на ефективността на публичната администрация. Публичните администрации в ЕС продължават да са изправени пред предизвикателството да постигат „повече с по-малко средства“, т.е. да посрещат обществените нужди във време на ограничаване на бюджетните средства, да подобряват бизнес средата, като намаляват административната и регулаторната тежест за предприятията и гражданите, и да се приспособяват към нуждите на цифровата икономика. Това остава предизвикателство в по-голямата част от държавите членки. Редица държави започнаха институционални или териториални реформи с двойната цел да реализират икономии, като рационализират своята организация, и да гарантират гладко протичане на процеса на вземане на решения и безпроблемно провеждане на реформите чрез изясняване на компетенциите на различните институционални или управленски равнища.

В допълнение към това, подобно на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), изпълнявана на равнище ЕС, повечето държави членки трябва да се стремят към опростяване и към по-цифров подход на публичната администрация. Премахването на бюрокрацията и на регулаторните пречки следва да

⁷ COM(2012) 261 от 8 юни 2012 г.

доведе до по-качествено, по-просто и по-достъпно законодателство и да подготви почвата за по-благоприятна за бизнеса и за гражданите среда, която на свой ред насърчава инвестициите. В това отношение важна предпоставка са също подобряването на ефективността и гарантирането на справедливостта на независимите съдебни системи. Съществува ясна необходимост от разглеждане на въпроси като продължителността на производствата, броя на висящите дела, недостатъчното използване на информационните и комуникационните технологии, насърчаването на механизмите за алтернативно разрешаване на спорове и независимостта на съдебните системи.

4. ПРИЛАГАНЕ НА ФИСКАЛНА ОТГОВОРНОСТ

Поради рязкото увеличение на дефицитите и на дълговете в ЕС по време на финансовата криза, бе необходимо значително бюджетно консолидиране, за да се възстанови доверието в устойчивостта на публичните финанси на държавите членки и да се прекъсне порочният кръг между развитието на държавните дългове и финансовата нестабилност. Проведените през последните години значителни корекции успяха да намалят дефицитите и да стабилизират дълговете в ЕС. Голямото намаление на броя на държавите обект на процедура при прекомерен дефицит (11 през 2014 г. в сравнение с 24 през 2011 г.) отразява тези подобрения във фискалната сфера. Според последните прогнози вече се очаква фискалната позиция в ЕС да остане неутрална през идните години, което означава, че фискалната политика няма да обременява растежа.

При все това публичният дълг остава много висок и този факт, съчетан с голямата външна задлъжнялост, прави икономиките по-уязвими на неблагоприятни шокове и може да затрудни растежа. Тези дисбаланси могат да представляват също заплахата за гладкото функциониране на еврозоната като цяло. Нарастването на държавния дълг трябва да бъде обърнато през следващите години, в съответствие със задълженията на държавите членки по Пакта за стабилност и растеж. Това може да бъде постигнато чрез комбинация от отговорни фискални политики и икономически растеж. Първо, темпът на фискалните корекции следва да бъде диференциран в зависимост от фискалните предизвикателства, пред които са изправени различните държави членки. Докато държавите, които са изправени пред предизвикателства, свързани с устойчивостта, следва да продължат консолидирането, държавите членки с възможности за предприемане на фискални мерки следва да използват тези възможности за подпомагане на растежа. Държавите членки следва също така да използват в пълна степен наскоро усъвършенстваните национални фискални рамки, за да определят подходящата фискална траектория, която трябва да следват, и да се придържа към нея. Второ, съдържанието на фискалните стратегии трябва да бъде определено по начин, който благоприятства икономическия растеж. В няколко държави поставянето на акцент върху ограничаването на разходите, евентуално съчетано с намаляване на данъците с най-силно отрицателно въздействие, може да допринесе за увеличаване на растежа и на инвестициите, при условие че продължават да са спазени изискванията за консолидиране.

Каре 4. Отговорно благоприятстващо растежа бюджетно консолидиране

Начинът, по който държавите членки подходиха към бюджетното консолидиране, не благоприятства особено растежа. То бе съсредоточено в прекалено голяма степен върху повишаването на данъците, което не е оптимално в повечето държави членки, които

вече се характеризират с голяма данъчна тежест. Що се отнася до разходите в националните бюджети, публичните инвестиции бяха основното перо, за което бяха приложени съкращения на разходите, въпреки потенциала му за увеличаване на растежа сред бюджетните разходи. Същевременно в някои държави членки както размерът на необходимата фискална корекция, така и динамиката на финансовата криза наложиха да бъде прибягнато до бързи решения.

