



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.11.2012 г.
COM(2012) 750 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Годишен обзор на растежа 2013 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата икономическа и финансова криза в ЕС действа като катализатор за коренни промени. Нейното въздействие е видно от протичащото в момента задълбочено реструктуриране на нашите икономики. Този процес е внася смут, изпълнен е с политически предизвикателства и е труден от социална гледна точка, но е необходим за полагането на основите на бъдещия растеж и конкурентоспособност, които ще бъдат интелигентни, устойчиви и приобщаващи.

С цел да продължи да провежда необходимите реформи ЕС трябва да е в състояние да покаже, че нашите политики работят, че с времето те ще доведат до резултати и че ще бъдат въведени справедливо по отношение на въздействието им върху нашите общества. Обща отговорност на държавите членки и на институциите на ЕС проблемите от миналото да бъдат отстранени и Съюзът да поеме по по-устойчив курс на развитие в бъдеще. Отчитайки факта, че нашите икономики са тясно свързани, в момента ЕС променя своето икономическо управление, за да гарантира, че политиките отговарят по-добре на настоящите и бъдещите предизвикателства.

С настоящия годишен обзор на растежа започва Европейският семестър за 2013 г. В обзора се посочва по какъв начин общата отговорност може да се използва за осъществяването на промени в целия ЕС и за полагането на основите на възобновения растеж и за разкриването на работни места.

Контекстът

През 2012 г. икономическото положение в ЕС остана нестабилно. За годината като цяло се очаква БВП да се свие с 0,3 % в ЕС и с 0,4 % в еврозоната. За устойчивото възстановяване ще е необходимо време¹. След няколко години на слаб растеж кризата има тежки социални последици. На първо време системите за социална защита смекчиха някои от последиците, но сега те се усещат навсякъде. Безработицата значително нарасна, а лишенията и бедността се увеличават. Тези трудности са особено видими в еврозоната, но се наблюдават и извън нея.

Продължителността на кризата попречи на държавите членки да постигнат напредък по постигането на своите цели от стратегията „Европа 2020“ в областта на заетостта, научноизследователската и развойната дейност, климата/енергетиката, образованието и борбата срещу бедността и като цяло Европа изостава от своите цели². А във всички тези области е необходим напредък, за да се премине към интелигентна, устойчива и приобщаваща европейска икономика.

Макар предизвикателствата да се различават значително в отделните държави и в еврозоната, перспективата за бавно възстановяване усложнява положението на ЕС като цяло. Равнищата на дълга, натрупан от публични и частни субекти, ограничават възможностите за нови дейности и инвестиции. Инструментите на бюджетната и

¹ Повече информация за икономическото положение и за състоянието на заетостта може да бъде намерена в есенните икономически прогнози на Комисията, публикувани на 7 ноември 2012 г., и в документите, придружаващи настоящия обзор.

² За преглед на напредъка по постигането на целите от „Европа 2020“, вж: „Стратегията „Европа 2020“ за една по-интелигентна, по-екологична и по-приобщаваща икономика на ЕС?“, Евростат, Статистика на фокус, 39/2012 г.

паричната политика бяха използвани интензивно и възможностите за маневриране в момента са ограничени. Структурните реформи са съществена част от възстановяването на конкурентоспособността на Европа, но често е трудно да се вземат такива решения. Прозрачността на целите и настоящите политики и вниманието, което се обръща на справедливото им прилагане, що се отнася до въздействието им върху обществото, ще бъдат много важни за запазването на темпа на реформи.

Краткосрочните перспективи все още са несигурни, но се забелязват и по-положителни тенденции. Трупаните дълго макроикономически неравновесия в момента се коригират и някои части от Европа възстановяват своята конкурентоспособност, но ще е необходимо да се направи още много преди да изчезнат различията в резултатите³. Отбелязва се напредък в консолидирането на публичните финанси и бяха взети важни мерки за намаляване на напрежението на финансовите пазари. Важно е да се отбележи, че в държавите, които провеждат коренни реформи, вече са налице първите признаци, че тези реформи започват да носят резултати: в редица държави членки задлъжнялостта в публичния и частния сектор намалява, а износьт се увеличава в няколко държави, които до този момент са имали големи търговски дефицити.

На равнище ЕС през 2012 г. вече бе направено много за да прекъсването на порочния кръг между слабостите във финансовите ни системи, напрежението на пазара на държавен дълг и слабия икономически растеж с цел да се създадат условия за устойчиво възстановяване:

- Създаването на Европейския механизъм за стабилност е надеждна защита, която помага на държавите от еврозоната с ограничен достъп до финансиране.
- Приетият на Европейския съвет през юни 2012 г. от държавните или правителствените ръководители Пакт за растеж и работни места следва да стимулира усилията на европейския законодател и на европейските администрации на всички равнища да мобилизират лостовите за растеж, с които разполагат — от прилагането на актовете за единния пазар до целенасоченото използване на структурните фондове на ЕС. Неотдавна Комисията предложи също стратегия за подобряване на функционирането на пазарите на енергия, както и мерки за укрепване на индустриалната политика.
- Прилагат се нови правила за укрепване на икономическото управление, по-специално в еврозоната, (пакетът от шест законодателни акта), договореният (Договор за стабилност, координация и управление) или следва скоро да бъдат договорени (пакетът от два законодателни акта).
- Европейската централна банка предприе важни мерки за запазването на финансовата стабилност в еврозоната.

Обсъждат се други ключови решения, които ще се отразят на бъдещето на Европа:

³ Заедно с този обзор Комисията приема втория годишен доклад относно механизма за предупреждение (COM(2012)751) с цел идентифицирането на макроикономически неравновесия.

- Все още трябва да постигнем цялостно съгласие относно многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014 — 2020 г. Това ще бъде от основно значение за възстановяването на растежа и на конкурентоспособността в цяла Европа и за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.
- Обмислят се важни мерки за засилването на Икономическия и паричен съюз (ИПС). Заедно с настоящия обзор Комисията представя план за истински ИПС. Тези въпроси ще бъдат обсъдени и на Европейския съвет през декември 2012 г.

