



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.3.2014 г.
COM(2014) 130 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“
за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН
КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“
за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж**

ВЪВЕДЕНИЕ¹

В началото на 2010 г. Комисията предложи стратегията „Европа 2020“ — стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж². Целта беше да се подобри конкурентоспособността на ЕС, като същевременно се запази неговият модел на социална пазарна икономика и значително се подобри ефективното използване на ресурсите. Още със стартирането си стратегията „Европа 2020“ се оказа водещ застъпник на модел за растеж, който не се ограничава единствено с увеличаването на БВП. Днес многобройни са институциите, които подкрепят интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж като ключов елемент на икономическото развитие.

Стратегията „Европа 2020“ бе стартирана на фона на по-нисък растеж и производителност в сравнение с други развити държави и на бързо влошаваща се икономическа и социална среда вследствие на най-тежката световна финансова криза, пред която ЕС някога е бил изправен. В нея бяха включени поуките от Лисабонската стратегия за растеж и работни места, която беше стартирана през 2000 г., обновена през 2005 г. и се изпълняваше до 2010 г. От този основоположен документ става ясно, че „краткосрочният приоритет е успешното излизане от кризата“, но и че „за да бъде устойчиво бъдещето ни“, ЕС трябва „да се справи със своите структурни слабости“ и „да започнем да гледаме отвъд краткосрочната перспектива“. Обявената амбиция бе „да излезем от кризата по-силни и да превърнем ЕС в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика с високи равнища на заетост, производителност и социално сближаване“³.

Стратегията бе замислена като партньорство между ЕС и държавите членки, с определени цели, групирани около приоритетите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, и специална система за постигане на целите. В нея бяха определени пет взаимосвързани водещи цели, които ЕС следва да постигне до 2020 г. в областта на заетостта, научноизследователската и развойната дейност (НИРД), изменението на климата и енергетиката, образованието и борбата срещу бедността и социалното изключване. Целите не бяха изчерпателни, а по-скоро служеха за пример за вида динамични промени, застъпвани от стратегията.

¹ Освен ако е посочено друго, източникът на данните, използвани в настоящото съобщение, е Евростат (статистическата служба на ЕС), а средните за ЕС стойности се отнасят за ЕС-28.

² Съобщение на Комисията COM(2010) 2020 от 3 март 2010 г. Общата стратегия и нейните цели бяха обсъдени от Европейския парламент и одобрени по време на срещите на Европейския съвет съответно през март и юни 2010 г. Допълнителна информация е публикувана на: http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm

³ COM(2010) 2020 от 3 март 2010 г.

За да стимулира постигането на напредък на равнище ЕС, Комисията определи седем водещи инициативи⁴, които включваха конкретни работни програми в онези области, които бяха набелязани като важни лостове за растеж. Освен това стратегията послужи за референтна рамка за действие на равнище ЕС в такива области като единния пазар, бюджета на ЕС за периода 2014—2020 г. и външнополитическия дневен ред на ЕС.

При прегледа на стратегията „Европа 2020“ следва да се вземат предвид финансовата и икономическа криза от последните години и отговорът на ЕС на тази криза (вж. каре 1). С разпространението на кризата и нейното разгръщане под нови форми особено трудно предизвикателство пред ЕС бе излизането от порочния кръг на все по-високи държавни дългове, заразна финансова нестабилност и нисък или дори отрицателен ръст на икономиката. Това изискваше както краткосрочни, така и цялостни действия, по-специално в рамките на еврозоната, като например създаването на капацитет за отпускане на заеми за държавите във финансово затруднение и въвеждането на по-строги правила за засилено икономическо управление и финансов надзор и регулиране.

Каре 1. Действия на ЕС за преодоляване на финансовата и икономическа криза през периода 2008—2013 г.

През ноември 2008 г. Комисията даде ход на Европейския план за икономическо възстановяване, насочен към увеличаване на инвестициите в инфраструктурата и в други ключови сектори, и предложи държавите членки да координират своите национални бюджетни пакети от мерки за стимулиране. Общият пакет възлизаше на около 200 млн. евро, или 1,5 % от БВП на ЕС. Правилата за държавните помощи и тези за използването на фондовете на ЕС също бяха пригодени, за да улеснят мобилизирането на публични средства.

Тъй като възстановяването беше краткосрочно, а рисковете от цялостна финансова и икономическа криза и криза на държавния дълг се разпространяваха, бяха взети редица решения, сред които:

- Беше създаден механизъм за преодоляване на кризи, за да се намали рискът от верижна дестабилизация и финансова нестабилност в отделните държави членки. През май 2010 г. бяха създадени два временни механизма за преодоляване на кризи: Европейският механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) и Европейският инструмент за финансова стабилност (ЕИФС). През 2012 г. държавите членки от еврозоната решиха да създадат постоянен механизъм за решаване на кризи и Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), с финансов капацитет от 500 млрд. евро, който бе създаден през октомври 2013 г. Бяха предоставени заеми на държавите във финансово затруднение.
- ЕС се зае с амбициозна и съществена реформа на своята финансова система. Той засили надзора на финансовите пазари със създаването на Европейска система за финансов надзор (ЕСФН), състояща се от три секторни европейски

⁴ „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, „Съюз за иновации“, „Младежта в движение“, „Европа за ефективно използване на ресурсите“, „Индустриална политика за ерата на глобализацията“, „Програма за нови умения и работни места“, „Европейска платформа срещу бедността“.

надзорни органа и пруденциален надзорник на макроравнище — Европейския съвет за системен риск (ЕССР). Освен това бяха предприети важни стъпки към изграждането на „банков съюз“ с централизиран механизъм за надзор върху банките, който ще започне да действа през ноември 2014 г., и към постигането на договореност относно начините за реструктуриране и оздравяване на банките в затруднение.

- Икономическото управление на ЕС бе значително засилено чрез пълното интегриране на различните елементи на икономическия и бюджетния надзор в рамките на европейския семестър за координация на икономическите политики. През 2011 г. със законодателен пакет⁵ бе въведена нова процедура при макроикономически дисбаланси (ПМД), за да се предотвратят и коригират икономическите неравновесия. Пактът за стабилност и растеж (ПСР) също беше засилен. През май 2013 г. в сила влезе допълнителен набор от регламенти⁶, с който се предвижда, наред с другото, контрол от страна на Комисията върху проектобюджетите на държавите членки от еврозоната. В Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (ИПС) подписалите го държави членки от еврозоната (и някои държави членки извън нея) поеха ангажимент да включат основните принципи на Пакта за стабилност и растеж в националното си право. През декември 2013 г. Съветът одобри нови основни показатели за заетостта и социални показатели и те бяха интегрирани в Съвместния доклад за заетостта.

Криза с мащаба на тази от последните години налага неотложен и решителен отговор на политиката, за да допълни дългосрочните цели на стратегията „Европа 2020“. От годишните си обзори на растежа, в които определя общите за ЕС приоритети за идната година, до представянето на целенасочени законодателни предложения и издаването на специфични за всяка държава препоръки, Комисията е застъпник на съчетание от действия за стабилизиране на финансовия сектор заедно със стратегии за възстановяване, усилия за фискална консолидация и структурни реформи, адаптирани към особеностите на съответната страна и отразяващи взаимозависимостите между икономиките на ЕС.

За да се наблюдава и ускори прилагането на стратегията „Европа 2020“ на национално равнище, държавите членки бяха приканени да определят свои собствени цели и подробни действия в националните си програми за реформи. Тези програми подлежат на ежегоден преглед на равнище ЕС като част от европейския семестър за координация на икономическите политики. Замислен като начин за засилване на икономическото управление в ЕС, първият европейски семестър беше стартиран в началото на 2011 г. и бързо се превърна в новия годишен цикъл на политиката за икономически насоки и наблюдение на равнище ЕС (вж. по-долу и приложение 1). Като отражение на партньорския подход се провежда редовен диалог между Европейския парламент и различните формации на Съвета.