Със стихването на финансовата криза и намаляването на темпа на консолидиране съдържанието на бюджетните мерки започна да се подобрява. Това се вижда вече през 2014 г. и може да се види и в проектобюджетите за 2015 г. Намаляването на разходите за инвестиции бе спряно, докато съставът на приходите благоприятства растежа в по-голяма степен. По-конкретно в проектобюджетите за 2015 г. фигурират някои положителни данъчни мерки за намаляване на данъчната тежест върху труда, но демонстрираната амбиция все още не е достатъчна, за да отговори на предизвикателствата.

Що се отнася до приходите, важно е да се осигури данъчна система, която е ефективна и благоприятства икономическия растеж. Заетостта и растежът могат да бъдат стимулирани чрез преместване на данъчната тежест от труда към други видове данъци, които вредят на растежа в по-слаба степен, като например постоянните данъци върху недвижимата собственост, данъците, свързани с околната среда, и данъците върху потреблението, като се вземе предвид потенциалното разпределително отражение на такава промяна. Голямата данъчна тежест върху труда отдавна е проблем в Европа с разлики от 40 % между държавите членки, що се отнася до разходите, свързани с наемането на работник на средната работна заплата, и нетното възнаграждение на този работник. Разширяването на данъчните основи, опростяването и повишаването на прозрачността също могат да помогнат за повишаването на ефективността на данъчната система и за подобряването на спазването на данъчното законодателство и борбата срещу агресивното данъчно планиране.

Що се отнася до разходите, следва да се третира с приоритет производствените публични инвестиции и перата от текущите разходи, които благоприятстват растежа в по-голяма степен, като бързите решения по отношение на предложения от Комисията план за инвестиции за Европа ще допринесат за изпълнението на тези приоритети. Социалните системи следва да участват в борбата с бедността и в насърчаването на социалното приобщаване. Ефективността на съществуващите разходни програми по отношение на постигането на поставените им цели трябва да бъде подобрена чрез приемането на реформи и други мерки, като например прегледи на разходите. Поне осем държави членки понастоящем извършват или наскоро извършваха един или друг вид преглед на разходите: Обединеното кралство, Нидерландия, Франция, Италия, Ирландия, Дания, Испания и Швеция. По-широкият обмен на резултатите и на опита, придобит по време на тези прегледи, следва да бъде част от цялостната система на управление.

Пактът за стабилност и растеж осигурява подходящата рамка за постигане на дългосрочен растеж в контекста на устойчиви публични финанси, включително гъвкавост, когато е необходимо. Той поставя акцент върху събитията в бюджетен аспект в структурно отношение, а не само върху номиналния дефицит. Това позволява да бъдат изключени събитията, които са извън контрола на правителството, независимо от това дали са отрицателни (напр. асиметрични шокове) или положителни (напр. извънредни приходи). По този начин се добива по-добра представа за основната

бюджетна позиция. Всяка държава членка се оценява самостоятелно, като се вземат под внимание конкретното икономическо положение, в което тя се намира, националните предизвикателства, породени от застаряването на населението, включително в областта на пенсионните и здравните политики, и публичният дълг.

5. РАЦИОНАЛИЗИРАНЕ НА СИСТЕМАТА НИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ, ЗА ДА СЕ ПОВИШИ НЕЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ И ЗА ДА СЕ УВЕЛИЧИ АНГАЖИРАНОСТТА

Настоящият годишен обзор на растежа поставя началото на годишния цикъл на икономическото управление, известен като европейски семестър. Той прилага надзор на фискалните, макроикономическите и структурните политики на равнище ЕС, преди да бъдат изготвени националните бюджети и решения за следващата година. От 2011 г. европейският семестър се използва за започване и насочване на важни фискални и структурни реформи в държавите членки. Успоредно с настоящия годишен обзор на растежа Комисията направи **преглед на пакета от шест законодателни акта и на пакета от два законодателни акта**, с които се засили икономическото управление на ЕС.⁸

Европейският семестър се превърна във важно средство за провеждане на реформи на национално равнище и на равнище ЕС, като гарантира, че ЕС и неговите държави членки координират своите икономически политики и усилията си за насърчаване на създаването на работни места, растежа и инвестициите. При все това мониторингът, който упражнява Комисията⁹, показва, че продължава да липсва ангажираност, което води до незадоволително изпълнение на специфичните за всяка държава препоръки, и по-конкретно в областта на структурните реформи. Като се имат предвид икономическите предизвикателства, пред които е изправена Европа, Комисията счита, че настоящият момент е подходящият момент за **рационализиране и подсилване на европейския семестър**, за да се подобри неговата ефективност, като му се дадат по-голяма насоченост, яснота и политическа роля за в бъдеще, в съответствие с интегрирания подход, представен в настоящия годишен обзор на растежа. Обновеният европейски семестър следва да се стреми към подобряване на ефективността на координирането на икономическата политика на равнище ЕС чрез по-голяма отчетност и по-твърда ангажираност от страна на всички участници (вж. приложението).