Държавите членки следва да основат своите действия на приетите през юли 2012 г. годишни препоръки за отделните държави⁴. Изпълнението е предмет на постоянен диалог между държавите членки и Комисията, а напредъкът ще бъде оценен идната пролет. Както се вижда от доклада на Европейския парламент, посветен на Европейския семестър⁵, мониторингът на равнище ЕС играе важна роля за координацията и допълването на усилията на държавите членки.

Приоритетите

Целта на настоящия годишен обзор на растежа е да бъдат определени икономическите и социалните приоритети на ЕС през 2013 г. чрез цялостни насоки, предназначени за държавите членки и за ЕС, относно провеждането на техните политики. С този обзор се поставя началото на третия Европейски семестър за координация на политиките, чрез който през първото шестмесечие на всяка година на равнище ЕС колективно се прави преглед на националните резултати и приоритети. През март 2013 г. Европейският съвет ще отправи насоки, а до средата на април 2013 г. държавите членки трябва да представят актуализирани национални програми, след което Комисията ще представи своите препоръки за отделните държави.

Краткосрочното предизвикателство е да се възстанови доверието и да се стабилизируют икономическата и финансовата ситуация едновременно с провеждането на структурни реформи, които ще положат основите за устойчиво възстановяване с висока заетост и ще позволят на икономиката да се трансформира в средносрочен план. Тази корекция ще отнеме време и затова трябва да се действа незабавно.

Въз основа на положителните признаци за ефектите от вече започнатите реформи, Комисията счита, че приоритетите, определени в миналогодишния обзор, остават като цяло валидни и че през 2013 г. усилията на национално и европейско равнище следва отново да се съсредоточат върху следните пет приоритета:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ провеждане на диференцирана бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа; ▪ възстановяване на нормалното кредитиране на икономиката; ▪ стимулиране на растежа и конкурентоспособността за днешния и утрешния ден; ▪ борба с безработицата и социалните последици от кризата. |
|--|

⁴ Препоръките за отделните държави могат да бъдат намерени на следния адрес: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁵ Европейски парламент, „Доклад относно Европейския семестър за координация на икономическите политики: изпълнение на приоритетите за 2012 г.“ [2012/2150 (INI)], октомври 2012 г.

1. ПРОВЕЖДАНЕ НА ДИФЕРЕНЦИРАНА БЮДЖЕТНА КОНСОЛИДАЦИЯ, БЛАГОПРИЯТСТВАЩА РАСТЕЖА

Вследствие на кризата само за няколко години съотношението държавен дълг/БВП нарасна почти двойно от 60 % на 90 % от БВП средно за еврозоната. Публичните финанси спешно трябва да се реформират, за да се поддържат системите за социална закрила и обществените услуги, да се ограничат разходите за рефинансиране на държавата и на другите публични органи, както и за да се избегне разпространяването на проблемите в останалата част от икономиката, включително и възможните последици за други държави. Демографските промени също ще продължат да оказват допълнителен натиск върху разходите, свързани със застаряването на населението. Особено внимание трябва да се обърне на бюджетната политика в еврозоната, където въздействието от неустойчивите национални бюджетни политики върху другите държави членки е много по-силно, отколкото извън нея.

Цялостната тенденция на провежданата понастоящем бюджетна консолидация показва, че има напредък: очаква се бюджетните дефицити в еврозоната да намалеят от средно над 6 % от БВП през 2010 г. до малко над 3 % през 2012 г. Очаква се през следващата година публичният дълг да достигне своята върхова стойност от около 94,5 % в еврозоната, а през 2014 г. и в целия ЕС, но след това да започне да намалява като процент от БВП.

В краткосрочен план бюджетната консолидация може да се отрази отрицателно на растежа. Вероятно е този ефект да бъде по-силен в периодите на финансова криза, когато условията за финансиране на другите стопански субекти също са тежки. Това обаче не е единственият фактор от значение за растежа: в зависимост от избора на състав на корекцията „мултипликационният ефект“ на бюджетната политика ще бъде различен. Например, опитът показва, че в държави със сравнително висок дял на публичните разходи в БВП и с относително високи данъчни ставки, бюджетната консолидация, осъществена чрез намаляване на разходите, а не чрез допълнително увеличение на данъчните приходи, допринася повече за растежа в дългосрочен план. Между 2009 г. и 2012 г. бюджетна консолидация се постигаше в почти еднаква степен чрез разходни и приходни мерки: по прогнози разходите са намалели с 2 процентни пункта от БВП, а приходите са се увеличили с 1,3 процентни пункта.

Освен това алтернативният сценарий за отлагане на бюджетната корекция ще се окаже много по-скъп. Няколко държави членки не са в състояние да финансират своите нужди чрез пазарите или им е трудно да удържат повишаването на спредовете по облигациите си заради съмнения относно устойчивостта на техните публични финанси. Тези държави трябва да положат решителни усилия с подходящ темп за устойчиво оздравяване на публичните финанси с цел да възстановят доверието на инвеститорите, да намалят разходите по изплащането на дълга и да създадат бюджетни възможности за маневриране. Отрицателното въздействие върху растежа може до голяма степен да бъде смекчено, ако бюджетната корекция е добре замислена. Възстановяването на бюджетната устойчивост ще бъде от полза както за публичния, така и за частния сектор в тези държави и ще допринесе за цялостната финансова стабилност на ЕС.

Всяка държава членка се намира в различно бюджетно и икономическо положение и по тази причина Комисията препоръчва диференцирано усилие за бюджетна консолидация, подходящо за съответната държава. В съответствие с Пакта за стабилност и растеж тези стратегии следва да бъдат насочени към постигането на напредък по-скоро в структурно, отколкото в чисто номинално изражение, а включеният в тях състав на корекцията да подкрепя както растежа, така и социалната справедливост. Такъв диференциран подход спомага и за коригирането на неравновесията в текущите сметки.