⁵ ОВ L 306, 23 ноември 2011 г.

⁶ ОВ L 140, 27 май 2013 г.

Четири години след стартирането на стратегията „Европа 2020“ целта на настоящото съобщение е да се направи разбор на постигнатите резултати⁷. Очаква се Европейският съвет да проведе първа дискусия на заседанието си през март 2014 г., след което Комисията ще стартира обществена консултация, за да събере вижданията на всички заинтересовани страни; това ще ѝ помогне при разработването на стратегията за периода 2015—2020 г.

1. КЪДЕ СЕ НАМИРА ЕВРОПА ЧЕТИРИ ГОДИНИ ПО-КЪСНО?

През 2009 г. европейската икономика понесе безпрецедентен удар — свиване на БВП с 4,5 %. Временното спиране на икономическия упадък през 2010 г. се оказа краткотрайно и отрицателните тенденции продължиха и през 2011 г. и 2012 г. През 2013 г. започна постепенно възстановяване, което се очаква да продължи, като се предвижда през 2014 г. реалният БВП в ЕС да нарасне с 1,5 %, а през 2015 г. — с 2,0 %⁸. Средните за ЕС стойности крият различни картини на траекториите на растеж и на опита по време на кризата за отделните държави членки, като някои от тях бяха тежко засегнати, докато други с течение на времето се справиха по-добре.

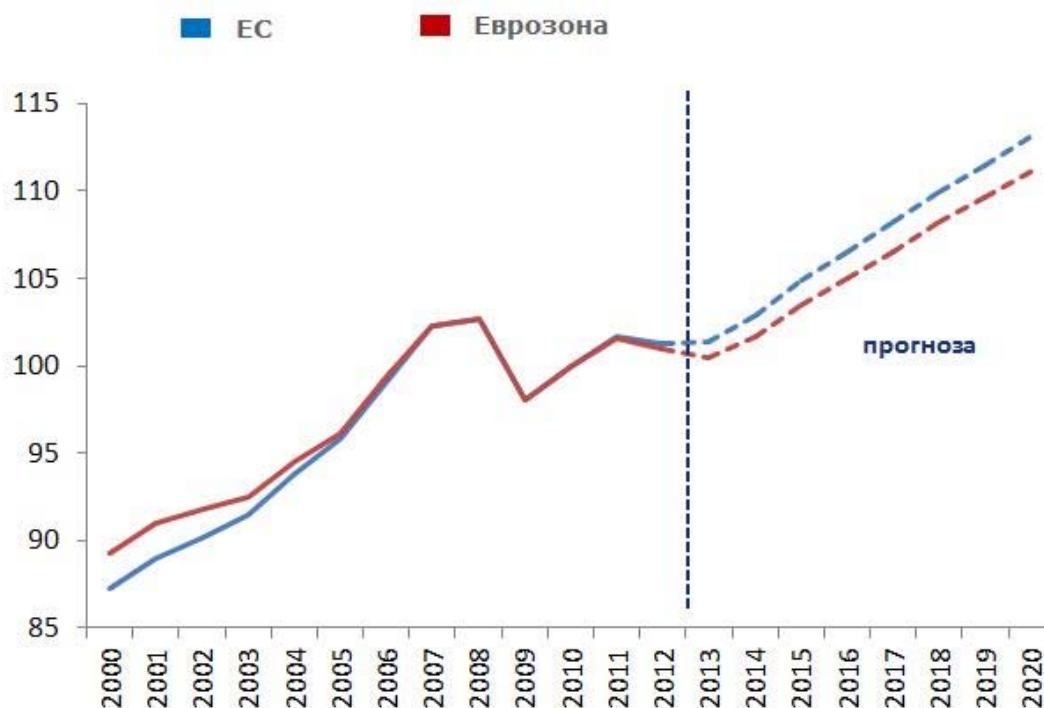
При стартирането на стратегията „Европа 2020“ през 2010 г. мащабът и продължителността на кризата бяха все още до голяма степен неизвестни. Бяха разгледани редица сценарии за следващото десетилетие, от връщане към „силен“ растеж, през сценарий за „бавно“ възстановяване или риска от „загубено десетилетие“. Много зависеше от способността на ЕС да излезе от рецесията от 2009 г. бързо и решително⁹.

⁷ В приложението е представена допълнителна информация за целите на стратегията „Европа 2020“ и водещите инициативи.

⁸ За последните и по-подробни данни вж. зимната икономическа прогноза на Комисията от 2014 г., Европейска икономика 2/2014.

⁹ Вж. презентацията на Ж. М. Барозу на неофициалното заседание на Европейския съвет от 11 февруари 2010 г., поместена на адрес:
http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_bg.htm

Фигура 1. Равнище на реалния БВП на ЕС и еврозоната през периода 2000—2020 г. (индекс 2010 г. = 100)



Четири години по-късно е ясно, че най-вероятната траектория на растежа на ЕС за периода 2010—2020 г. е по-близко до втория сценарий (т.е. около 1,3 % годишно). Както е видно от фигура 1, икономическият ръст в ЕС през 2014 г. се очаква да достигне нивото от 2008 г., като настоящото възстановяване компенсира загубите от икономическия спад. Но въздействието на кризата е както незабавно, така и в дългосрочен план: кризата вече коства на Европа загуба на благосъстояние и същевременно отслаби нейния потенциал за растеж в бъдеще, тъй като бяха загубени работни места, закрити предприятия и изгубено ноу-хау.

Според последните прогнози¹⁰ годишният ръст на БВП на ЕС за периода 2014—2020 г. може да е от порядъка на 1,6 %, в сравнение с 2,3 % за периода 2001—2007 г. (преди кризата). Така средният годишен ръст в ЕС, изразен в БВП на глава от населението, ще бъде от порядъка на 0,9 % за периода 2014—2020 г., в сравнение с 1,8 % за периода 2001—2007 г.

Първата важна стъпка в изготвянето на следкризисна стратегия на ЕС за растеж е пълното осъзнаване на цялостното въздействие на кризата и споделянето на обща диагноза за ситуацията на Европа. Когато се върши това, е важно също да се има предвид, че стремежът за възвръщане към „модела“ на растеж от предходното десетилетие е едновременно илюзорен и вреден: бюджетните неравновесия, изкуственият бум на пазара на недвижимите имоти, все по-голямото социално неравенство, недостатъчната степен на предприемачество и

¹⁰ За последните и по-подробни данни вж. зимната икономическа прогноза на Комисията от 2014 г., Европейска икономика 2/2014.

инновации, неправилно функциониращите финансови системи, нарастващата енергийна зависимост, многобройните видове натиск върху използването на ресурсите и околната среда, рязкото увеличение на безработицата, слабостите в системите за образование и обучение, неефективните публични администрации — всички тези въпроси присъстваха в миналото, но не бяха решени. Те допринесоха за срива на части от нашите икономики в разгара на кризата.

Освен обобщените данни за БВП е от ключово значение да се разгледат (а понякога и да се припомнят) и стоящите в основата им тенденции и структурни промени, които определят способността на Европа за растеж. Това е и причината, поради която е от такова съществено значение да бъдат разбрани и насърчавани факторите, които стимулират напредъка към целите на „Европа 2020“.

