



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.1.2011  
COM(2011) 11 окончателен

**ГОДИШЕН ОБЗОР НА РАСТЕЖА**

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

**ДОКЛАД ЗА НАПРЕДЪКА ПО СТРАТЕГИЯТА „ЕВРОПА 2020“**

# ГОДИШЕН ОБЗОР НА РАСТЕЖА

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### ДОКЛАД ЗА НАПРЕДЪКА ПО СТРАТЕГИЯТА „ЕВРОПА 2020“

Представянето на този годишен обзор на растежа, което отбелязва началото на първото „европейско полугодие“, идва в ключов момент за Европейския съюз. Две години след началото на кризата Европа започва бавно да се възстановява от рецесията. Процесът на възстановяване набира сила и скорост, въпреки че на суверенните пазари продължава да съществува известна несигурност, а финансовият сектор все още се реформира и коригира.

В момент, в който изгледите за бъдещето започват да се подобряват, идва време за решителни политически действия. Изваждането на Европа от кризата никога не е означавало връщане към предишното състояние. С кризата бяха разкрити някои основни слабости на европейската икономика и растящ вътрешен дисбаланс. Създаващ работни места възстановителен процес, който се основава на устойчив растеж, ще е възможен единствено ако бъдат отстранени вътрешните структурни слабости и ако Европа използва кризата, за да започне цялостна трансформация на икономическата си структура.

Въпреки че Европа понесе удара на кризата сравнително по-добре от други части на света, има опасност възстановяването ѝ да бъде по-бавно в сравнение с останалите. Кризата влоши още повече разликата в производителността на труда със САЩ. Ценовата и разходната конкурентоспособност продължава да е проблемна. Бързоразвиващите се икономики се връщат към икономическия растеж по-бързо от ЕС, въпреки че някои от тях също са изправени пред съществени икономически предизвикателства.

„Европа 2020“ е програмата, която ЕС и държавите му членки договориха, за да се *„помогне на Европа да се възстанови от кризата и да излезе от нея още по-силна както на вътрешно, така и на международно равнище“*<sup>1</sup>. Изваждането на Европа от кризата изисква координирана и цялостна програма от реформи, които обхващат фискална консолидация, връщане към стабилни макроикономически условия и насърчаване на растежа чрез подходящи мерки.

Европейският съюз и неговите държави-членки споделят колективната отговорност за предприемане на трудните, но необходими структурни реформи, насочени към бъдещето, както и да стабилизират фискалното положение и макроикономическите условия.

Европа трябва да ускори координацията на реформите и икономическите си политики, за да осигури, че макроикономическата адаптация, фискалната консолидация и реформата на политиката вървят ръка за ръка. При все че фискалната консолидация е

---

<sup>1</sup> Заключение на Европейския съвет от 17 юни 2010 г.

основно предварително условие за постигането на растеж, сама по себе си тя не е достатъчна. В отсъствието на активно водени политики е вероятно потенциалният растеж да остане слаб през идващото десетилетие. Растежът ще зависи най-вече от средата за промишлеността и за бизнеса, особено що се отнася до малките и средните предприятия. Без растеж постигането на фискална консолидация ще бъде дори още по-трудно.

На срещата си през юни 2010 г. Европейският съвет въведе концепцията за „европейско полугодие“, с която се обединяват макроикономическата политика и структурните реформи в рамките на стратегията „Европа 2020“. „Европейското полугодие“ е период през първата половина на всяка година, през който се извършва сравнение между държавите-членки, които докладват по Пакта за растеж и стабилност и стратегията „Европа 2020“, и се предоставят политически насоки и препоръки преди окончателното изготвяне на бюджетите. Този ход ще укрепи предварителната координация на икономическите политики и надзор в ЕС и ще позволи да се комбинират ползите от една страна от обща за ЕС програма и от друга — от специфични за всяка държава действия на национално ниво. По този начин ЕС може своевременно да си извлече поуки от случващото се на национално равнище, а държавите-членки могат да включат европейската перспектива и насоки в националните си политики за следващата година.

В този нов цикъл на координиране на политиката всяка година в годишния обзор на растежа Комисията ще представя оценката си относно основните икономически проблеми пред ЕС и приоритетните мерки, които препоръчва за решаването им. Въз основа на този принос, на пролетната си среща Европейският съвет ще даде насоки по отношение на основните предизвикателства, пред които е изправена Европа. Като имат предвид тези насоки държавите-членки изготвят средносрочните си стратегии в програмите си за стабилност или сближаване и излагат в националните си програми за реформа мерките, необходими за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ и за отстраняване на пречките за растежа. И двата документа се представят едновременно до средата на април. В последния етап на „полугодието“, преди настъпването на летния сезон, Съветът, въз основа на препоръките на Комисията, изготвя специфични за всяка държава политически насоки. По този начин държавите-членки ще имат възможност да вземат предвид тези препоръки, когато изготвят бюджета си за следващата година.

В това първо „европейско полугодие“ годишният обзор на растежа се съсредоточава върху няколко ключови послания за действия, които трябва да бъдат предприети приоритетно от държавите-членки. Анализът, който съпровожда основните послания на обзора, е разпределен в три съпровождащи доклада.

## **1. НАБЛЯГАНЕ ВЪРХУ ИНИЦИАТИВИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА РАСТЕЖА**

*Действията на ниво държави-членки са от жизненоважно значение, за да не се стигне до „сценария на загубеното десетилетие“...*

Обзорът на макроикономическата ситуация и тази на трудовия пазар в ЕС показва, че държавите-членки трябва да предприемат действия през 2011 г. и 2012 г., за да избягнат бавния и беден на нови работни места икономически растеж („сценария на загубеното десетилетие“). Най-неотложната задача е да се излезе от порочния кръг, в който са попаднали някои държави-членки, на прекомерно висок дълг, смут на финансовите пазари и нисък икономически растеж. Първият приоритет за намиране на пътя на

възстановяване е да се стабилизируют наново бюджетните политики, като се защитят онези от тях, които насърчават растежа, и да се оздрави с бързи темпове финансовия сектор. Вторият приоритет е бързото намаляване на безработицата и въвеждането на ефективни реформи на пазара на труда за повече и по-качествени работни места. Тези приоритети могат да бъдат постигнати само ако в същото време се подкрепят от усилия за насърчаване на растежа.