Пактът за стабилност и растеж предоставя подходящата рамка за гъвкава и ефикасна бюджетна корекция. Бюджетните цели са изразени в номинална стойност и именно това често се поставя на преден план. В пакта обаче ударението се поставя върху основната бюджетна позиция и поради това консолидационните цели, препоръчани от Съвета, са в структурно изражение⁶. Следователно, ако тези условия са изпълнени, на определена държава членка може да бъде дадено повече време, за да коригира прекомерния си дефицит, ако икономическата ситуация е по-лоша от очакваното и това ѝ пречи да постигне поставената ѝ цел. Например през 2012 г., определените за Испания и Португалия срокове, в които да сведат своите бюджетни дефицити под 3 % от БВП, бяха удължени с една година — до 2014 г. След коригирането на прекомерните дефицити държавите членки следва да постигнат своята средносрочна бюджетна цел, която ще гарантира, че публичните финанси се поддържат на устойчиви равнища.

За държавите членки, загубили достъп до пазара, където да рефинансират своя дълг, е необходим ускорен темп на бюджетна корекция за неотложното възстановяване на доверието на инвеститорите. Целенасочените усилия, договорени в рамките на програмите за икономическо приспособяване, също ще улеснят нужната корекция на макроикономическите неравновесия. За това свидетелства положителната корекция, извършвана в Ирландия, Португалия и Румъния. В Гърция обаче този процес е по-дълъг и по-скъпо струващ поради комбинация от фактори, включително постоянната несигурност относно изпълнението на програмата.

В държавите членки с повече бюджетни възможности за маневриране автоматичните стабилизатори могат да изпълняват пълноценно своята роля в съответствие с Пакта. Темпът на консолидацията може да способства за растежа, но държавите членки не трябва да забравят възможните бюджетни рискове, свързани със забавянето на консолидацията, предвид на предизвикателствата, свързани с високите равнища на задлъжнялост, перспективата за застаряване на населението и относително слабия потенциал за растеж в някои държави, както и евентуалните отрицателни последствия от промяна в пазарните очаквания.

Комисията ще продължи да следи внимателно развитието на реалната икономика. По-специално предстоящите зимни прогнози на Комисията, предвидени за началото на следващата година, ще покажат дали държавите членки се придържат към договорения курс към намаляване на своите структурни дефицити и дали би било оправдано срокът за коригиране на прекомерния дефицит да бъде променен, при пълно зачитане на духа и буквата на Пакта за стабилност и растеж.

⁶ Бюджетното салдо е в структурно изражение, когато е коригирано от въздействието на икономическия цикъл и еднократните и временните мерки.

Възстановяването на стабилността на публичните финанси е дълъг процес. Строгите правила на ЕС за управление и предвидените в неговото законодателство национални бюджетни рамки ще спомогнат за укрепването на тези усилия с течение на времето. Сред тези правила са определянето на числени бюджетни правила, прибягването до независими бюджетни институции и средносрочното планиране с многостранно наблюдение на напредъка.

Що се отнася до разходите в консолидираните бюджети, важно е да се разгледа тяхната цялостна ефикасност и ефективност. Макар положението да е различно в отделните държави, Комисията препоръча да се подхожда избирателно към икономиите, за да бъдат запазени потенциалът за бъдещ растеж и основните мрежи за социална сигурност. По-специално, Комисията смята, че:

- трябва да бъдат определени приоритети за инвестициите в образованието, научните изследвания, иновациите и енергетиката, а по възможност и увеличени, като същевременно се гарантира тяхната ефикасност. особено внимание трябва да се обърне и на запазването или разширяването на обхвата и на ефективността на услугите и активните политики по заетостта, като например програмите за обучение, предназначени за безработните лица, и схемите за гаранции за младежта.
- следва да продължи модернизирането на системите за социална закрила, за да се гарантира тяхната ефективност, адекватност и устойчивост. трябва да бъдат ускорени реформите на пенсионните системи с цел пенсионната възраст да съответства на очакваната продължителност на живота, достъпът до схеми за ранно пенсиониране да бъде ограничен и да бъдат създадени условия за по-дълги кариери. Пак във връзка с демографските предизвикателства и натиска от разходите, породено застаряването на населението, в здравеопазването трябва да бъдат предприети реформи, за да се гарантира неговата икономическа ефективност и устойчивост, като функционирането му се оцени спрямо двойната цел за по-ефикасно използване на публичните ресурси и за достъп до висококачествено здравеопазване.

Що се отнася до приходите в консолидираните бюджети, последните тенденции показват, че много държави членки са повишили подоходния данък и/или ставките по ДДС⁷. Все още обаче има възможност цялостната данъчна тежест да се пренасочи към данъчни основи, които вредят по-малко на растежа и на разкриването на работни места, както и за това данъчните системи да станат по-ефикасни, конкурентоспособни и по-справедливи. За такава промяна е необходим цялостен подход, с който да се гарантира справедливо преразпределение и който да е съобразен с обстоятелствата в отделните държави членки. Ето защо Комисията препоръчва:

- в държавите, в които данъчната тежест върху труда е сравнително голяма и възпрепятства разкриването на работни места, тя да бъде намалена съществено. За да се гарантира, че реформите са неутрални по отношение на приходите, могат да бъдат увеличени данъците върху потреблението, постоянните данъци върху недвижимата собственост и данъците за опазване на околната среда.

⁷

Европейска комисия, „Данъчните реформи в държавите — членки на ЕС през 2012 г.“, Европейска икономика, 6/2012.