1.1. Въздействието на кризата

Устойчивостта на публичните и частните финанси е изложена на риск

През 2010 г. държавните дефицити в ЕС достигнаха средно равнище от 6,5 % от БВП, като се очаква да намалее до 2,7 % през 2015 г.¹¹ Това отразява значителните усилия, положени в някои държави членки, особено през 2011 г. и 2012 г., за възстановяване на устойчивостта на публичните им финанси¹². Въпреки това, поради натрупването на дефицит и забавянето на растежа, съотношенията на държавния дълг се увеличиха чувствително, от средно 60 % преди кризата на 80 % през 2010 г., и се предвижда да достигнат 89,5 % през 2015 г.¹³ С възстановяване на растежа и свиване на дефицитите се очаква brutният държавен дълг да започне да намалява през 2015 г. Все по-важна роля в опазването и изграждането на бъдещето на европейския социален и икономически модел ще имат повишаването на качеството на публичните разходи, по-големият акцент върху ефективността на публичните администрации и адаптирането на данъчните системи, за да благоприятстват растежа, в това число посредством допълнително изместване на данъчната тежест от труда към данъчни основи, свързани с потреблението, собствеността и замърсяването.

В някои държави нивата на частния дълг (на домакинствата и предприятията) преди кризата също бяха особено високи и допълнително се увеличиха в резултат на тази криза. За голяма част от частния сектор намаляването на финансовия риск е приоритет. Това обаче може да доведе като неблагоприятна последица до забавяне на растежа за известен период от време, особено в контекста на ниски равнища на растеж и инфлация.

¹¹ За последните и по-подробни данни вж. зимната икономическа прогноза на Комисията от 2014 г., Европейска икономика 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ За последните и по-подробни данни вж. зимната икономическа прогноза на Комисията от 2014 г., Европейска икономика 2/2014.

Въпреки известно стабилизиране на финансовия сектор, достъпът до финансиране продължава да е ограничен в някои части на ЕС

През последните месеци ситуацията на финансовите пазари като цяло показва положителни тенденции, но те все още не са се прехвърлили в реалната икономика, а във финансовия сектор продължават да съществуват редица слабости. След 24 последователни тримесечия от 2008 г. насам на затягане на условията за отпускане на заеми, банковото кредитиране за малките и средните предприятия (МСП) дава някои първи признаци на оживяване през първото тримесечие на 2014 г.¹⁴ Въпреки това на много места в ЕС достъпът до финансиране продължава да е проблемен и се различава в отделните държави членки, което е знак за фрагментация на пазара.

Все по-високи равнища на безработицата и на бедността

В резултат на кризата безработицата в Европа рязко се увеличи от 7,1 % през 2008 г. до 10,9 % през 2013 г. Тъй като нетният брой новоразкрити работни места изостава от икономическото възстановяване, очаква се бавно намаляване на ръста на безработицата в обозримо бъдеще (10,4 % през 2015 г.¹⁵).

С течение на времето ситуацията се затвърди още повече. Дългосрочната безработица, т.е. делът на хората от активното население, които са без работа в продължение на повече от една година, нарасна с 2,1 % в периода 2008—2012 г. (от 2,6 % на 4,7 %). Това може да е знак за увеличение на равнището на структурната безработица, което има сериозни последици за работната сила и потенциала за растеж на икономиката, както и за политическата и социалната тъкан на ЕС — а именно по отношение на нарастващото равнище на бедността и социалното изключване (вж. по-долу).

Ситуацията се различава значително в отделните държави и региони, като през 2013 г. равнището на безработицата варираше от 5 % в Австрия до 27,6 % в Гърция. Засегнати са всички възрастови групи, но положението е особено тежко за хората над 55 години и за младежите, като през 2013 г. равнището на младежката безработица (делът на незаетите младежи на възраст между 15 и 24 години) достигна 23,3 % средно за ЕС и дори 59,2 % в Гърция и 55,7 % в Испания. Друг повод за притеснение е все по-големият дял на младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение (NEET), като през 2012 г. този дял беше 13,2 %.

Различни ситуации в ЕС

Въпреки че преди кризата в ЕС вече съществуваша значителни разлики, нейната тежест разкри редица неравновесия, натрупани през годините. Кризата засили все по-големите различия между държавите членки, а често и в самите държави

¹⁴ Европейска централна банка, Проучване на банковото кредитиране, януари 2014 г.

¹⁵ За последните и по-подробни данни вж. зимната икономическа прогноза на Комисията от 2014 г., Европейска икономика 2/2014.

членки. В периоди на изключително неблагоприятни обстоятелства е особено трудно да се направи разлика между цикличните и структурните тенденции и съществува риск някои от последиците от кризата да бъдат продължителни. Една от тези последици е по-голямото разслоение на ЕС по отношение на икономическото положение и показатели. Това разслоение е видно и при прегледа на постигнатия напредък по отношение на целите на „Европа 2020“.

1.2. Дългосрочни тенденции, които се отразяват върху растежа

Стратегията „Европа 2020“ бе стартирана с перспектива за дългосрочните предизвикателства, пред които е изправен ЕС. Някои от тези предизвикателства бяха ясно подчертани по време на кризата, други бяха понякога пренебрегвани поради множеството спешни проблеми, които излизаха на преден план в политическия дневен ред. Повечето от предизвикателствата, установени през 2010 г., продължават да присъстват, а някои дори се обостриха.

Промяна в обществото

Европейското общество се променя вследствие на вътрешни и глобални сили, към които всеки се адаптира: нови начини на живот в градска и извънградска среда, нови модели на потребление и мобилност, нови и по-разнообразни семейни конфигурации, нарастващо присъствие на технологиите в ежедневието и т.н. Две са по-конкретно тенденциите, които ще определят рамката на стратегията „Европа 2020“.

На първо място, застаряването на населението в Европа създава нов контекст, който поражда както възможности, така и предизвикателства. Застаряването на населението е постепенен, но осезаем процес: медианата на възрастта в Европа — възрастта, която разделя населението в две равни части — се е увеличила от 35,7 години през 1992 г. на 41,5 през 2012 г. и може да достигне 52,3 години до 2050 г. Очаква се през 2050 г. населението в ЕС на възраст над 65 години да се удвои в сравнение с 1990 г.

Застаряването има огромно въздействие върху обществото и икономиката на Европа. Поради демографското развитие сега и в бъдеще ще бъде необходима нетна миграция. От 1992 г. насам нетната миграция надвишава естествения прираст на населението (разликата между ражданията и смъртните случаи) и понастоящем представлява две трети от прираста на населението на Европа. Икономическата зависимост (или съотношението между броя на хората, които не са трудово заети, и тези, които са) се очаква да се увеличи от 1,32 през 2010 г. на 1,47 през 2030 г., като зависимостта на възрастните хора създава безпрецедентни предизвикателства пред социалната адекватност и финансовата устойчивост на системите за социална сигурност. Населението в трудоспособна възраст се очаква да намалее и във все по-голяма част ще се състои от по-възрастни работници. Това ще ограничи потенциала на Европа за растеж, освен ако ЕС съумее да привлече повече хора към пазара на труда и да гарантира, че те работят по-продуктивно и по-дълго в съответствие с нарастването на продължителността на живота и на годините живот в добро здраве.

На второ място, кризата изведе на преден план дългогодишния проблем за ефективността и справедливостта при създаване и разпределяне на богатството чрез растежа. Докато БВП и богатството продължиха да нарастват като цяло, от средата на 80-те години неравенството в Европа (както и в други развити страни) се увеличи. Понастоящем в ЕС са налице значителни неравенства в разпределянето на доходите: през 2012 г. в средно изражение 20-те процента с най-високи доходи получаваха 5,1 пъти повече от 20-те процента с най-ниски доходи. Това съотношение варира значително в различните части на ЕС, от 3,4 % в Словения и 3,5 % в Чешката република до над 6 % в Гърция, Румъния, Латвия и България, с най-висока стойност от 7,2 % в Испания. Предполага се, че кризата е довела до още по-голямо увеличение на неравенствата и още повече е пречатвала системите за преразпределяне на богатството. Въпросът за справедливостта при разпределяне на богатството на свой ред прави по-трудно справянето с предизвикателствата пред икономиките на Европа.