Успешните реформи ще се състоят от подобряване на функционирането на трудовия и продуктивния пазар, стимулиране на иновациите и подобряване на рамковите условия за извършването на бизнес в Европа. Това ще привлече инвестиции от частния сектор, което на свой ред ще спомогне за повишаване на качеството на публичните финанси. По отношение на трудовия пазар, усилията за реформи следва да се съсредоточат върху стимулирането на слабото участие на пазара на някои групи и недоброто функциониране на трудовия пазар. Подобни политики ще имат също положително въздействие върху консолидирането на бюджета, тъй като ще създадат по-високи данъчни приходи и ще намалят публичните разходи за социални трансфери, и ще спомогнат също така за намаляването на риска от бъдещи макроикономически дисбаланси. Структурните реформи могат да донесат значителни ползи, дори в краткосрочен план. Намаляването на безработицата и увеличаване на производителността са водени от подобряване на рамковите условия и реформи на продуктивния и трудовия пазар.

## ***В подкрепа на националните усилия трябва да бъдат мобилизирани инструменти и водещи инициативи на европейско равнище***

Действия на равнище ЕС ще допринесат също така за повишаване на растежа по интелигентен, устойчив и приобщаващ начин. Комисията изготви амбициозна програма, която ще се изпълни посредством седем водещи инициативи, както и успоредни действия по хоризонтални политики в подкрепа на стратегията.

Комисията представи седемте водещи инициативи, изложени в стратегията „Европа 2020“<sup>2</sup>. Всяка една от водещите инициативи разглежда конкретни въпроси и съдържа мерки, насочени към специфични политически области. Реалното им значение е в това, че са тясно свързани и се подкрепят взаимно. Ето защо някои ключови мерки, като например нуждата от нова система за правата на интелектуална собственост, се отнасят до няколко водещи инициативи — в този случай Съюза за иновации, Индуриалната политика и Програмата за цифровите технологии.

Постигането на резултати в стратегията „Европа 2020“ зависи също и от ефективното мобилизиране и пренасочване на всички инструменти, с които ЕС разполага, в подкрепа на реформите. За тази цел стратегията призовава към действия за укрепване на единния пазар, бюджета на ЕС и инструментите за външни икономически действия и насочването им към постигането на целите на „Европа 2020“:

- в съответствие с този ангажимент Комисията започна дебат относно бъдещ Акт за единния пазар, целящ съживяване на единния пазар и намиране на нови източници на растеж<sup>3</sup>;
- Съобщението за „Бюджетен преглед на ЕС“ излага общите насоки и възможни начини за това как бюджетът на ЕС може да подкрепя постигането на целите на „Европа 2020“, отразявайки по-добре приоритетите на стратегията в разходните политики на ЕС<sup>4</sup>
- и накрая, съобщението „Търговия, растеж и световни дела: търговската политика като ключов елемент на стратегията на ЕС 2020“ разглежда начините, по които търговията и инвестиционната политика могат да бъдат ключов двигател на растежа<sup>5</sup>.

## ***Приоритети за растеж на равнище ЕС***

---

<sup>2</sup> Програма в областта на цифровите технологии за Европа (COM(2010) 245 окончателен/2, 19 май 2010 г.), Младешта в движение (COM(2010) 477, 15.9.2010 г.), Съюз за иновации (COM(2010) 546, 6.10.2010 г.), Индуриална политика за ерата на глобализацията (COM(2010) 614, 28.10.2010 г.), Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост (COM(2010) 682, 23.11.2010 г.), Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска рамка за социално и териториално сближаване (COM(2010) 758, 16.12.2010 г.). „Европа за ефективно използване на ресурсите“. Водещите инициативи ще бъдат представени до края на януари 2011 г.

<sup>3</sup> „За Акт за единния пазар“ (COM(2010) 608, 27.10.2010 г.).

<sup>4</sup> „Преглед на бюджета на ЕС“, COM(2010) 700, 19.10.2010 г.

<sup>5</sup> „Търговия, растеж и световни дела: търговската политика като ключов елемент на стратегията на ЕС 2020“ (COM(2010) 612, 9 ноември 2010 г.).

Стратегията „Европа 2020“ представя широк кръг интегрирани политически реформи, които да бъдат приложени през идните години. За да съответстват на мащаба и спешността на задачата за ускоряване на икономическото възстановяване и създаването на нови работни места, през 2011 г. и 2012 г. усилията на ЕС ще трябва да се съсредоточат върху приемането на тези мерки, които по най-директен начин могат да подкрепят действията за реформи на държавите-членки, не изискват огромни публични инвестиции и имат най-голямо въздействие върху съживяването на трудовия пазар и икономическия растеж. Ето защо Комисията ще се съсредоточи върху определен брой приоритетни мерки на равнище ЕС, в подкрепа на икономическия растеж. Тези мерки, избрани от политиките на водещите инициативи, следва да носят ясни икономически ползи в кратък/средносрочен план и да са сравнително бързи за приемане. Например следва да бъде даден приоритет на доразвиването на единния пазар, като се използва пълният потенциал на сектора на услугите, като се привлече частен капитал за финансиране на бързорастящи иновационни компании, като се модернизират режимите за определяне на стандарти и интелектуална собственост и се създаде икономически изгоден достъп до енергия. Комисията ще предложи също така мерки в областта на данъка на добавена стойност, обща консолидирана корпоративна данъчна основа и енергийно данъчно облагане за подобряване на данъчната среда за бизнеса, ще се бори срещу двойното данъчно облагане и ще търси резултати по стратегията на ЕС за климатичните промени и енергията.