- за предпочитане е допълнителните приходи да бъдат събирани чрез разширяване на данъчната основа, а не чрез повишаване на ставките или чрез въвеждане на нови данъци. Освобождаванията от данъци, намалените ставки по ДДС или освобождаванията от акцизи следва да бъдат намалени или премахнати. Вредните за околната среда субсидии постепенно трябва да бъдат премахнати⁸. Спазването на данъчното законодателство следва да бъде подобро посредством системни действия за намаляване на сивата икономика, борбата с укриването на данъци⁹ и осигуряването на по-ефективна данъчна администрация.
- да бъде намалена склонността към дългово финансиране в корпоративното облагане.
- да се реформира облагането на недвижимите имоти и жилищата, за да се предотврати повторната поява на финансов риск в жилищния сектор. по-специално, следва да бъдат преразгледани тези аспекти на данъчните схеми, които увеличават склонността на домакинствата към задлъжняване, обикновено чрез данъчни облекчения за ипотечни кредити.

За повечето от тези мерки към отделните държави бяха отправени подробни препоръки, а на равнище ЕС се провеждат партньорски проверки с цел да се проследи напредъкът и да се набележат най-добрите практики. Основното предизвикателство в момента е тяхното изпълнение.

2. ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА КРЕДИТИРАНЕТО НА ИКОНОМИКАТА

Кризата се отрази трайно на финансовото състояние на много публични и частни субекти, засягайки доверието на инвеститорите и заемодателите, както и ефективността на финансовия сектор. Напрежението на пазарите на държавен дълг и във банковия сектор взаимно се захранваха, което създаде сериозни проблеми за финансирането на много заемополучатели. Тези процеси доведоха също до фрагментация на финансовата система по националните граници, като финансовата дейност се отдръпна на вътрешните пазари. Произтеклият от това ограничен или скъпо струващ достъп до финансиране за много предприятия и домакинства, желаещи да инвестират, към днешна дата е основна пречка пред възстановяването в Европа. В същото време високите равнища на задлъжнялост означават, че много стопански субекти трябва да намалят своята финансова експозиция или да увеличат своето спестяване. Намаляването на задлъжнялостта може също да попречи на възстановяването в краткосрочен план. Проблемите са особено остри в уязвимите държави членки от еврозоната.

На равнище ЕС са в ход действия за справяне с рисковете за финансовия сектор и за коригиране на регистрираните в миналото слабости на нашите системи за регулиране и надзор:

- Бяха положени координирани усилия за оценка на рисковете, свързани с банковия сектор, и за рекапитализация на банките. Признаването на загуби и изчистването на счетоводните баланси на банките са от решаващо значение

⁸ През 2013 г. държавите членки ще започнат също да получават нови приходи от търговете за квоти за емисии в рамките на третата фаза от схемата на ЕС за търговия с емисии.

⁹ Комисията скоро ще представи план за действие за засилване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци, заедно с насоки, които да гарантират доброто управление в данъчната област.

за повишаване на доверието в пазарите и трябва да бъдат извършени незабавно.

- От януари 2011 г. функционират нови европейски надзорни органи, които работят за изготвянето на единен правилник за укрепване на нормативната уредба, приложима към финансовите институции. Необходимо е да бъде постигнато бързо съгласие по предложенията на Комисията относно капитала и ликвидността на банките, схемите за гарантиране на депозитите и оздравяването на проблемни банки, за да се осигури по-последователна рамка за предотвратяването и управлението на финансови кризи.
- Благодарение на Европейския съвет за системен риск (ЕССР) и новата процедура на ЕС за справяне с макроикономическите неравновесия в момента се упражнява по-строг мониторинг на равнищата на частния дълг и свързаните с тях финансови рискове, например балоните на пазарите за недвижима собственост.
- Като един от основните градивни елементи за засилването на Икономическия и паричен съюз Комисията предложи да бъде създаден банков съюз, включително и Единен надзорен механизъм под ръководството на Европейската централна банка, с цел мерките за надзор на банките да бъдат допълнително интегрирани на равнище ЕС. Със създаването на такъв механизъм ще се създадат също условия Европейският механизъм за стабилност да рекапитализира пряко банките, които не успяват да набират капитал от пазарите.

На национално равнище държавите членки могат да направят повече за насърчават алтернативни източници на финансиране, за увеличаването на ликвидността и за намаляване на традиционната зависимост на предприятията от банково финансиране, например като:

- насърчават новите източници на капитал, включително кредитирането между предприятия, увеличат възможностите за издаване на корпоративни облигации и улеснят достъпа до рисков капитал;
- намалят броя на просрочените плащания от страна на публичните органи, тъй като през кризата средната продължителност на просрочките стана още по-дълги, а това обременява допълнително МСП в и без това трудната стопанска среда. С Директивата на ЕС относно забавянето на плащане, която трябва да бъде транспонирана до март 2013 г., сроковете за плащане ще бъдат намалени на 30 дни и ще се предоставя по-добро обезщетение в случай на забавено плащане.
- разширят ролята на държавните банки и гаранционните институции във финансирането на МСП. Така могат се покриват някои от рисковете, поети от частните инвеститори, да се компенсира липсата на собствен капитал или да се помогне на малките предприятия, търсещи финансиране, включително чрез нови форми на секюритизация.
- подкрепят иновационни схеми, например публични схеми за финансиране на банките при по-ниска лихва срещу задължението те да отпускат повече дългосрочни заеми на предприятията или да предоставят по-евтини и по-достъпни заеми на МСП;

- осигурят балансиран подход към принудителните събирания на вземания при ипотечни заеми, който да защитава уязвимите домакинства, като същевременно не претоварва счетоводните баланси на банките. Това включва мерки за въвеждането на режими на несъстоятелност на физическите лица, които позволяват условията на ипотеките да бъдат променени, за да се избегнат принудителните събирания на вземания.