Глобализация и търговия

ЕС е най-големият световен износител и най-големият участник в световната търговия със стоки. Също така е най-големият участник в търговията с услуги, където все още има голям потенциал за растеж. Смята се, че през следващите 10—15 години 90 % от икономическия растеж в света ще се генерира извън ЕС, поради което ЕС има интерес да гарантира, че неговите дружества остават особено конкурентни, имат достъп до нови пазари и успяват да извлекат полза от тези източници на растеж.

Глобализацията не е само въпрос на улесняване на търговията и обмена. Тя е и средство за обединяване на световните вериги за създаване на стойност и предоставяне на стоки, услуги и технологии, които нито една страна не е в състояние да предостави самостоятелно. Тя е и начин за създаването на условия за балансирано партньорство и развитие в различните държави, като се започне със съседите на Европа.

Способността на ЕС да се конкурира в международен план започва у дома. ЕС извлича значителни ползи от своето участие в световната икономика, което се гради върху неговия собствен вътрешен пазар: две трети от търговията на ЕС със стоки се осъществява в рамките на Съюза. Предвид на това световният успех на европейските предприятия в международната търговия е отражение не само на силните страни на отделните държави членки, но и на участието, благодарение на трансграничните вериги за създаване на стойност, на доставчици от други държави на ЕС, което е важен принос за конкурентоспособността. Освен това според наличните данни МСП, които развиват дейност на международните пазари, се разрастват по-бързо и са по-иновативни в сравнение с тези, които ограничават своята дейност в рамките на местните пазари.

По време на кризата ЕС извлече преки ползи от търговията като двигател за растеж и успя да запази силна позиция на световните пазари. През 2015 г., въпреки значителната си зависимост от вноса на енергия, се очаква икономиката на ЕС да регистрира излишък по текущата сметка от около 1,5 % от БВП (с корекция за търговията в рамките на ЕС) в сравнение с дефицит от 0,5 % от БВП

през 2010 г. Тази тенденция е изразение и на факта, че много от държавите членки успяха да си възвърнат конкурентоспособността и да увеличат износа си.

Промени във връзка с производителността и използване на информационните и комуникационни технологии (ИКТ)

През последните 30 години икономическият ръст в Европа изостава в сравнение с други развити икономики и до голяма степен тази все по-голяма разлика се дължи на слаб растеж на производителността. През 1980 г. икономическите показатели на страните от еврозоната достигнаха 90 % от БВП на глава от населението на САЩ, но понастоящем те са около 70 %, а за някои икономики от еврозоната — и под 60 %¹⁶. Често се смята, че осъществяването на добре калибрирани и съобразени с нуждите на всяка икономика реформи на пазара на стоки, услуги и работна сила може да бъде импулс за значително увеличаване на производителността в дългосрочен план. Ползите биха били по-големи в периферните държави поради по-голямата възможност за реформи, а и поради положителния ефект от центъра на еврозоната. От основно значение за насърчаване на производителността е да се подобрят качеството на човешкия капитал, резултатността на системите за научни изследвания, образование и обучение и техният капацитет да стимулират иновациите. Застаряването и намаляването на европейското население в трудоспособна възраст правят още по-неотложна необходимостта от увеличаване на производителността като източник на растеж.

Съвременните електронносъобщителни и онлайн услуги, включително в областта на електронното управление, са сами по себе си важни икономически сектори, но те също така са решаващи средства за стимулиране на растежа и производителността на икономиката като цяло. Разликата в производителността на труда между ЕС и САЩ се дължи до голяма степен на по-ниските инвестиции в ИКТ и тяхното по-малко използване в Европа. Инвестициите на ЕС в модерната комуникационна инфраструктура също изостават от тези на неговите основни конкуренти, особено по отношение на мобилната инфраструктура. Средната скорост на трансфера на данни в европейските мобилни мрежи е само половината от тази в САЩ¹⁷, а европейските абонати на 4G мобилни мрежи представляват едва 6 % в света. В Южна Корея 58 % от домакинствата са свързани посредством влакнестооптични мрежи, а в Европа — едва 5 %. В Европа 54 % от домакинствата имат достъп до мрежи от следващо поколение, които са в състояние да осигурят скорост от 30 Mbps. Европейските дружества почти изцяло отсъстват от веригата за създаване на стойност в новата икономика, базирана на данни.

Натиск върху ресурсите и опазване на околната среда

¹⁶ МВФ, Работни места и растеж: в подкрепа на европейското възстановяване, 2014 г.

¹⁷ The state of the Internet (Състоянието на интернет), Akamai (Q4 2012), Cisco VNI Mobile forecast (2013 г.).

През XX век потреблението на изкопаеми горива в света се увеличи 12 пъти, а добивът на материални ресурси — 34 пъти. Днес всеки човек в ЕС използва 15 тона материали годишно, като създава 5 тона отпадъци, половината от които биват депонирани. Предприятията са принудени да отделят все повече средства за основни суровини, енергия и минерали, като несигурността на доставките и нестабилните цени оказват отрицателно въздействие върху икономиката. Тази нестабилност засяга както източниците на минерали, метали и енергия, така и рибните запаси, дървесината, водата, плодородните почви, чистия въздух, биомасата, биологичното разнообразие и устойчивостта на климата. Въпреки че до 2050 г. търсенето на храна, фураж и влакна може да се увеличи със 70 %, понастоящем 60 % от основните екосистеми на света, които спомагат за производството на тези ресурси, вече са разрушени или се използват неустойчиво¹⁸. В много части на Европа качеството на водата и равнището на замърсяване на въздуха продължават да бъдат проблем. Неустойчивото използване на земята разрушава плодородните почви, влошаването на качеството на почвите продължава, а използването на зелена инфраструктура продължава да бъде недостатъчно. По същия начин неустойчивото използване на моретата застрашава крехкото равновесие на морските екосистеми и засяга съответните икономически дейности, като риболова и туризма.

Нашата икономическа система все още поощрява неефективното използване на ресурсите, като позволява някои от тях да се оценяват на по-ниска от реалната стойност. Според оценката на Световния бизнес съвет за устойчиво развитие до 2050 г. ще е необходима между 4 и 10 пъти по-висока ефективност на ресурсите, като е нужно значително подобрение още преди 2020 г. Поощряването на по-ефективното използване на ресурсите е икономически обосновано и ще помогне за повишаване на конкурентоспособността и рентабилността. То може да доведе и до увеличаване на заетостта и на икономическия растеж: по време на кризата действията за подобряване на енергийната ефективност в жилищния сектор се оказаха особено полезни за засилване на местното търсене на работна сила и за генериране на финансови икономии с течение на времето.

1.3. Напредък за постигане на целите на „Европа 2020“

В този контекст напредъкът в постигането на целите на „Европа 2020“ неминуемо бе смесен (вж. приложение 2). Кризата оказва явно влияние, особено върху заетостта и нивата на бедност, и попречи на постигането на напредък по другите цели, с изключение на нейния ефект върху намаляването на емисиите на парникови газове. Освен това тя изостри разликите в резултатите на отделните държави членки в редица области, като заетостта и НИРД. Освен това напредъкът бе повлиян от различната степен на отговори на политиката в отделните части на ЕС.