Важността на сектора на услугите сам по себе си и като принос за останалите сектори прави укрепването на единния пазар на услуги важен двигател за създаването на работни места и растеж за икономиките на ЕС. Пълното прилагане на директивата за услугите ще увеличи конкуренцията, ще модернизира регулаторната рамка и ще придвижи напред важни структурни реформи. Следва да бъдат взети още мерки за по-нататъшното интегриране на вътрешния пазар на услуги.

Мерки за по-отворен и по-ефикасен процес за обществени поръчки могат значително да намалят разходите за публичния сектор и да увеличат конкуренцията в съответните пазари. Ефикасното използване на спестените вследствие на това средства може да донесе значителни макроикономически ползи. По-добрият достъп до пазарите на обществени поръчки в трети държави може също да донесе допълнителни ползи в Европа.

По-добрата инфраструктура в устойчивата енергия, транспорта и информационната технология (особено широколентовата технология) може да помогне в насърчаването на растежа и създаването на нови работни места, в съответствие с дългосрочните цели за намаляване на въглеродните емисии. В тази връзка прибягването до новаторско финансиране, включително европейските проектни облигации, може да допринесе за подобряване на способността за приспособяване на икономиката.

На микроикономическо ниво по-голямата конкуренция в секторите на транспорта и енергетиката може да доведе до повишаване на икономическата ефективност в резултат на влизането на нови доставчици и на по-ниски цени, както и до по-рационално използване на труда и капитала посредством иновации. На макроикономическо ниво тези мерки могат да доведат до повишаване на икономическата активност, тъй като положителното развитие в транспортния и енергийния сектор може да се разпространи в цялата икономика поради значението на приноса им към производствените разходи на други дейности.

Промишлеността е основен източник на иновации и технологическо развитие от частния сектор и съставлява по-голямата част от износа на ЕС. Ето защо възстановяването ѝ е от особено важно значение за икономическия растеж. В същото време един добре функциониращ единен пазар за екологични стоки и услуги предлага значителни възможности за растеж, иновации и нови работни места.

При определянето на стандарти е от особена важност да си първият, който предприема действия. Ето защо Комисията ще предложи мерки за ускоряване и модернизирание на процеса за определяне на стандарти в Европа, включително за ИКТ. В бързоразвиващата се и взаимосвързана област на ИКТ това е особено голямо предизвикателство. Комисията ще разработи също така специални стандарти, валидни за целия ЕС, за да спомогне за развиването на пазар за иновативни, икономически ефективни и нисковъглеродни продукти и технологии.

За улесняване на трансграничните трансакции в единния пазар през 2011 г. Комисията ще представи също лесен за използване правен инструмент в областта на европейското договорно право, който бизнесът и потребителите могат да изберат за трансакциите си в единния пазар, и регламент, който ще опрости трансграничното събиране на дългове, включително чрез заповед за банкиране на банкови сметки. Това би трябвало да спомогне за преодоляване на настоящата ситуация, в която в ЕС се събират едва 37 % от трансграничните дългове.

За да разблокира настоящата ситуация, в която определено съдържание онлайн не винаги е законно достъпно в други държави от Съюза, Комисията ще предложи европейска рамка за правата на интелектуална собственост, която ще даде тласък по-специално на електронната търговия и на цифровия бизнес.

Що се отнася до достъпа до финансиране, особено за малки и средни предприятия и иновационни нови фирми, приемането на пакет мерки, като паспорта за рисков капитал, целящ премахването на трансграничните бариери, включително данъчните пречки, породени от разминаващото се национално регулиране, може да допринесе за намаляване на разходите за финансиране на новите фирми посредством по-ниски рискови премии и по този начин насърчване на иновациите. Европейската комисия ще се заеме също с въпроса за привличане на дългосрочни чуждестранни инвестиции в ЕС.

## **2. ПЪРВИ СЪПЪКИ КЪМ ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА „ЕВРОПА 2020“**

*По време на срещата си през юни 2010 г., на която прие стратегията „Европа 2020“ и нейните пет европейски цели, Европейският съвет призова държавите-членки да действат за да изпълнят тези „приоритетни задачи на политиките на национално равнище. Те следва в тесен диалог с Комисията бързо да финализират своите национални цели, като отчетат съответните си начални позиции и национални особености, и в съответствие с националните си процедури за вземане на решения. Те следва също да установят основните пречки за растежа и да посочат в своите национални програми за реформи как възнамеряват да ги отстранят“.*

През есента на 2010 г. държавите-членки в тясно сътрудничество с Комисията работиха по изготвянето на национални цели и съставянето на стратегии за тяхното изпълнение. До средата на ноември те бяха приканени да представят проект на националните си програми за реформи („НПР“), посочвайки предвидените национални цели и необходимите реформи за постигането им и за отстраняване на трайните пречки за

растеж. Фактът, че всяка държава-членка определя своето собствено желано ниво спрямо общите цели на Европа 2020 е важен елемент от стратегията, който гарантира, че националните цели политически са били подложени на вътрешен политически дебат и са „приети“ като собствени от държавата.

Всички държави-членки, с изключение на две държави, са си определили национални цели. В някои случаи те представиха само временни или качествени цели. Освен това като се има предвид неокончателния вид на документите, някои цели са под формата на минимални и максимални граници или „минимални цели“, основани на настоящите политики.