Освен това е важно съществуващите или новите финансови инструменти на ЕС да бъдат използвани в пълна степен и те да действат като катализатор за целеви инвестиции, особено по отношение на ключовите инфраструктури:

- Допълнителните 10 млрд. EUR, предоставени на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), ще ѝ позволят през следващите три до четири години да отпусне 60 млрд. EUR допълнително финансиране и тази сума ще нарасне до три пъти с помощта на други източници на финансиране.
- Емитирането на облигации за проекти представлява важен нов инструмент за споделяне на риска, който да отключи частното финансиране, например от застрахователните дружества и пенсионните фондове, като така се допълват традиционните банкови заеми. Няколко проекта вече са в напреднал стадий на подготовка от ЕИБ.
- В рамките на Пакта за растеж и работни места Комисията продължава да работи с държавите членки за препрограмирането и ускоряването на процеса на усвояване на структурните фондове на ЕС в подкрепа на растежа, по-специално за МСП. Освен това държавите членки се приканват да посочат в своите национални програми за реформи как възнамеряват да използват структурните фондове, за да стимулират дейности, насърчаващи растежа, за следващия кръг програми (2014—2020 г.). Програмата за конкурентоспособност и иновации също следва да бъде използвана пълноценно. По нея вече бяха мобилизирани 2,1 млрд. EUR във фондове за рисков капитал и бяха отпуснати заеми на МСП в размер на 11,6 млрд. EUR.

3. СТИМУЛИРАНЕ НА РАСТЕЖА И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА ЗА ДНЕШНИЯ И УТРЕШНИЯ ДЕН

Кризата ускорява промените в икономиката, като някои по-традиционни сектори са особено силно засегнати, а за новите сектори е трудно да достигнат разцвет. Бързият темп на реструктурирането представлява предизвикателство, но също така и възможност да се използват потенциалните нови източници на растеж и заетост¹⁰. Корекциите идват в допълнение към — и често служат за преодоляване на — дългосрочните предизвикателства, свързани с конкурентоспособността, пред които много от икономиките ни са изправени. От доклада за механизма за предупреждение, приет паралелно с настоящия обзор, става ясно, че промените в ценовата и неценовата конкурентоспособност имат положителен принос за подобряването на външните неравновесия, макар и с известно забавяне. Държавите членки, намиращи се под силен

¹⁰

В първото издание на доклада за интеграцията на единния пазар (COM(2012)752), придружаващ настоящия обзор, са представени примери за неоползотворени източници на икономически растеж. Повече информация може да бъде намерена също и в проучването на Комисията „Цената на отказа от европейската интеграция: неизползваният потенциал на единния пазар“ (The cost of non-Europe: the untapped potential of the Single market), което предстои да бъде публикувано.

пазарен натиск, предприеха значителни реформи, но в много държави членки трябва да се направи повече за подобряването на вътрешната и външната конкурентоспособност.

Както става ясно от препоръките за отделните държави, не съществува универсална програма, подходяща за всички държави, но са налице общи цели, редица реформи, които да се обсъдят, и много примери за най-добри практики — в това число примери на световни лидери от Европа — от които да се заимства. Докато ефектът от някои реформи може да бъде усетен едва след време, с други реформи могат да се постигнат по-бързи резултати.

На национално равнище трябва да са налице някои рамкови условия, като приоритетите включват:

- стимулиране на иновациите и новите технологии и увеличаване на размера на публичните и частните инвестиции в научноизследователската и развойната дейност. Тук важна роля ще играят целевото подпомагане от страна на публичните органи и по-силната конкуренция за безвъзмездната помощ за научноизследователска дейност.
- подобряване на резултатите в системите на образованието и обучението и повишаване на общото равнище на уменията с осигуряване на по-тясна връзка между сферите на трудовата заетост и образованието;
- подобряване на бизнес средата чрез облекчаване на административните процедури за започване на стопанска дейност, опростяване на процедурите за издаване на разрешителни и лицензи и на процедурите, свързани със спазването на данъчното законодателство, и намаляване на цялостната административна тежест за предприятията. Трябва да бъдат преодолени конкретни препятствията пред дейностите в сектори с много работни места като строителството, бизнес услугите, логистиката, туризма и търговията на едро.
- използване на потенциала на екологичната икономика чрез установяване на предсказуема регулаторна рамка и насърчаване на създаването на нови пазари и технологии. По-конкретно, по-амбициозните програми за саниране за енергийна ефективност — които отговарят на изискванията на директивата на ЕС за енергийната ефективност, но не се ограничават с тях — наред с ползите за околната среда, които могат да донесат, могат да доведат до значителни икономии и създаването на работни места. По-доброто управление на отпадъците и водите и по-доброто рециклиране също имат голям потенциал за създаване на работни места, като същевременно спомагат за осигуряване на снабдяването с оскъдните ресурси и материали.

Единният европейски пазар предлага на предприятията много възможности да разработят по-добри услуги и продукти, а на потребителите — да се възползват от тези услуги и продукти. В сферата на услугите могат да се извлекат много ползи, ако държавите членки подобрят прилагането на директивата за услугите, като:

- изпълнят задълженията си за премахване на ограниченията, основаващи се на гражданството или местожителството на доставчика на услуги;
- преразгледат необходимостта от регулирането на професионалните услуги и неговата пропорционалност, и по-специално фиксираните тарифи, както и ограниченията по отношение на структурата на предприятията и собствеността върху капитала;

- преразгледат прилагането на клаузата за свободното предоставяне на услуги, за да премахнат неоправданото двойно регулиране в сектори като строителството, бизнес услугите и туризма, и гарантират прозрачно ценообразуване за услугите в здравеопазването;
- засилят конкуренцията в търговията на дребно, като намалят пречките пред упражняването на дейност, по-специално чрез премахването на тестовите за икономическа необходимост.