Въпреки кризата, налице са някои по-положителни структурни тенденции, като например в образователното равнище, изграждането на по-устойчив енергиен микс и намаляването на въглеродната интензивност на икономиката. Постигнатата в някои държави относителна устойчивост на равнището на

¹⁸

COM(2011) 571.

заетост по време на кризата, заедно с реализирания напредък през предишния период, може да се разглежда като знак за подобряване на показателите на пазара на труда в сравнение с миналото.

В следващия раздел се представят основните промени във всяка от петте целеви области.

Увеличаване на дела на заетостта на населението на възраст 20—64 години до най-малко 75 %

През 2012 г. делът на заетостта в ЕС бе 68,4 % в сравнение с 68,5 % през 2010 г. и 70,3 % през 2008 г. — годината с най-висок дял. Въз основа на последните тенденции се очаква този дял да нарасне на около 72 % през 2020 г., а ако националните цели бъдат изпълнени — до 74 %, малко под целта за 2020 г.

Представянето на отделните държави членки е много разнородно, с висок дял на заетостта в Швеция и Германия, които се доближават до своите национални цели, докато Испания, Гърция, България и Унгария изостават най-много. Повечето държави, които се представят най-добре, отбелязаха съществен напредък от 2000 г. насам. Въпреки това в повечето държави членки, които понастоящем имат най-нисък дял, равнището на заетост съществено намаля в периода 2000—2012 г. Освен това ситуацията се различава значително между отделните региони, което е знак за съществуващи несъответствия и ограничена географска мобилност в рамките на ЕС. По време на кризата обаче много от държавите членки стартираха реформи на трудовия пазар, които ще спомогнат за неговата устойчивост в бъдеще, въпреки че ще е необходимо време за постигане на резултати.

За постигането на целта от 75 % ще бъде необходимо към пазара на труда да се привлекат допълнително 16 милиона мъже и жени. Въпреки че на разположение на пазара на труда ще има много млади и добре образовани хора, за да се отбележи напредък към постигането на целта, ще е необходимо да се използва трудовият потенциал, състоящ се до голяма степен от жени, по-възрастни хора, както и от неактивни до този момент пълнолетни лица, в това число и от мигранти. Като цяло има тенденция последните две групи да бъдат по-слабо образовани в сравнение с останалата част от работната сила. Това означава, че привличането им към трудова дейност може да се окаже по-трудно, но също така и че те вероятно ще се присъединят към по-слабо квалифицираната част от работната сила, въпреки прогнозите за бъдещо търсене преди всичко на висококвалифицирани работници. Ето защо активните политики по заетостта, съчетани със стратегии за обучение през целия живот и всеобхватни политики за интеграция, продължават да бъдат от първостепенно значение за постигането на целите по отношение на заетостта.

Увеличаване на общото равнище на публичните и частните инвестиции в НИРД на 3 % от БВП

Малко вероятно е да бъде постигната трипроцентовата цел за 2020 г., като се имат предвид равнището от 2,06 % през 2012 г. и ограниченият напредък с

течение на времето. Очаква се инвестициите в НИРД да достигнат 2,2 % до 2020 г. Ако държавите членки постигнат своите национални цели, този дял може да се увеличи до 2,6 %.

От 2000 г. насам повечето държави членки увеличиха нивото на публичните и частните инвестиции в НИРД (с изключение на някои държави, като Хърватия, Люксембург, Обединеното кралство и Швеция). Най-бърз растеж между 2000 и 2012 г. отбеляза Естония и понастоящем представянето на страната в тази област е над средното в ЕС.

Намаляване на емисиите на парникови газове с най-малко 20 % в сравнение с нивата от 1990 г., увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници в крайното енергийно потребление с 20 % и преминаване към 20 %-но нарастване на енергийната ефективност

Тези цели са до голяма степен постижими до 2020 г. и вече се забелязва напредък.

- До 2012 г. ЕС вече успя да постигне намаление на емисиите на парникови газове с 18 %. Сегашните политики в областта на климата и енергетиката доведоха до напредък, като забавянето на икономиката също оказва съществено въздействие за намаляване на емисиите. Независимо от настоящото възстановяване и благодарение на структурни подобрения може да се очаква постигането на допълнителен напредък до 2020 г., като емисиите на парникови газове могат да намалее с 24 % в сравнение с 1990 г., с което да се надхвърли заложената цел¹⁹. Въпреки това, според прогнозите на национално равнище, в 13 държави членки съществуващите политики няма да са достатъчни, за да се постигнат националните цели до 2020 г.
- От 7,5 % през 2000 г.²⁰ делът на енергията от възобновяеми източници достигна 14,4 % през 2012 г.²¹ Целта за двайсетпроцентов дял до 2020 г. изглежда постижима и би могла да бъде превишена (около 21 %). Този напредък означава, че ЕС е световният лидер по отношение на инвестициите във възобновяеми енергийни източници. Така например в края на 2012 г. около 44 % от световната електроенергия от възобновяеми източници (с изключение на водноелектрическите централи) се генерираше в ЕС.
- Първичното енергопотребление намалее с около 8 % между 2006 г. (върховата година) и 2012 г. За да бъде постигната поставената цел, е необходимо до 2020 г. то да намалее с още 6,3 %. Голяма част от

¹⁹ През януари 2014 г. Комисията постави началото на рамка за политиките в областта на енергетиката и климата до 2030 г. Сред основните цели на новата рамка (COM(2014) 15) са намаляването на емисиите на парникови газове с 40 % в сравнение с равнището от 1990 г., общоприложимата за ЕС задължителна цел за най-малко 27 % енергия от възобновяеми източници, както и подновената амбиция в политиките за енергийна ефективност.

²⁰ Проучване, възложено от Европейската комисия.

²¹ EurObserv'ER.

намаляването на потреблението се дължи на забавения икономически растеж и поради това възстановяването би могло да ограничи напредъка към постигането на целта. При все това се извършват и някои структурни промени: в периода 1995—2011 г. енергоемкостта на икономиката на ЕС е намаляла с 24 %, а на промишлеността — с около 30 %.

Като цяло, освен краткосрочното въздействие на кризата, ЕС бележи стабилен напредък в разделянето на икономическия растеж и емисиите на парникови газове — през периода 1990—2012 г. БВП на ЕС нарасна с 45 %, а емисиите намаляха с 18 %.

Намаляване на дела на преждевременно напусналите училище до под 10 % и увеличаване на дела на населението на възраст 30—34 години със завършено висше образование до 40 % или повече

Тези цели са до голяма степен постижими до 2020 г.

- Делът на преждевременно напускащите училище спадна от 15,7 % през 2005 г. на 12,7 % през 2012 г., като половината от държавите членки успяха да постигнат или са на път да постигнат своите национални цели. Въпреки че част от този спад може да се дължи на по-трудната обстановка на пазара на труда, налице са и данни за структурни подобрения, като тази тенденция се очаква да продължи, макар и по-бавно.
- Делът на младите хора със завършено висше образование нарасна от 27,9 % през 2005 г. на 35,7 % през 2012 г. Въпреки че тези резултати могат да се различават за отделните страни, тенденцията също се смята за структурна и се очаква целта за 2020 г. да бъде постигната.

Преодоляване на риска от бедност и социално изключване за най-малко 20 милиона души

Броят на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване в ЕС (което обхваща хората, изложени на риск от финансова бедност, изпитващи материални лишения или живеещи в домакинства на безработни), се увеличи от 114 милиона през 2009 г.²² на 124 милиона през 2012 г.