Целта на рационализирането на семестъра е да се повишат политическата ангажираност, отчетността и приемането на процеса, да се подобрят неговата надеждност и сравнимост между отделните държави членки и да се подпомогне подобряването на изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки.

Дискусията относно европейския семестър е важна също с оглед на **прегледа в средата на периода на стратегията „Европа 2020“**, който ще бъде представен навреме за обсъждане в рамките на заседанието на Европейския съвет през пролетта на

⁸ COM(2014) 905 от 28 ноември 2014 г.

⁹ Направените от Комисията оценки се представят в годишните работни документи на службите на Комисията, които придружават специфичните за всяка държава препоръки: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_bg.htm

2015 г. След оповестеното през март миналата година¹⁰ Съобщение относно изпълнението на стратегията „Европа 2020“, в което бе направен преглед на постигнатите резултати, и въз основа на резултатите от обществената консултация, на обобщението на разискванията в Съвета и на информацията, предоставена от заинтересованите страни, Комисията работи по извършвания в средата на периода преглед на стратегията „Европа 2020“ и ще представи своите идеи в началото на 2015 г.

За да се справи ЕС с предизвикателството, свързано с работните места и растежа, са необходими широк консенсус относно правилната посока на политиката и силна подкрепа от страна на заинтересованите страни за усилията за реформи. Това означава, че националните парламенти, социалните партньори и гражданското общество като цяло трябва да участват по-активно в изпълнението на политиките, определяни на равнище ЕС и на национално равнище. За да се включат националните парламенти по-тясно в този процес, всяка година националните парламенти и Европейският парламент заседават през парламентарната седмица, за да обсъдят европейския семестър, като в обсъжданията участва и Комисията.

Съществува също ясна необходимост от проследяване на постигнатия напредък в социалната сфера и отражението на реформите в хода на времето. Вече започна работата за укрепване на социалното измерение на Икономическия и паричен съюз. По-конкретно в процедурата при макроикономически дисбаланси се включват показатели за заетостта и социални показатели, които трябва да се използват в пълна степен за по-добро разбиране на събитията и рисковете на пазара на труда и в социалната сфера. Комисията ще направи необходимото европейските социални партньори да участват по-активно в процеса на европейския семестър.

Въпреки че първите идеи ще бъдат изпробвани и приложени в рамките на европейския семестър за 2015 г., следващите предложения ще бъдат изготвени през идните месеци като част от работата по задълбочаването на икономическото управление, координирана от председателя на Комисията, съвместно с председателите на Европейския съвет, на Европейската централна банка и на Еврогрупата.¹¹

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определянето на икономическата политика на ЕС се нуждае спешно от ново начало. В годишния си обзор на растежа за 2015 г. Комисията предлага ЕС да прилага интегриран подход към икономическата политика, основан на три основни стълба, които трябва да действат заедно: стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и извършване на отговорно благоприятстващо растежа бюджетно консолидиране.

Държавите членки следва приоритетно да подкрепят плана за инвестиции на стойност 315 млрд. EUR, предложен в рамките на настоящия годишен обзор на растежа. Те следва да поемат ангажимент да извършат законодателните промени, необходими за създаването на предложения нов фонд до края на юни 2015 г. Държавите членки следва

¹⁰ COM(2014) 130 final, „Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_bg.pdf и http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_bg.pdf.

¹¹ Както бе договорено на срещата на върха на държавите от еврозоната, проведена на 24 октомври 2014 г.

също така да се ангажират да използват като цяло поне два пъти повече иновационните финансови инструменти, които се използват за изпълнението на проекти по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове, през следващите три години.

В зависимост от ситуацията във всяка държава членка, предложеният интегриран подход следва да бъде прилаган на национално равнище чрез преодоляване на липсата на гъвкавост на пазара на труда с цел борба с високата безработица, чрез провеждане на пенсионни реформи, чрез осъвременяване на системите за социална закрила, чрез подобряване на гъвкавостта на продуктовите пазари и на пазарите на услуги, чрез подобряване на рамковите условия за бизнес инвестиции, чрез повишаване на качеството на инвестициите в научните изследвания, иновациите и образованието и обучението и чрез повишаване на ефективността на публичната администрация. Социалните партньори се приканват да допринасят активно към вътрешните програми за реформи.