Резултатите в мрежовите индустрии в Европа също имат изключително важен последващ ефект върху останалата част от икономиката и могат значително да се подобрят посредством:

- създаване на подходящите стимули за бързото въвеждане на инфраструктура за високоскоростен интернет и за развиването на мобилния пренос на данни на цялата територия на държавите. Правителствата трябва да освободят честотните ленти за безжични широколентови комуникации.
- гарантиране на цялостното транспониране и прилагане на третия законодателен пакет в областта на енергетиката, по-специално разделяне на мрежите, осигуряване на независимостта и необходимите правомощия на националните регулаторни органи и постепенно премахване на регулираните цени на енергията, като същевременно се защитават уязвимите потребители;
- ускоряване на прилагането на разпоредбите за Единното европейско небе чрез намаляване на фрагментацията при управлението на въздушното движение и подобряване на организацията на въздушното пространство;
- отваряне на вътрешните услуги за пътнически железопътен превоз за конкуренцията, по-конкретно чрез предоставяне на равен достъп до инфраструктура;
- по-добро интегриране на пристанищата в логистичната верига чрез премахване на пречките пред предоставянето на пристанищни услуги;
- премахване на оставащите ограничения за каботажа с цел осигуряване на по-голямо съответствие между търсенето и предлагането в международния транспорт;
- прилагане, в съответствие с директивата за електронната търговия, на хармонизираните правила относно изискванията за прозрачност и изискванията за информация за предприятията и потребителите.

Резултатите на продуктовите пазари също биха се подобрили значително, ако националните органи по стандартизация изпълнят целите, заложили на равнище ЕС, по-специално преминаването от национални стандарти към стандарти на европейско равнище. Трябва в пълна степен да се използва нотифицирането относно техническите разпоредби за продуктите и услугите в сектора на ИКТ, за да се улесни движението им в единния пазар.

4. БОРБА С БЕЗРАБОТИЦАТА И СОЦИАЛНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ КРИЗАТА

През последните дванадесет месеца броят на безработните се е увеличил с 2 милиона, като в момента надхвърля 25 милиона души. Равнището на безработицата достига 10,6 % в ЕС и 11,6 % в еврозоната. Дългосрочната безработица се увеличава и почти всеки втори безработен е без работа повече от година. Ситуацията в Европа се характеризира с много значителни разлики, като националните равнища на

безработицата са в диапазон средно от под 5 % до над 25 %. Младите хора са особено силно засегнати, като в някои държави младежката безработица достига над 50 %¹¹. Засегнати са обаче и други възрастови групи.

Предвид продължителността на периодите на безработица, бързото реструктуриране на икономиката и трудностите при намирането на работа, съществува опасност безработицата да става структурна във все по-голяма степен, както и все по-голям брой хора да се оттеглят от пазара на труда¹². Налице са също така ясни признаци, че рискът от бедност и социално изключване се увеличава в много държави членки¹³. Допълнителният натиск върху системите за социална закрила също се отразява на капацитета им да изпълняват социалните си функции.

Слабите перспективи за растеж и разликата във времето между икономическото възстановяване и възстановяването на пазара на труда означават, че няма изгледи за незабавно или автоматично подобряване на положението при заетостта. Това представлява сериозно предизвикателство за ЕС като цяло, както и за най-засегнатите държави, и изисква по-решителни действия от страна на публичните органи и социалните партньори.

В допълнение към ефектите от настоящата криза, структурната тенденция към застаряване, а не след дълго и към намаляване на населението в трудоспособна възраст в някои части на Европа представлява особено предизвикателство. Насърчаването на ранното пенсиониране на по-възрастните работници с надеждата, че на тяхно място ще бъдат назначени млади хора, е политика, за която опитът от миналото показва, че е до голяма степен неефективна и много скъпа, и тя не следва да бъде повтаряна.

Въпреки високите равнища на безработицата има също така данни за недостиг на квалификации и несъответствия между търсените и предлаганите квалификации, като в определени региони или сектори има недостиг на служители, отговарящи на техните нужди. Увеличаването на коефициента на икономическа активност, подобряването на квалификациите и способстването за мобилността продължават да са неотложни приоритети.

В Европа се провеждат няколко амбициозни реформи. В държавите под финансов натиск бяха предприети мерки за улесняване на гъвкавите режими на работа в предприятията, намаляване на обезщетенията за предсрочно прекратяване на трудов договор при стандартните договори и за опростяване на процедурите за индивидуални или групови уволнения. Предприети бяха стъпки и за осигуряване на по-голяма гъвкавост при определянето на заплатите, като например облекчаване на условията, при които предприятията могат да не се обвързват с колективни трудови договори на по-високо равнище, както и улесняване на преразглеждането на секторните споразумения за трудовите възнаграждения.

¹¹ През последната година Комисията създаде екипи за действие, за да окаже помощ на държавите с най-високите равнища на младежка безработица в препрограмирането на средствата от ЕС в подкрепа на възможностите за обучение и работа за младите хора. За информация относно първите резултати вж. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/council_dinner/youth_action_team_bg.pdf

¹² В проекта на съвместен доклад за заетостта, приложен към настоящия обзор, се предоставя по-подробна информация.

¹³ От 2008 г. насам броят на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване, се е увеличил в 13 от 23-те държави членки, за които е имало данни през 2011 г.

Подготовка за възстановяване, съпроводено със силна заетост

По-нататъшните усилия за засилване на гъвкавостта на пазара на труда и за инвестиране в човешки капитал са от основно значение, за да се помогне на предприятията да назначават служители и да се приспособяват, както и за да се даде възможност на повече хора да останат активни и да се възползват от предоставените възможности. Социалните партньори трябва да играят ключова роля, като работят съвместно с публичните органи. Ето защо Комисията препоръчва по-конкретно:

- да се ограничи данъчната тежест върху труда, особено нископлатения труд, като част от по-всеобхватните усилия за отклоняване на данъчната тежест от труда. Временното намаляване на вноските за социална сигурност или въвеждането на схеми за субсидиране на работни места за новоназначени работници, по-специално за нискоквалифицираните и дългосрочно безработните, също могат да се обмислят с цел насърчаване на създаването на работни места, при условие че са добре насочени.
- да продължи модернизирането на пазарите на труда чрез опростяване на законодателството за заетостта и въвеждане на гъвкави режими на работа, включително режими на работа на намалено работно време и работна среда, която способства за по-дългия професионален живот. Намаляването на разликите, които съществуват между различните видове трудови договори, що се отнася до защитата на заетостта, също би следвало да спомогне за намаляване на сегментацията на пазара на труда и на недекларирания труд в няколко държави. Въздействието на обезщетенията за безработица трябва да се следи, за да се гарантира, че са налице подходящи критерии за тяхното получаване и ефективни изисквания за търсене на работа.
- да се следи въздействието на системите за определяне на заплатите, по-специално механизмите за индексация, и при необходимост те да се изменят, като се съблюдават националните практики за провеждане на консултации, за да бъдат отразени по-добре промените в производителността и да се спомогне за създаването на работни места. При определяне на нивата на минималната работна заплата е важно да се постигне точният баланс между създаване на заетост и осигуряване на адекватни доходи.
- да се използва потенциалът за създаване на работни места на разрастващите се сектори като екологичната икономика, здравеопазването и ИКТ посредством ориентирана към бъдещето и надеждна нормативна уредба, развиването на адекватни професионални умения и целевата публична подкрепа¹⁴.