Следователно ЕС се е отдалечил още повече от своята цел (която в номинално изражение е 96,4 милиона души до 2020 г.) и няма признаци за бързо подобряване на ситуацията, като е възможно през 2020 г. броят на изложените на риск от бедност все още да е близо 100 милиона. Тази ситуация е особено тежка в някои държави членки и бе породена от увеличаването на случаите на сериозни материални лишения и нарастването на броя на домакинствата на безработни. Кризата показва, че са необходими ефективни системи за социална защита.

²²

Данни за ЕС-27.

2. РЕЗУЛТАТНА ЛИ БЕШЕ СТРАТЕГИЯТА „ЕВРОПА 2020“?

Отворен остава въпросът дали и до каква степен стратегията „Европа 2020“ изигра роля в посочените по-горе тенденции. Предвидената за по-късно тази година обществена консултация ще бъде важно средство за събиране на доказателства и информация, която да бъде използвана в процеса на преразглеждане на стратегията. И все пак вече могат да се направят някои предварителни изводи по отношение на основните елементи на стратегията.

2.1. Ролята на целите

Петте водещи цели, определени през 2010 г., бяха представени като амбициозни, но постижими цели на политиката на ЕС. Освен това показателите са от ключово значение за проследяването на тенденциите в различните държави членки. Освен за количествено измеримите резултати, те допринасят и за промяна на качеството и на характера на европейския модел на растеж. Както бе представено по-горе, до този момент резултатите са смесени.

Използването на цели и показатели често е предмет на дискусии на равнище ЕС. Напоследък на този въпрос бе обърнато специално внимание в контекста на работата за укрепване на икономическото управление на ЕС и за задълбочаване на Икономическия и паричен съюз (ИПС). Комисията докладва относно целия набор от показатели, които са на разположение и се използват на равнище ЕС.

Водещите цели на „Европа 2020“ съдържат редица вътрешни ограничения:

- Целите не са изчерпателни. На равнище ЕС съществуват многобройни количествени цели и показатели, с които да се следят постигнатите с течение на времето резултати в различните държави и различните области на политиката. Сред най-коментираните са някои ключови показатели, използвани за оценка на публичните финанси в рамките на Пакта за стабилност и растеж. Като част от новата процедура на ЕС при макроикономически дисбаланси беше разработен нов набор от показатели, с които да се подпомогнат предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, заедно с нови основни показатели за заетостта и социални показатели. В някои области на политиката са определени и други цели, често договорени от различни състави на Съвета с течение на времето, като например целите за широколентово покритие в контекста на водещата инициатива „Програма в областта на цифровите технологии“. Така е налице тенденция да се предлага добавянето или замяната на показатели с течение на времето, но предизвикателството (както в случая с Лисабонската стратегия) е да се избегне разводняването на приоритетите и вниманието да се поддържа фокусирано върху най-съществените елементи.
- Целите са политически обвързващи. Противно на Пакта за стабилност и растеж или дори на новата процедура на ЕС при макроикономически дисбаланси, където в задължителната правна уредба са заложили референтни стойности или показатели, в това число възможни санкции, целите по „Европа 2020“ са преди всичко политически по своя характер. Съществуват обаче две важни изключения: целите за намаляване на

емисиите на парникови газове и за използване на енергия от възобновяеми източници, за които на равнище ЕС има правно обвързваща рамка, в това число стойности, които да бъдат постигнати на национално равнище до 2020 г. Политическият характер на целите отразява основната роля в осъществяването на стратегията, която се очаква националните правителства да играят в съответствие с принципа на субсидиарност. Така например постигането на съгласие на равнище ЕС по целите за образованието се оказа трудно, както и не беше възможно за държавите членки да се споразумеят за един-единствен показател, с който да се измерва целта за намаляване броя на хората, изложени на риск от бедност; ето защо понастоящем се използва показател, съставен от три компонента.

- Продължава да е необходима качествена оценка. Всяка цел има своите граници. Целта за НИРД по същество е цел за „влагане“, която измерва дела на публичните и частните разходи. Ето защо, в допълнение към тази цел, по искане на Европейския съвет Комисията разработва допълнителен показател, който разглежда „результатите“ по отношение на иновациите²³. По същия начин целите за трудовата заетост и образованието не дават много сведения за качеството на извършваната работа или за нивото и адекватността на придобитите умения. Освен това често зад средните стойности на равнище ЕС или на национално равнище се крият значителни различия по отношение на възрастта, пола или отделните региони. Ето защо за тълкуването на целите и за реалната представа за положението в държавите членки е важно да се въведат допълнителни показатели, да се извършва по-конкретен анализ и да се събират сведения, свързани с качеството. Важно е също да се има предвид, че някои цели, като например тези в областта на образованието, са по-пряко свързани със сферата на действие на публичните органи, докато други области, като например заетостта и разходите за НИРД, са отражение на по-широки икономически тенденции.

²³

COM(2013) 624.

Водещите цели обаче имат няколко ясни предимства.

- Целите са илюстрация на динамичната промяна, застъпвана от стратегията „Европа 2020“. Въпреки че в ЕС не липсват показатели, сега използваният набор от цели позволява вниманието да се съсредоточи върху трите измерения на модела за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, поддържан от стратегията. В това отношение целите са израз на по-дългосрочната посока, необходима за бъдещето на Европа, и служат като еталони, които да насочват политиката. Освен това те са тясно свързани помежду си и се подкрепят една друга, като напредъкът в едно от измеренията спомага за напредък в друго.
- Целите играят своята роля на стабилизатори на политиката. Както е видно от приложението, държавите членки превърнаха целите на ЕС в свои собствени цели на национално равнище. Амбициозността и видимостта на тези национални цели се различава в отделните държави членки, но тяхното съществуване позволява прозрачно сравнение по отделните теми и между различните държави. Така например, освен общата цел в областта на заетостта, някои държави членки (Белгия, Чешката република, Германия, Испания, Франция, Литва) избраха да определят национални цели, разпределени по пол, като фиксираха цели за заетостта на жените. Въпреки това националните цели не са достатъчно амбициозни, за да достигнат заедно определената на равнище ЕС цел. Те допринасят също така за проследяване и обсъждане на напредъка на равнище ЕС. Така например те вече бяха от основно значение при извършването на анализа, който е в основата на специфичните за всяка държава препоръки, както и в обсъждането на приоритетите при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. (вж. по-долу).
- Целите се наблюдават лесно. Фактите и цифрите за целите, както и редица свързани с тях показатели, са лесно достъпни чрез Евростат – статистическата служба на ЕС. Опитът на други международни организации, като ОИСР при работата за „качеството на живот“, проучването PISA за грамотността или работата на Световната банка относно условията за осъществяване на стопанска дейност, също сочи, че целенасочените анализи са ефективен инструмент за комуникация.

Целите не са самоцел. Въпреки техните ограничения може да се каже, че водещите цели на „Европа 2020“ спомагат за измерване и насочване на различните аспекти на стратегията, като по този начин подпомагат ориентирането на политическото внимание и фокуса на политиките както на национално равнище, така и на равнище ЕС.

2.2. Ролята на водещите инициативи и свързаните с тях лостове на равнище ЕС

Водещите инициативи, представени през 2010 г., бяха умалени работни програми за ключовите области на стратегията. В тях се посочваха редица конкретни действия на национално равнище и на равнище ЕС по тематични области (вж. приложение 3). Комисията вече представи повечето от

първоначално замислените инициативи, като голяма част от тях бяха приети, но все още е рано, за да може да се направи оценка на тяхното проследяване и въздействие.