За да се повишат ангажираността и отчетността на национално равнище, е необходимо националните парламенти, социалните партньори и заинтересованите страни да участват в по-голяма степен в европейския семестър. Рационализирането на европейския семестър за 2015 г. ще бъде първата стъпка в тази посока.

Предложеният интегриран подход налага държавите членки, Европейският парламент и Европейският съвет да демонстрират политическо лидерство. Комисията ще работи с всички участници, за да направи необходимото Европа да се върне към устойчиво икономическо възстановяване.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Рационализиране и подсилване на европейския семестър

Европейският семестър се отнася до годишния цикъл на координация на икономическата и бюджетната политика, в който на държавите членки се предоставят насоки, преди те да вземат решения във връзка с политиката на национално равнище. Насоките се предоставят в контекста на Пакта за стабилност и растеж и на процедурата при макроикономически дисбаланси. Европейският семестър служи също за изпълнение на стратегията „Европа 2020“.

Всяка година европейският семестър започва с публикуването от Комисията на годишния обзор на растежа. В него се очертават общи икономически приоритети за ЕС. Той се обсъжда от другите институции и е включен в дискусиите, предшествващи пролетното заседание на Европейския съвет. През пролетта на всяка година държавите членки представят национални програми. След това Комисията предлага на всяка държава специфични за нея препоръки относно политиката, които се основават на извършената от нея оценка на националните икономически ситуации и програми. Обхванати са всички значими области на политиката: фискалните, макроикономическите и структурните реформи. Препоръките се обсъждат в рамките на Съвета и се подкрепят от Европейския съвет на заседанието му през юни, преди да бъдат окончателно приети от Съвета. От държавите членки се очаква да отразят препоръките в своите бюджетни планове и в плановите си за политиката за следващата година, както и да ги изпълнят през следващите 12 месеца.

Въпреки че европейският семестър подобри координирането на икономическата политика на равнище ЕС, ограниченото изпълнение и понякога неизпълнението на ключови специфични за дадена държава препоръки постави ефективността му под въпрос. Рационализиращият и подсилен европейски семестър следва да се основава на съществуващите силни страни на процеса и да преодолява неговите слабости, като опростява различните етапи и техните резултати, като подобрява сътрудничеството и диалога с държавите членки, като намалява изискванията за докладване, като засилва многостранния аспект на процеса и като увеличава ангажираността на всички равнища.

Опростяване на резултатите на Комисията и предоставяне на възможност за повече обратна информация относно анализа на Комисията. Практиката годишният обзор на растежа и докладът за Механизма за предупреждение да се представят заедно през есента е добра, тъй като двата документа се допълват взаимно и описват цялостния подход на ЕС за идната година. При все това двата основни специфични за всяка държава документа, изготвяни на по-късен етап от процеса, т.е. работните документи на службите на Комисията, придружаващи специфичните за всяка държава препоръки, и задълбочените прегледи, представяни във връзка с доклада за Механизма за предупреждение, понастоящем се представят в два различни времеви момента през пролетта. Подробен единен икономически анализ за всяка държава членка, който служи за основа на препоръките, отправяни към държавите членки, ще подобри съгласуваността на процеса и ще намали административната тежест. По-ранната дата на публикуване на тези документи, например през март, също ще позволи да бъде постигната по-голяма прозрачност и ще предостави възможност за евентуална обратна информация относно анализа на Комисията.

Рационализиране на изискванията за докладване за държавите членки: Изискванията за докладване, с които трябва да се съобразяват държавите членки, следва да бъдат пропорционални и да имат ясна добавена стойност. Те трябва да следват подхода „казва се веднъж“, при който наличната информация, събрана посредством документите и командировките на място, се обменя и използва повторно по ефективен начин, докато работата на европейско равнище се съсредоточава върху анализирането и актуализирането на тази информация. Националните програми за реформи могат да играят важна роля по отношение на комуникацията и ангажираността на национално равнище, ако фокусът им бъде пренасочен, за да се осигури целенасочен принос на държавите към анализа на Комисията на по-ранен етап, като националните парламенти и социалните партньори участват във формулирането на националните програми.