Въпреки че от предварителните данни, предоставени в проектите на НППР, не могат да се извличат окончателни заключения, се забелязват някои общи тенденции. Съществува риск от поставянето на сравнително неамбициозни национални цели и прекаленото съсредоточаване на усилия в краткосрочен план, като не се отделя достатъчно внимание на изготвянето на програмни траектории на реформите, които да покриват целия период до 2020 г. Значението на целите не е само постигането на определени цифри. Целта е да се създаде благоприятна среда за поемане на ангажименти от всяка държава-членка за постигането на измерим напредък в ключови области, обобщени от петте основни цели. Ако се погледнат взети заедно, повечето временни национални цели показват, че ЕС все още има да извърви доста път до постигането на основните цели на ЕС, определени от Европейския съвет. Разбираемо е, че за някои държави-членки поемането на амбициозни ангажименти е трудно в период на икономическа несигурност. При все това важното в логиката на дългосрочните национални програми за реформи е да се изработи траектория, която взема предвид настоящите обстоятелства, но цели да постигне желания резултат в края на периода. За да покаже, че отчита особените трудности за много държави-членки да си поставят амбициозни цели в момент на фискална консолидация, както и фактът, че това е първата година на прилагане на новия подход, Комисията предлага да извърши средносрочен преглед на изпълнението през 2014 г. Това ще позволи на ЕС да прецени дали желаното ниво на напредък може да бъде постигнато и при необходимост да предприеме допълнителни мерки.

Следващият раздел прави предварителен преглед на проектоцелите, поставени на национално ниво, така както са в момента. В подробности целите могат да бъдат намерени под формата на таблица в приложение I. До април 2011 г. от всички държави-членки се очаква да са се ангажирали с точни национални цели, които обхващат и петте водещи цели на ЕС. От следващата година годишният обзор на растежа ще следи от по-близо напредъка към постигането на водещите цели, като в него се докладва относно постигнатите национални цели.

## **2.1. Заетост**

Водещата цел на ЕС е постигането на 75 % заетост за жените и мъжете на възраст между 20 и 64 години до 2020 г., която да бъде постигната посредством по-висока заетост на младите хора, по-възрастните работещи и нискоквалифицираните работници, както и чрез по-добрата интеграция на законно пребиваващите мигранти. Ниската степен на участие в пазара на труда е една от основните и дълготрайни структурни слабости. Преди кризата нивото на заетостта в Европа бе с няколко процентни пункта по-ниско от това в САЩ и Япония. Кризата рязко влоши положението с безработицата, а демографските промени заплашват да намалят още



повече работната сила. Повишаването на равнището на участие в пазара на труда би имало значително въздействие върху бъдещия растеж на Европа.

Анализът на проектите за НПП показва, че държавите-членки са възприели тази цел като своя и в голяма степен са готови да вземат мерки за справяне с проблемите на трудовия пазар. Повечето държави-членки са избрали точно определена цел, но няколко са предложили цели в определен диапазон, а именно Австрия, Белгия, Кипър, Италия и Словакия. Нидерландия и Обединеното кралство все още не са определили официална национална цел. Целите варират в границите от 62,9 % (Малта) до 80 % (Швеция).

Ако всички държави-членки успеят да постигнат набелязаната си национална цел за 2020 г. или постигнат долния праг от своя набелязан диапазон, средното ниво на заетост в ЕС за държавите, определили национална цел, ще бъде 72,4 %. Ако всички държави-членки успеят да постигнат горната граница на целевия диапазон, средното ниво на заетост в ЕС би било 72,8 %. С други думи, въз основа на текущите национални цели за равнището на заетост, ЕС като цяло ще бъде с 2,2—2,6 процентни пункта под целта от 75 %.

## **2.2. Изследователска и развойна дейност**

Европа изостава значително от САЩ и други развити икономики както по равнището на инвестирани средства, особено от частни източници, така и по ефективност на разходите. Тази разлика влияе отрицателно на перспективите за растеж, особено в секторите с най-голям потенциал за растеж. Целта от „Европа 2020“ изисква подобряване на условията за инвестиране в изследователската и развойната дейност, с оглед комбинираното частно и публично инвестиране в тази област да достигне поне 3 % от БВП.

Общият сбор от всички временни национални цели достига равнище от 2,7 % или 2,8 % от БВП, което е под желаната цел от 3 % от БВП за инвестиции в изследователска дейност, но предвид настоящия бюджетен контекст представлява значително усилие. Някои държави-членки взеха мерки за значително увеличение на публичните инвестиции в изследователска и развойна дейност, иновации и образование, отчитайки, че този подход ще подхрани бъдещия им икономически растеж. Някои държави-членки посочиха високи, но все пак реалистични цели, въпреки трудността да се ангажират по отношение на целта, засягаща частта от инвестициите за изследователска и развойна дейност, идваща от частния сектор.

Друг тясно свързан аспект от представянето на ЕС в областта на иновациите е делът на бързорастящи, иновативни компании в икономиката<sup>6</sup>. Необходимо е държавите-членки да започнат да насочват реформите си към премахването на пречките за растежа на иновационните компании, включително чрез подобряване на рамковите условия и достъпа до финансиране.

---

<sup>6</sup> Комисията разработва такъв индикатор в отговор на искането на Европейския съвет — COM(2010) 546, 6.10.2010 г., стр. 29.

### **2.3. Действия за климата и енергетиката**

Постигането на устойчив растеж означава превръщането на Европа в конкурентоспособна, ефикасна и нисковъглеродна икономика и общество. Тази перспектива стои в основата на тройната цел, заложена в „Европа 2020“: намаляване на емисиите на въглероден диоксид поне с 20 % в сравнение с нивата от 1990 г. или с 30 % при наличието на подходящите условия; увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници в ЕС в крайното потребление на енергия на 20 %; и увеличаване с 20 % на енергийната ефективност.