Като част от своята годишна работна програма Комисията предложи значими действия в областта на политиката и законодателството на равнище ЕС, които бяха обсъдени с другите институции; ето защо неизбежно бе необходимо известно време за тяхното приемане и прилагане. Бяха разработени и други инициативи с незадължителна юридическа сила, понякога подкрепени с финансиране от ЕС, често в тясно сътрудничество с отрасловите министерства и заинтересованите страни в съответните области на политиката, като тези инициативи е възможно да са имали по-пряко въздействие на място. По време на консултациите Комисията ще събере доказателства за тяхното въздействие.

Освен своята роля на катализатор за действия на равнище ЕС, водещите инициативи продължават определена традиция:

- Те допринесоха за обмена на опит и тематичните знания на равнище ЕС, включително чрез работа в мрежа и събиране на доказателства. Така например бе разработен специален механизъм за наблюдение на напредъка, постигнат от държавите членки при осъществяването на европейското научноизследователско пространство. Други примери са Асамблеята за цифрово развитие, в рамките на която се срещат заинтересованите страни в сферата на цифровите технологии, годишната таблица с ключовите показатели за Програмата в областта на цифровите технологии и по-голямото внимание, което се отделя на конкурентоспособността на промишлеността в няколко области на политиката.
- В някои случаи те послужиха като ориентир за използването на финансиране от ЕС през периода 2007—2013 г. и бяха рамка за проектирането на фондовете на ЕС за периода 2014—2020 г. Пример за това са стартираните от Комисията през януари 2012 г. екипи за действия по въпросите на младежта, чиято цел бе да подпомогнат държавите, най-засегнати от растящата младежка безработица, да преориентират средствата от фондовете на ЕС към този приоритет. Други примери са новият, интегриран подход на програмата „Еразъм+“ и новата програма „Хоризонт 2020“ (програмата на ЕС за финансиране за НИРД), която поставя акцента върху върховите постижения в науката, водещата роля в промишлеността и значението на справянето с предизвикателствата пред обществото и по този начин допълва целите на партньорствата за иновации, предвидени по водещите инициативи. Освен това в Европейския фонд за регионално развитие бяха заделени средства за инвестиране в нисковъглеродната икономика.
- Някои от тях бяха повод или вдъхновение за предприемането на действия на политиката в държавите членки, включително на регионално и национално равнище, за да допълнят инициативите на ЕС, например в области като цифровата икономика или научните изследвания и иновациите. Така например разработването на стратегии за интелигентна специализация на национално и регионално равнище допринася за

растеж, основан на особеностите на конкретното място. Освен това над 20 държави членки, както и някои региони, стартираха програми в областта на цифровите технологии.

Освен водещите инициативи, три основни политики на равнище ЕС съдействат за целите и средствата на стратегията „Европа 2020“:

- Европейският единен пазар, с над 500 милиона потребители, продължава да бъде най-силният двигател за растеж на равнище ЕС, като бяха предприети нови действия за по-широко използване на неговия потенциал. В Акт I и Акт II за единния пазар бяха формулирани 24 основни мерки, например в областта на цифровата икономика, енергетиката, обществените поръчки и защитата на потребителите, които са приети или предстои да бъдат приети от законодателя. Ежегодно се изготвя доклад относно състоянието на интеграцията, с който се проследява напредъкът и се набелязват области за действие. Политиката в областта на конкуренцията също подкрепя целите на единния пазар. Бе стартиран процес на стратегически размисъл и консултации в такива области като дългосрочното финансиране на икономиката.
- Въпреки че бюджетът на ЕС възлиза на едва около 1 % от БВП на ЕС, той може да действа като важен катализатор за икономически растеж. Новата финансова рамка на ЕС за периода 2014—2020 г. следва отблизко приоритетите на стратегията „Европа 2020“, както е видно от преработването на програмите на равнище ЕС и от избора на приоритети за инвестиране на средства от ЕС в държавите членки, в това число обвързването на помощта от ЕС с условия.
- Външнополитическата програма на ЕС също е важен източник на потенциален растеж и работни места, въпреки че е възможно да се подобри връзката между външните и вътрешните политики на ЕС, както и да се осигури единна позиция на ЕС в света. Търговията се превърна в ключов двигател за растежа и създаването на работни места поради ролята на външното търсене и поради широкия мащаб на дневния ред, следван от ЕС. Преговорите със САЩ и Япония следва да доведат до сключването на амбициозни споразумения и до значителни икономически ползи. ЕС е и ще продължи да бъде особено активен партньор на световната сцена в такива области като политиката за развитие, световните стандарти, намаляването на риска от бедствия и борбата с изменението на климата, като отстоява своите цели, ценности и интереси.

2.3. Ролята на европейския семестър

След приемането на стратегията „Европа 2020“ икономическото управление на ЕС бе значително засилено (вж. каре 1). Европейският семестър се превърна в ключово средство за осъществяване на реформи на национално равнище и на равнище ЕС благодарение на координацията на икономическата политика, като гарантира, че ЕС и неговите държави членки координират своите икономически политики и усилията си за насърчване на растежа и на създаването на работни места.

Основните етапи на европейския семестър са описани в приложение 1. Всяка година цикълът започва с Годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията, който излага приоритетите на ЕС. Тези приоритети се обсъждат от държавите членки по време на пролетното заседание на Европейския съвет и са принос за подготовката на националните програми за реформи и програмите за стабилност или конвергенция, които се представят през месец април. Оценката от Комисията на тези програми е отразена в специфичните за всяка държава препоръки, които впоследствие се одобряват от Съвета и от Европейския съвет. Европейският парламент също започна да играе активна роля в процеса, например чрез своята „парламентарна седмица“ в началото на януари, когато обсъжда общите приоритети, както и чрез редовните „икономически диалози“, организирани с ключови участници на равнище ЕС и национално равнище. Засилено бе и участието в европейския семестър на социалните партньори²⁴.

Целите на стратегията „Европа 2020“ се обсъждат в рамките на европейския семестър и залягат в различните му етапи. Те се отчитат при избора на приоритети в Годишния обзор на растежа. Освен това са част от анализа, който е в основата на годишните специфични за всяка държава препоръки. Държавите членки се приканват да докладват в националните си програми относно напредъка към постигането на своите цели.

Следва да се отчетат някои първи постижения:

- Европейският семестър предоставя надеждна рамка за изпълнение на политиката, като вече са налице първите резултати от годишните специфични за всяка държава препоръки под формата на реформа на политиките, както е видно от Годишния обзор на растежа от 2014 г.²⁵. Комбинацията от приоритети на ЕС и специфични за всяка държава препоръки е от съществено значение за отчитане на конкретните обстоятелства във всяка държава членка. Докато общите цели определят посоката и подпомагат напредъка към постигането на общ дневен ред за реформи и модернизация, ЕС не следва универсален подход, а по-скоро адаптира своите насоки за всяка отделна държава членка, както и с течение на времето.
- Европейският семестър осигурява интегрирано наблюдение и спомага за съгласуването на икономическите и бюджетните приоритети. С други думи, той подчертава колко е важно да се постигнат и поддържат стабилни публични финанси и да се оползотвори потенциалът за растеж на икономиките, като се отчитат съображенията на равнище ЕС и на национално равнище.
- Европейският семестър допринесе за укрепване на контактите между ЕС и участниците на национално равнище, както и за по-голямо взаимодействие между държавите членки, което спомага за сплотеността на ЕС. Графикът и процедурите на европейския семестър бяха

²⁴ COM(2013) 690, Укрепване на социалното измерение на Икономическия и паричен съюз, 2.10.2013 г.

²⁵ COM(2013) 800.