Подобряване на равнищата на пригодност за заетост, по-специално сред младите хора

Същевременно държавите членки следва да положат повече усилия за борба с безработицата, подобряване на пригодността за заетост и подкрепа за достъпа до работни места или за връщането към сферата на труда, по-специално за дългосрочно безработните и младите хора. Това включва мерки за:

- укрепване на публичните служби по заетостта и засилване на активните мерки по заетостта, в това число подобряване на квалификациите,

¹⁴

В своето съобщение „Към възстановяване и създаване на работни места“ (COM(2012)173) от 18 април 2012 г. Комисията подробно изложи способи за оползотворяването на този потенциал.

персонализирана помощ за търсене на работа, подкрепа за предприемачеството и самостоятелната заетост и схеми за подкрепа на мобилността. Въпреки известните допълнителни ресурси, отпуснати за тези дейности, и усилията, положени за засилване на тяхната ефективност, предоставяната подкрепа не съответства на увеличаването на броя на лицата, регистрирани като търсещи работа, което се наблюдава в няколко държави.

- намаляване на броя на преждевременно напускащите училище и улесняване на прехода от училище към заетост чрез провеждане на качествени стажове, качествено чиракуване и модели за дуално обучение — образование в учебна институция, съчетано с практически опит на работното място. Нужни са усилия за развиване на предприемаческите умения, за да се подпомогне създаването на нови предприятия и да се подобрят равнищата на пригодност за заетост сред младите¹⁵.
- разработване и прилагане на схеми „гаранция за младежта“, чрез които всички млади хора на възраст до 25 години получават предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж в срок от четири месеца от момента, в който са завършили формалното си образование или са останали без работа. Такива схеми могат да се съфинансират от Европейския социален фонд¹⁶.
- улесняване на участието на пазара на труда и на достъпа до работни места за втория работещ член на домакинството чрез адекватни стимули под формата на данъчни облекчения и осигуряване на качествени грижи за децата на достъпна цена;
- подобряване на достъпа до системите за учене през целия живот във всички етапи на професионалния живот, в това число за по-възрастните работници, чрез засилване на партньорствата между публичните и частните институции, участващи в предоставянето, прилагането и осъвременяването на конкретните професионални умения;
- Подобряване на връзката между системите на образование и системите за учене през целия живот и нуждите на пазара на труда. Кратките двугодишни цикли на обучение в системата на висшето образование, съсредоточени върху сфери, в които е регистриран недостиг на квалифицирана работна ръка, както и целевите схеми за мобилност могат да се окажат особено ефективни в сегашните условия.
- насърчаване на трансграничната мобилност на работната сила чрез отстраняване на правните пречки и улесняване на признаването на професионалните квалификации и опит. Сътрудничеството между службите за заетост трябва да се засили и платформата EURES може да осигури основата за един по-интегриран европейски пазар на труда.

Насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността

В допълнение към тези мерки са нужни допълнителни усилия за гарантиране на ефективността на системите за социална закрила в борбата с последиците от кризата, за насърчаване на социалното приобщаване и за предотвратяване на бедността:

¹⁵ На 20 ноември 2012 г. Комисията прие съобщение относно „преосмисляне на образованието“ (COM(2012)669).

¹⁶ Скоро Комисията ще представи „пакет за младежката заетост“.

- Трябва да се разработят стратегии за активно приобщаване, включващи ефективно и адекватно подпомагане на доходите, мерки за борба с бедността, включително детската бедност, както и широк достъп до висококачествени услуги на достъпни цени като социални и здравни услуги, грижи за децата, жилищно настаняване и енергоснабдяване.
- Връзката между мерките за социално подпомагане и мерките за активизиране трябва да бъде засилена чрез предоставянето на персонализирани услуги („обслужване на едно гише“) и чрез усилия за по-доброто усвояване на мерките от уязвимите групи. След като пазарът на труда се възстанови, ще е важно свързаните с кризата мерки постепенно да се премахнат, като същевременно се гарантира запазването на основните механизми за социална закрила.

5. МОДЕРНИЗИРАНЕ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Натискът върху публичните финанси създаде нов импулс за модернизирането на публичната администрация. В ЕС публичните разходи представляват почти 50 % от БВП, а дялът на публичния сектор в общата заетост е около 17 %.

През годините много държави членки предприеха мерки за повишаване на ефективността на обществените услуги, които предоставят, както и на прозрачността и качеството на публичната администрация и съдебната система. Тези реформи бяха особено мащабни в държавите с тежки финансови затруднения. Примерите включват реорганизиране на централното и местното управление, рационализиране на системата на възнаграждения в публичния сектор и на управлението на държавните предприятия, реформа на процедурите за възлагане на обществени поръчки, редовни всеобхватни прегледи на разходите и насърчаване на мерки за постигане на ефективност в целия публичен сектор, като например по-широко ползване на общи услуги и информационно-технологични решения. В няколко от случаите държавите членки и Комисията си сътрудничиха чрез предоставяне или обмен на техническа помощ.