Вече съществуват национални цели по отношение на възобновяемите енергийни източници и намаляването на емисиите на парникови газове.

По отношение на енергийната ефективност, анализът на проектите на НПП показва, че за момента държавите-членки са възприели ограничено тълкуване на поставената цел. Някои държави-членки не предоставиха информация относно тази цел, а други използваха различни методологии, за да обяснят националните си цели. Поради тези разлики и непълна информация, трябва спешно да се предоставят допълнителна информация и обяснения относно целите, които да бъдат постигнати от всяка държава-членка.

При все това предварителният анализ сочи, че общите усилия ще бъдат далеч (по-малко от 10 %) от общата цел на ЕС за намаляване на консумацията на енергия с 20 % до 2020 г. Това буди тревога, тъй като енергийната ефективност е най-ефикасният начин за намаляване на емисиите, за подобряване на енергийната сигурност и конкурентоспособност и за превръщането в по-достъпна на консумацията на енергия, както и за създаването на нови работни места. По подобен начин, съществуващите и планираните мерки в областта на борбата с изменението на климата все още не са достатъчни за постигане на водещите цели през 2020 г.

### **2.4. Образование и обучение**

Насърчаването на иновациите и растежа също изисква достатъчна на брой квалифицирана и обучена работна сила. Високите квалификации да също от съществено значение за справяне с предизвикателствата, поставени от демографските промени и социалното включване в Европа. Ето защо инвестирането в качествено образование, обучение и обучение през целия живот е ключов фактор за интелигентен, устойчив и социално приобщаващ растеж.

„Европа 2020“ поставя двойна водеща цел по отношение на образованието, а именно до 2020 г. по-малко от 10 % от младежите между 18 и 24 години да напускат рано училище и поне 40 % от младите възрастни в ЕС (30 — 34 г.) да са завършили висше образование или негов еквивалент. Анализът на проектите за НПП показва, че общо повече внимание се отделя на разглеждането на настоящите проблеми и възможни решения за тях, отколкото на разработване на конкретни планове за реформа и съпровождащите ги мерки. В повечето НПП не е ясно дали описаните мерки са в отговор на приоритетите на „Европа 2020“ или поне са адаптирани към тях.

Всички проекти на НПП са определили национални цели за намаляването на преждевременното напускане на училище и за повишаване на броя на завършилите висше образование, с изключение на Обединеното кралство (което не е обявило цели) и

Нидерландия (която си е поставила цел за преждевременното напускане на училище, но не и за броя на завършилите висше образование).

Що се отнася до преждевременното напускане на училище, въпреки че някои държави-членки са си поставили доста амбициозни цели, изглежда, че като цяло усилията на Европа няма да са достатъчни за постигането на 10 %-ната цел за 2020 г. Като се вземат предвид целите, посочени в проектите на НПП, и без да се включват държавите, които все още не са си определили цели (Обединеното кралство и за двете и Нидерландия по отношение на висшето образование), през 2020 г. ще бъде постигнато ниво от 10,5 % напускащи рано училище, в сравнение с поставените 10 % като цел на европейско равнище. В абсолютни стойности това означава, че през 2020 г. още около 200 000 млади европейци ще са напуснали системата на образование и обучение.

По същия начин подадените към настоящия момент национални цели, свързани с висшето образование, няма да бъдат достатъчни за постигането на общата цел за 2020 г. С общо 37,3 % завършили висше образование през 2020 г., общата европейска цел от 40 % няма да бъде постигната. В абсолютни стойности това означава, че през 2020 г. ще има с около 800 000 по-малко завършили висше образование на възраст между 30 и 34 години, отколкото ако се постигне целта от 40 %.

## **2.5. Социално приобщаване / борба с бедността**

Устойчив растеж не може да съществува, освен ако богатата несе разпределят между всички слоеве на обществото. При все това през последното десетилетие социалните разлики в Европа продължават да растат и все повече хора се сблъскват с бедността и социалното изключване. Икономическата криза повиши рязко броя на хората, които попадат или рискуват да попаднат под прага на бедността. Обръщането на тази тенденция и свързването на икономическия растеж със социалното приобщаване е ключова цел на стратегията „Европа 2020“. Водещата цел на ЕС е намаляване на броя на европейските граждани, които живеят под прага на бедността с 25%, с което над 20 млн. души ще бъдат извадени от ситуацията на бедност. Целта е определена въз основа на три критерии<sup>7</sup>, които отразяват различни аспекти на бедността и социалното изключване в Европа. Тази цел разширява традиционния показател за относителна бедност поради ниски доходи, така че да обхване непаричното измерение на бедността и изключването от трудовия пазар. Тя също отразява различните условия и приоритети в държавите-членки.

Предварителният анализ показва, че относителната бедност остава основен проблем в повечето държави-членки на ЕС. Повишаването на общия стандарт на живот може значително да помогне за намаляването на бедността и социалното изключване в държави с по-нисък БВП на глава от населението и висок процент на материални лишения. Борбата с изключването от пазара на труда е приоритет за всички държави, включително за тези с развити системи за социално подпомагане, които сравнително добре защитават хората от бедност, свързана с ниски доходи, но предоставят слаби стимули и/или недостатъчна подкрепа за участие в трудовия пазар на тези, които са най-далеч от него.

---

<sup>7</sup> Процентът на застрашените от бедност, тежките материални лишения и хората, живеещи в домакинства с много ниска степен на трудова заетост

В проектите си на НПП повечето държави са определили цели, въпреки че те не достигат равнището, договорено от Европейския съвет. Повечето държави-членки са използвали трите договорени критерии за определяне на целта на ЕС, като по този начин признават, че са необходими широкообхватни стратегии за борба с всички измерения на бедността. При все това равнището следва да е по-амбициозно, за да отрази взаимодействието между целите, особено връзката между участието в пазара на труда и бедността. Няколко държави все още не са определили своите цели. Те трябва спешно за завършат процеса по изготвянето им.