Засилване на многостранния аспект на процеса: Ангажираността на държавите членки към европейския семестър остава като цяло прекалено слаба на национално, но също и на европейско равнище. Това ограничава качеството на дискусиите и изпълнението след това на специфичните за всяка държава препоръки. В областите, в които средствата за наблюдение са по-силни, като например публичните финанси и фискалните рамки, изпълнението е значително по-добро. Благодарение на рационализирането на процеса следва да остане повече време за разглеждане и обсъждане на насоките на ЕС. Ранното представяне на направения от Комисията анализ, който е специфичен за всяка държава, също ще бъде полезно в това отношение. Освен това съвместно с председателството на Съвета следва да бъде възможно да се подобри кръстосаната проверка на изпълнението и на политиките в хода на годината. Подобренията съпоставимост на действията в областта на политиките и на постигнатите резултати между държавите членки също ще помогне по отношение на партньорския натиск и ще послужи в многостранните тематични дискусии. Обменът на становища относно прилагания от Комисията мониторинг на провеждането на реформите е особено важен в контекста на подготвянето на дискусиите по проекта на препоръките в рамките на Съвета и с оглед на дискусиите по време на заседанието на Европейския съвет през юни.

Отваряне на процеса и повишаване на взаимодействието с други участници: Понякога демократичната легитимност на процеса на европейския семестър се поставя под въпрос. През последните години Комисията постепенно установи по-задълбочен и по-постоянен диалог с държавите членки чрез двустранни срещи, по-целенасочени дискусии в рамките на комитетите на Съвета и по-широко разпространени технически командировки. Подобрения се наблюдават и в парламентарното участие. Що се отнася до Европейския парламент, по-активно участие бе възможно благодарение на икономическия диалог, въведен с пакета от шест законодателни акта, в който се предвижда провеждането на дискусии между Европейския парламент, от една страна, и държавите членки, Съвета, Комисията, Европейския съвет и Еврогрупата, от друга страна. Освен това Парламентът провежда важни политически дебати в ключови моменти от европейския семестър. През годините националните парламенти се запознаха по-добре с европейския семестър благодарение на прилагането на пакета от два законодателни акта и по-прякото участие на Комисията чрез презентации и дискусии. Въпреки това положително развитие може да бъде провеждан по-широкообхватен диалог – не само с парламентите, но и със социалните партньори. Например в бъдеще Комисията може да си сътрудничи с Европейския парламент и със социалните партньори на европейско равнище, преди да бъде представен годишният обзор на растежа, и да продължи дискусиите и след неговото приемане. Въз основа на анализа си на отделните държави Комисията може също да си сътрудничи с

Европейския парламент, за да обсъжда новите хоризонтални аспекти, и, при необходимост, със социалните партньори, за да получава обратна информация по актуални въпроси, характерни за всяка отделна държава.



ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЕМЕСТЪР: ПАРТНЬОРСТВО МЕЖДУ ЕС И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

	Ноември	Декември	Януари	Февруари	Март	Април	Май	Юни	Юли	Август	Септември	Октомври
Европейска комисия	Есенна икономическа прогноза Годишен обзор на растежа и доклад за Механизма за предупреждение Становище на Комисията относно проекта на бюджетен план	Двустранна среща с държавите членки	Мисии за установяване на факти в държавите членки	Зимна икономическа прогноза	Единен аналитичен документ за всяка държава членка (програма за реформи и дисбаланси)	Двустранна среща с държавите членки	Пролетна икономическа прогноза Комисията предлага специфични за всяка държава препоръки за бюджетните, икономическите и социалните политики					
Европейски съвет / Съвет	Финансовите министри обсъждат становищата на ЕК относно проектите на бюджетни планове	Националните министри приемат заключенията относно ГОР + ДМП. Ръководителите на ЕС се договарят за основните области за координация въз основа на ГОР + ДМП			Ръководителите на ЕС приемат икономически приоритети въз основа на ГОР			Националните министри обсъждат СП	Ръководителите на ЕС одобряват окончателните СП			
Държави членки		Държавите членки приемат бюджетите			Държавите членки представят своите национални програми за реформи (относно икономическите политики) и програми за стабилност или конвергенция (относно бюджетните политики)						Държавите членки представят проекти на бюджетни планове + програми за икономическо партньорство (държави, за които се прилага ППД)	
Европейски парламент					Диалог относно икономическите приоритети						Дебати/резолюция относно европейския семестър и СП	

Речник: ГОР: Годишен обзор на растежа - ДМП: Доклад за механизма за предупреждение - СП: специфични за всяка държава препоръки - ППД: Процедура при прекомерен дефицит - ЗП: Задълбочен преглед

Европейска комисия