усъвършенствани и установени. Семестърът дава възможност за проактивно обсъждане на равнище ЕС, така че да се предотвратят появата и разгръщането на проблеми (преди вземането на решения на национално ниво), и за редовно проследяване на постигнатия напредък (с предоставянето на насоки и евентуалното налагане на санкции в случаите, когато е необходимо корективно действие).

- Капацитетът за анализ и проследяване бе засилен на равнище ЕС. Новото икономическо управление на ЕС се основава на по-силна и интегрирана фактологична база за изпълнение, като се използват по-добре общите аналитични рамки, показатели и оценки на политиката. Опитът на държавите, които изпълняват програми за макроикономически корекции, което не попада в обхвата на формалните процедури на европейския семестър, е краен, но показателен тест: Комисията и много от държавите членки трябваше да разгърнат значителни ресурси, включително на място, за да осигурят непосредствена и конкретна подкрепа за тези държави членки посредством съвети относно политиките и техническа помощ на административно равнище. Това е пример за възможния споделян опит, който може да бъде мобилизиран в рамките на ЕС.
- Все още се обсъждат някои идеи за завършване на архитектурата на ИПС, като например създаването на механизъм за улесняване на предварителната координация на планове за значими икономически реформи, които биха могли да имат съществено отражение в други държави членки, както и идеи за взаимно съгласувани договорни споразумения и свързани механизми за солидарност (т.е. финансови стимули).

Също така са очевидни някои първоначални предизвикателства и ограничения:

- Необходимостта да се предприемат мерки в отговор на непосредствените заплахи на кризата понякога затрудняваше съгласуването на краткосрочните спешни ситуации с дългосрочните нужди. Самото естество на специфичните за държавите препоръки налага те да са съсредоточени само върху избрани области и да предлагат конкретни стъпки, които да се предприемат в рамките на идната година, с ясното разбиране, че не всичко може да бъде направено едновременно. Същевременно е от ключово значение тези стъпки да се основават на ясна визия за тяхната дългосрочна посока. В редица случаи специфичните за държавите препоръки от 2013 г. подчертават необходимостта да се запазят някои разходи, които подпомагат растежа, като същевременно се съблюдават фискалните цели. С възстановяването на Европа от кризата би трябвало да е възможно изборът на приоритети вече да не се определя от неотложни ситуации.
- Резултатността на европейския семестър зависи не само от ангажимента на всяка държава членка, а именно за изпълнението на отправените към нея препоръки, но и от колективната способност на различните участници на равнище ЕС да работят по тези проблеми като въпроси от общ интерес и да осигурят силен многостранен надзор. В това отношение е възможно допълнително да се разясни и укрепи ролята на различните

участници. Така например различните състави на Съвета засилиха партньорските проверки и многостранното наблюдение.

- Решаваща предпоставка за успех са осведомеността и ангажираността на всички участници в процеса — правителствата, парламентите, регионалните и местните органи, социалните партньори и всички заинтересовани страни. В много държави членки би могло допълнително да се засили участието на различните заинтересовани страни в прилагането на стратегията. В този контекст следва да се оцени отново ролята на националните програми за реформи. На европейско равнище Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите вземат активно участие, като проследяват отблизо изпълнението на стратегията „Европа 2020“ и мобилизират действия в държавите членки, включително на регионално и местно ниво и като се отразява многоравнищната структура на управление на ЕС. Комисията също засили своите представителства в държавите членки, за да подобри своето взаимодействие с органите и заинтересованите страни в държавите членки.
- Увеличаването на броя на процедурите, документите и правните действия на европейско равнище поражда риск от претоварване на процеса и нарушаване на неговата яснота. Промените в графика пък биха могли да нарушат чувството за отговорност на някои участници. Ето защо предизвикателството през следващите години е да се укрепят институционалната инфраструктура и административната инфраструктура, на които се основава европейският семестър, и същевременно да се запазят ориентираният към политиките (а не бюрократичен) характер и целенасочеността на процеса.

Ето защо е навременно преразглеждането на процеса на европейски семестър заедно с тазгодишното преразглеждане на стратегията „Европа 2020“.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Причините, които доведоха до приемането на стратегията „Европа 2020“, са също толкова неотложни през 2014 г., колкото бяха през 2010 г.

В продължение на няколко десетилетия ЕС беше синоним на по-задълбочена икономическа интеграция, която доведе до увеличаване на потоците от стоки, услуги, работна сила и капитали в ЕС. Това спомогна за сближаването на доходите и жизнените стандарти в различните държави, поради което ЕС бе охарактеризиран като единствена по рода си в целия свят „машина за сближаване“²⁶. В резултат на натрупването на неравновесия под натиска на кризата този процес на сближаване се забави, а в някои части на Европа дори претърпя поврат.

²⁶

Световна банка, Golden growth – restoring the lustre of the European economic model (Златен растеж: Как да се върне лустрото на европейския икономически модел), 2012 г.

Излизайки от най-тежката икономическа и финансова криза от едно поколение насам, ЕС трябва да укрепи своята стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, така че да може да отговори на очакванията на своите граждани и да поддържа своята роля в света. Моментът е подходящ за преразглеждане на стратегията, така че да могат да се определят правилните следкризисни приоритети на политиката на ЕС за втората половина на десетилетието до 2020 г.

Анализът, представен в настоящото съобщение, сочи смесен опит при осъществяването на целите и водещите инициативи на „Европа 2020“. ЕС е на път да постигне или да се доближи до целите в областта на образованието, климата и енергетиката, но не и по отношение на заетостта, научноизследователската и развойната дейност и намаляването на бедността. Въпреки това наличието на цели на равнище ЕС спомогна вниманието да се съсредоточи върху по-дългосрочните, съществени характеристики, които са от ключово значение за бъдещето на европейското общество и икономика. Въвеждането на тези цели на национално равнище спомогна също така да се открият няколко неудобни тенденции — все по-голямото разминаване между държавите членки, които се представят най-добре, и тези с най-лоши резултати, както и все по-голямата разлика между регионите вътре в държавите членки и между отделните държави членки. Кризата подчерта и нарастващото неравенство в разпределянето на богатството и доходите. Опитът показва също, че активното ангажиране и участие на регионите и градовете — които отговарят за изпълнението на много политики на ЕС — са от решаващо значение за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Тези предизвикателства следва да бъдат разгледани в рамките на прегледа и последващото адаптиране на стратегията.

В последните години икономическото управление на ЕС, осъществявано ежегодно посредством европейския семестър, бе значително засилено и представлява възможен силен инструмент за работа по приоритетите след кризата, необходими за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Ключовите политики на ЕС, като многогодишната финансова рамка за 2014—2020 г. и нейните различни програми, са построени така, че да отчитат поуките от европейския семестър и да спомагат за постигането на целите на „Европа 2020“, като предоставят основа за изграждането на бъдещите политики на равнище ЕС и на национално равнище.

В настоящото съобщение Комисията представя своя анализ на случилото се до този момент в рамките на стратегията „Европа 2020“. В много отношения този период бе използван, за да се положат основите за постигането на резултати през следващите години. Комисията се опита също така да покаже отражението на кризата върху очакваните резултати.

На този етап Комисията не формулира заключения или препоръки по отношение на политиката. Поради огромния мащаб на промените, настъпили в ЕС и в неговите държави членки, градове и региони в резултат на кризата, Комисията счита за необходимо да започне консултации с всички заинтересовани страни в ЕС относно поуките и основните фактори, които следва да са определящи за последващите етапи на стратегията на ЕС за растеж

след кризата. Въз основа на анализа в настоящото съобщение Комисията ще проведе обществена консултация, в рамките на която ще прикани всички заинтересовани страни да представят своите виждания. След консултацията, в началото на 2015 г. Комисията ще направи предложения за продължението на стратегията.