### **3. НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМИ ЗА РЕФОРМА**

#### **3.1. Проекти на национални програми за реформа**

Целите на „Европа 2020“ са централна съставна част на националните програми за реформа, които следва да представляват много по-широк и всеобхватен дневен ред за реформи. Държавите-членки бяха поканени да представят своите проекти за НПП до 12 ноември 2010 г., като включат следните четири основни елемента:

- Средносрочен макроикономически сценарий: Всички проекти на НПП съдържат макро-икономически сценарий и отделят специално внимание на структурните препятствия пред растежа, по-специално във фискалната област.
- Националните цели, с които се прилагат на практика водещите цели на „Европа 2020“: в повечето проекти на НПП бяха включени такива цели (вж. по-горе).
- Набелязване на основните препятствия пред растежа и създаването на работни места. Като цяло в проектите на НПП бяха потвърдени препятствията пред растежа, установени от Комитета по икономическа политика през юни 2010 г. и от Комитета „Заетост“ през октомври 2010 г. В някои случаи бяха добавени няколко допълнителни предизвикателства.
- Основни мерки за отдаване на приоритет на инициативи за насърчаване на растежа. В почти всички проекти на НПП отсъстваше информация относно ускоряването на структурните реформи, чрез което да се насърчи устойчивият растеж в средносрочен и дългосрочен план.

Проектите на НПП се различават по отношение на подробностите, в които навлизат, и на нивото на подготовка, като някои са по-пълни и разгърнати в сравнение с други. Като общ елемент може да се посочи, че в проектите на НПП не е напълно отчетен натискът върху потенциалния растеж и трудовата заетост. Представяните от държавите-членки макро-икономически сценарии често са прекалено оптимистични в сравнение с оценката на Комисията. Същевременно сценариите за трудовата заетост са прекалено песимистични, тъй като са повлияни от отрицателни краткосрочни фактори. След предварителен преглед на проектите на НПП могат да се отбележат следните въпроси:

- Мнозинството от държавите-членки са изправени пред значителни фискални предизвикателства при намаляване на структурния дефицит, понижаване на често високия коефициент на задлъжнялост и задържане на равнището на разходите за застаряващото население. В много страни по-доброто качество на публичните

финанси и на институционалната рамка, постигнати чрез по-добър фискален контрол, ще спомогне за постигането на устойчивост.

- Повечето държави-членки подчертават необходимостта да се осигури стабилен и добре функциониращ финансов сектор, който е в състояние на предоставя финансово посредничество без помощта на държавата. Предизвикателствата в тази област включват прекалената задлъжнялост на домакинствата, осигуряването на ефективен регулаторен надзор и наличието на добре функциониращ банков сектор.
- Разглеждането на въпросите, свързани с конкурентоспособността и дисбалансите в текущите сметки, е важно за всички държави-членки, но най-вече за гладкото функциониране на ИПС. В рамките на евро зоната това е отразено в действия за намаляване на вътрешните за тази зона дисбаланси, например за укрепване на условията за вътрешно търсене, относителните адаптации на възнаграждения и цени, по-голямата гъвкавост при възнагражденията, както и пренасочването на ресурси от нетърговския към търговския сектор.
- Всички държави-членки също така установяват необходимостта от засилване на участието на пазара на труда и/или подобряване на условията за трудова заетост, както и от справяне с лошото функциониране на пазарите на труда и със сегментацията на пазара на труда, с недостатъчната професионална и географска мобилност, недостатъчните стимули за работа и изключването на различни възрастови групи.
- Повечето държави-членки също така отчитат предизвикателствата, свързани с подобряване на производителността и улесняване на прехода към производство и износ с по-голяма добавена стойност. Тези предизвикателства са свързани с повисоки капиталови инвестиции, които да осигурят ефективна регулаторна среда за предприятията, административна ефикасност, както и да насърчат повече конкуренцията.
- Накрая, държавите-членки признават нуждата от поощряване на капацитета за иновации и увеличаване на инвестициите в човешки капитал с цел увеличаване на капацитета за растеж и намаляване на несъответствията на пазара на труда.

На настоящия етап обаче, политиките, отразени в проектите за НПП не успяват да дадат ясен отговор на значимите макро-икономически предизвикателства и пречки пред растежа. Често действията на политиката се отнасят до канали, по които да се разглеждат предизвикателствата, а не до конкретни мерки. Въпреки че са предоставени повече подробности относно мерките за фискална консолидация, не е обърнато достатъчно внимание на структурните реформи, които могат да засилят растежа в средносрочен и дългосрочен план. Много от проектите за НПП представят обобщение на планираните мерки, които да позволят на държавите-членки да достигнат националните си цели. В този списък от мерки обаче често са включени вече осъществени мерки или такива в напреднала фаза на изпълнение. Описанието на планираните действия често е доста неясно формулирано, като не са представени подробности за точния характер на мерките, графика на изпълнение, очакваното въздействие, риска от частично или неуспешно изпълнение, бюджетните разходи и използването на средства от структурните фондове на ЕС. Изключение от тази тенденция са програмите, представени от държавите-членки, които получават финансова помощ. Техните програми съдържат по-подробни мерки.

### 3.2. Сътрудничество за финализиране на националните програми за реформа

Времето между представянето на проектите и окончателните НПП ще бъде използвано за обмен на становища между Комисията и държавите-членки и за партньорски проверки в рамките на Съвета. През ноември 2010 г. Комитетът „Заетост“ осъществи партньорски проверки по елементи в проектите за НПП, свързани със заетостта, а през декември Комитетът по икономическа политика направи хоризонтален преглед на макро-икономическите елементи.