Различните вече изложени по-горе мерки — като например цялостното и правилно транспониране на законодателството на ЕС, ефективността на системите за събиране на данъците и на системите на здравеопазването, нуждата от намаляване на случаите на забавяне на плащанията и ролята на публичните служби по заетостта — могат да имат значително положително въздействие и трябва да се прилагат. Освен това Комисията счита, че следните мерки в особена степен способстват за растежа:

- добро финансово управление чрез използване в пълна степен на възможностите за възлагане на обществени поръчки в подкрепа на конкуренцията на пазара и развиване на капацитета за електронни обществени поръчки на целия единен пазар. Подобни действия не само допринасят за по-голямата ефективност и равнопоставеност, но също така помагат в борбата с корупцията.
- опростяване на регулаторната рамка за предприятията и намаляване на административната тежест и бюрократичните процедури, особено на национално равнище;
- осигуряване на масова, оперативно съвместима цифровизация на дейността на публичната администрация с цел насърчаване на лесни за ползване процедури за доставчиците и получателите на услуги, както и опростяване на

административните процедури и прозрачност. Трансграничната оперативна съвместимост на онлайн услугите и на изследователските центрове в целия ЕС е особено важна.

- подобряване на качеството и укрепване на независимостта и ефективността на съдебните системи, както и гарантиране на възможността за уреждане на съдебните спорове в разумни срокове и насърчаване на използването на алтернативни механизми за уреждане на спорове. Тези мерки следва да намалят разходите на предприятията и да увеличат привлекателността на съответната страна за чуждестранните инвеститори.
- по-ефективно използване на структурните фондове на ЕС чрез активизиране на усилията за подобряване на административния капацитет през тази година, за да се гарантира по-бързото разпределяне на неизползваните средства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Икономиката на ЕС бавно излиза от най-дълбоката от десетилетия насам финансова и икономическа криза. Държавите членки стартират от различни позиции, естеството и размерът на предизвикателствата пред тях, както и темпът на реформите са различни. Ситуацията продължава да е нестабилна. Текат реформи и все още са в ход важни мерки за приспособяване, но има признаци, че през следващата година ще започнем да регистрираме възстановяване. В държавите членки, предприели дълбоки реформи, усилията започват да дават резултати: неравновесията намаляват, а конкурентоспособността се подобрява.

Целта на този процес не е единствено връщането към растеж, но също така и изграждането на основа за растеж с друго качество след кризата. Структурните реформи на национално равнище и на равнище ЕС трябва да засилят конкурентоспособността на ЕС в световен мащаб, като генерират растеж във вътрешен план чрез устойчиви дейности, които осигуряват на ЕС политиките и инструментите, необходими за гарантирането на приобщаващо бъдеще, отличаващо се с благоденствие и ефективно използване на ресурсите. Солидарността и справедливостта — в отделните държави членки, но и в цяла Европа — ще са съществени елементи, що се отнася до това да се гарантира, че предприетите мерки са политически и социално приемливи и от ползва за всички.

В държавите членки и на равнище ЕС вече бяха взети много на брой важни решения. Сега е моментът да се поддържа поетият курс и да се прилагат приетите договорености. От ключово значение за възстановяването на доверието и връщането към растежа е също и поддържането на темпа на реформите, особено в следните области:

- Трябва да се възстанови балансът на публичните финанси, за да се възвърне тяхната устойчивост. Това е от значение не само от гледна точка на доверието на инвеститорите в краткосрочен план, но също и за да се посрещнат нуждите на едно застаряващо общество и да се съхранят перспективите на идните поколения. Темпът и характерът на бюджетната консолидация могат да се различават: докато в някои държави членки е нужно бързо да се намалят дефицитите, други имат по-голяма свобода на действие. Всяко отрицателно въздействие върху растежа в краткосрочен план може да бъде смекчено чрез

съответните мерки по отношение на разходната и приходната част на консолидираните бюджети.

- Усилията за оздравяване на финансовия сектор трябва да продължат, за да се възстанови финансовата стабилност и да се създадат по-добри условия за финансиране за икономиката, включително чрез алтернативни източници на финансиране. Нужен е по-нататъшен напредък на равнище ЕС, за да се изгради интегрирана рамка за надзор и да се подсили нормативна уредба, приложима спрямо финансовите институции.
- Структурните реформи трябва да се засилят, за да се насърчи растежът и да се повиши конкурентоспособността. Все още съществува широка гама от мерки, които да се обсъдят на национално равнище, като е въведено законодателство на ЕС, което да служи за катализатор за промяна. Много може да бъде научено от най-добрите практики в държави членки и трети държави.
- Ситуацията на пазара на труда и социалната ситуация изискват спешна реакция. Засилването на активните политики по заетостта, укрепването и подобряването на публичните служби по заетостта, опростяването на законодателството за заетостта, както и действията за това да се гарантира, че промените в заплатите способстват за създаването на работни места, са съществени елементи на една такава стратегия. Положението на младите хора изисква особено внимание. Освен това трябва да се активизират усилията за насърчаване на социалното приобщаване и предотвратяване на бедността, като се подсилват основните механизми за социална закрила.
- Стратегиите за растеж на национално равнище и на равнище ЕС могат да бъдат изпълнени единствено с помощта на ефективни публични администрации. Могат да се положат още усилия за модернизация, например в сферите на обществените поръчки, цифровизацията на дейността на публичната администрация, при подобряването на качеството на съдебните системи и укрепването на тяхната независимост и ефективното и ефикасно използване на структурните фондове на ЕС.

Предоставените в настоящия годишен обзор на растежа насоки ще бъдат обсъдени на равнище ЕС за подготовката за пролетното заседание на Европейския съвет през март, както и за да се подпомогне изготвянето на актуализираните национални програми и препоръки за отделните държави. Комисията ще работи в тясно сътрудничество с националните органи, включително националните парламенти, институциите на ЕС и другите заинтересовани страни, за да формира общо усещане за отговорност и ангажираност и за да насочва напредъка в контекста на по-общите усилия на ЕС за излизане от кризата и полагане на основите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в целия ЕС.