След приемането на настоящия годишен обзор на растежа, който предоставя на държавите-членки всеобхватни насоки при финализирането на техните НПП, Комисията отново ще осъществи двустранни контакти с държавите-членки, за да обсъди финализирането на техните НПП с оглед на предоставените насоки и техните конкретни обстоятелства.

Успоредно с това следва да бъдат приключени националните консултации за гарантиране на силна ангажираност с НПП. В тези консултации следва да се включат политическите участници (националните парламенти, регионалните и местните власти), както и социалните партньори и други заинтересовани страни. Само в малък на брой случаи проектите за НПП вече са били предмет на консултации на различни равнища. Въпреки че някои държави-членки са посочили, че ще проведат консултации преди финализиране на своята НПП, повечето държави-членки не са предоставили информация относно консултативния процес.

Тревожно е недостатъчното внимание към структурните реформи, които могат да поощрят растежа в средносрочен и дългосрочен план. В отсъствието на такива политики за насърчване на растежа, стратегиите за консолидация могат да се окажат в разрез с поставената цел.

Целта е окончателните НПП да отразяват програма за реформи, насочена към държавите-членки и различни участници в тези държави-членки, като всички те са се ангажирали политически с тази програма, а в същото време се следват някои общи критерии, необходими за осигуряване на синергия и по-добър контрол. По-специално, очаква се окончателните НПП да предвиждат:

- прогнози за потенциален и действителен средносрочен растеж на производството, обхващащи (поне) четири години. Следователно макроикономическите сценарии, представени в рамките на програмите за 2011 г., следва да обхващат периода до 2014 г.;
- амбициозни и реалистични цели, които покриват всичките пет водещи цели на ЕС, заедно с описание на пътя до 2020 г. за постигането им, както и междинен преглед през 2014 г.;
- повече подробности относно дългосрочните мерки, освен тези, които вече са в подготовка, в това число и последователен план за реформиране на системите за

научни изследвания и иновации, въз основа на анализ на силните и слабите страни на коректната държава-членка<sup>8</sup>;

- въздействие на реформите върху бюджета — включително, когато е подходящо, по-ясно посочване на националния напредък в използването на структурните фондове и плановете за такова използване в подкрепа на инвестиции, насърчаващи растежа;
- мерки за отстраняване на пречките пред растежа, включително подробности относно графика, очакваните резултати и бюджетните последици. Тези мерки ще разглеждат факторите, стимулиращи растеж, или рамковите условия за растеж и могат да включват например мерки в подкрепа на вътрешния пазар, бизнес средата, растеж и интернационализация на МСП, структурни реформи на пазара на услуги (например директивата за услугите), въвеждането на цифрово общество и икономика, по-добри условия за потребители и т.н. Ползите от по-широкото използване на информационните и комуникационните технологии, по-специално с оглед на производителността, са добре известни и ето защо в много случаи заслужават специално посветени мерки;
- информация относно участието и приноса на различните заинтересовани страни. В този контекст следва да се споменат усилията за по-добра комуникация, насочени към по-добро представяне на програмите за реформа на заинтересованите страни и гражданите, както и механизмите, създадени в държавите-членки за наблюдение на осъществяването на реформите.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като се има предвид че стратегия „Европа 2020“ бе изработена съвсем наскоро, процесът на мониторинг и оценка поставя особени трудности при този първи обзор на растежа. В месеците, последвали приемането на стратегията и одобряването ѝ през юни 2010 г. от Европейския съвет, действията на равнище ЕС съвсем естествено бяха насочени към създаването на рамката и стартирането на седемте водещи инициативи. На свой ред държавите-членки предприеха първите стъпки към привеждане в действие на собствените си програми за реформа. Като се има предвид непознатия характер на първия кръг от изпълнението на „Европа 2020“ държавите-членки представиха проекти на национални програми за реформа, в които предварително се представят елементите на окончателните документи, които трябва да бъдат представени до април 2011 г.

Тематичният преглед сочи, че въпреки общото съзнаване на спешността от фискална консолидация и необходимостта от възстановяване на реда във финансовия и банковия сектор, много по-малко усилия са положени за определянето на реформите, необходими за справяне с дисбалансите и възстановяването на растежа и създаването на работни места. Това се отнася и до предварителните национални цели, което сочи че ЕС вероятно няма да успее да постигне договорените водещи цели на равнище ЕС. Въпреки това, предварителните данни сочат, че пропуските не са толкова големи, че да не могат да бъдат преодолен с решителни действия през следващите години. Най-важното е в близките години да се създаде импулс за постигането на цели, които

---

<sup>8</sup> За извършване на този анализ държавите-членки се насърчават да използват „инструмента за самооценка“, предоставен като част от водещата инициатива „Съюз за иновации“, COM(2010) 546 (окончателен).

мобилизират ресурсите на всяка една държава-членка, независимо от изходната позиция. През следващите месеци следва да бъде даден приоритет на постигането на напредък по структурните реформи чрез предприемане на действия на национално равнище и чрез ускоряване на мерките за насърчаване на растежа в рамките на водещите инициативи в съответствие с основните послания на настоящия годишен обзор на растежа.

Основните теми на „европейското полугодие“ ще бъдат завръщането към фискална дисциплина и постигането на макроикономическа стабилност, като същевременно се осъществяват структурни реформи. Въз основа на заключенията на Европейския съвет от март, до юни 2011 г. Комисията ще направи оценка на НПР и на Програмите за стабилност и/или сближаване и ще представи на държавите-членки интегрирани и конкретни за всяка държава препоръки, основани на интегрираните насоки на „Европа 2020“, както и ще предостави насоки за бюджетната политика по Пакта за стабилност и растеж<sup>9</sup>. През юли 2011 г. Съветът ще приеме препоръките и становищата на Съвета относно Програмите за стабилност и сближаване. След това е ред на ЕС да предприеме действия и на държавите-членки да превърнат тези препоръки и становища в конкретни решения при изработването през втората част на годината на националните бюджети за 2012 г.

---

<sup>9</sup> Препоръка на Съвета от 13 юли 2010 г. относно общите насоки за икономическите политики на държавите-членки и на Съюза (2010/410/ЕС) и Решение на Съвета от 21 октомври 2010 г. относно насоките за политиките на заетостта на държавите-членки (2010/707/ЕС), които заедно съставят интегрираните насоки на „Европа 2020“.



**Приложение:**  
**Временни цели по „Европа 2020“<sup>10</sup>**

Проектоцели на държавите-членки	Ниво на заетост (%)	Научна и развойна дейност като % от БВП	Цели за намаляване на емисиите (в сравнение с нивата от 2005 г.) <sup>11</sup>	Енергия от възобновяем и източници	Енергийна ефективност – намаляване на потреблението на енергия в Мтое <sup>12</sup>	Ранното отпадане от училище в %	Висше образование в %	Намаляване на бедността в брой лица <sup>13</sup>
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	7,2	9,5 %	38 % (включително ISCED 4а, в момента около 12 %)	235 000
BE	71-74 %	2,6-3,0 %	-15 %	13 %	Няма цел в НПП	9,5-10 %	46-48 %	330 000-380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,2	11 %	36 %	260 000 (500 000)
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	18 000
CZ	75 %	2,70	9 %	13 %	Няма цел в НПП	5,5%	32 %	30 000
DE	75 %	3 %	-14 %	18 %	37,7	Под 10 %	42 % (включително ISCED 4, в момента около 11,4 %)	330 000 (660 000)
DK	78,5 %	3 %	-20 %	30 %	Няма цел в НПП	Под 10 %	40 %	22 000
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,49 (само крайно потребление)	9,5 %	40 %	49 500
EL	70 %	2 %	-4 %	18 %	5,4	10 %	32 %	450 000

<sup>10</sup> Окончателните национални цели ще бъдат посочени в националните програми за реформа през април 2011 г.

<sup>11</sup> Националните цели за намаляване на емисиите, посочени в Решение 2009/406/ЕО (или „Решение за поделяне на усилията“) се отнасят до емисии, които не са включени в Системата за търговия с емисии. Емисиите, обхванати от Системата за търговия с емисиите, ще бъдат намалени с 21 % в сравнение с нивата от 2005 г. Съответстващото цялостно намаление на емисията ще бъде - 20% в сравнение с нивата от 1990 г.

<sup>12</sup> Следва да се отбележи, че националните прогнози също се различават по отношение на базовата година/и, използвана за изчисление на спестената енергия

<sup>13</sup> Прогнозиран принос към целта на ЕС.

<b>ES</b>	74 %	3 %	-10 %	20 %	25,2	15 %	44 %	Няма цел в НПП
<b>FI</b>	78 %	4 %	-16 %	38 %	4,21	8 %	42 %	150 000
<b>FR</b>	75 %	3 %	-14 %	23 %	43	9,5 %	50 %	1 600 000 до 2015 г.
<b>HU</b>	75 %	1,8 %	10 %	13 %	Няма цел в НПП	10 %	30,3 %	450 000-500 000
<b>IE</b>	Няма цел в НПП	Няма цел в НПП	-20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186 000
<b>IT</b>	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,9	15-16 %	26-27 %	2 200 000
<b>LT</b>	72,8 %	1,9 %	17 %	23 %	0,74 (само крайно потребление)	9 %	40 %	170 000
<b>LU</b>	73 %	2,6 %	5 %	11 %	0,19 (само крайно потребление)	Под 10 %	40 %	3 000
<b>LV</b>	73 %	1,5 %	-16 %	40 %	0,67	13,4 %	34-36 %	121 000
<b>MT</b>	62,9 %	0,67 %	14 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6 560
<b>NL</b>	Няма цел в НПП	Няма цел в НПП	1 %	14 %	Няма цел в НПП	Намаляване на броя на ранно отпадналите до 25 000) (= намаление до 9 %)	Няма цел в НПП	Няма цел в НПП
<b>PL</b>	71 %	1,7 %	19 %	15 %	13,6	4,5 %	45 %	1 500 000-2 000 000
<b>PT</b>	75 %	2,7-3,3 %	-17 %	31 %	Няма цел в НПП	10 %	40 %	200 000
<b>RO</b>	70 %	2 %	4 %	24 %	10	11,3 %	26,7 %	580 000
<b>SE</b>	80 %	4 %	13 %	49 %	Няма цел в НПП	10 %	40-45 %	Няма цел в НПП
<b>SI</b>	75 %	3 %	17 %	25 %	Няма цел в НПП	5,1%	40 %	40 000
<b>SK</b>	71-73 %	0,9-1,1 %	5 %	14 %	1,08 (само крайно потребление)	6 %	30 %	170 000
<b>UK</b>	Няма цел в НПП	Няма цел в НПП	-16 %	15 %	Няма цел в НПП	Няма цел в НПП	Няма цел в НПП	Съществуваща цел за детската бедност

<b>Очаквано за ЕС</b>	<b>72,4-72,8 %</b>	<b>2,7-2,8 %</b>	<b>-20 % (в сравнение с нивото от 1990 г.)</b>	<b>20 %</b>	<b>под 10 %</b>	<b>10,5 %</b>	<b>37,3 %</b>	
<b>Водеща цел на ЕС</b>	<b>75 %</b>	<b>3 %</b>	<b>-20 % (в сравнение с нивото от 1990 г.)</b>	<b>20 %</b>	<b>увеличаване на енергийната ефективност с 20 %</b>	<b>10 %</b>	<b>40 %</b>	<b>20 000 000</b>

