



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 26 ноември 2018 г.
(OR. en)

14443/18

ECOFIN 1073
UEM 356
SOC 717
EMPL 537
COMPET 790
ENV 778
EDUC 432
RECH 496
ENER 390
JAI 1158

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	21 ноември 2018 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2018) 770 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА Годишен обзор на растежа за 2019 г.: За по-силна Европа в условията на глобална несигурност

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2018) 770 final.

Приложение: COM(2018) 770 final

Брюксел, 21.11.2018 г.
COM(2018) 770 final

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

**Годишен обзор на растежа за 2019 г.:
За по-силна Европа в условията на глобална несигурност**

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2019 г. се очаква икономиката на Европа да продължи да нараства, като осигурява работни места на рекорден брой хора и избавя милиони други от бедността и социалното изключване. Своя принос към възстановяването на стабилността и към просперитета, които днес се наблюдават в европейската икономика, дадоха структурните реформи, инвестициите и отговорните фискални политики, прилагани от държавите членки, в съчетание с решителни действия на европейско равнище, включително плана за инвестиции за Европа. Заетостта достигна рекордно равнище от 239 милиона души, а безработицата намалю до равнището си отпреди кризата, като през последните години повече от 10 милиона души са избавени от бедността и социалното изключване¹.

Икономиката на Европа навлиза в шестата си година на непрекъснат растеж. Дисперсията на темповете на растеж в еврозоната е най-малката в историята на Икономическия и паричен съюз. Беше възобновен процесът на реално сближаване, като са отчетени по-високи темпове на растеж в държавите членки с по-ниски равнища на БВП на глава от населението. Стабилният растеж и ниските лихвени проценти подпомогнаха трайния спад в държавните дефицити, които в повечето случаи се върнаха до равнищата си отпреди кризата. Недостигът на инвестиции, причинен от кризата, е почти преодолян. След няколко трудни години Гърция успешно приключи програмата си за финансова помощ, като по този начин подсигури централната си позиция в еврозоната и в Европейския съюз.

Растежът на икономиката обаче не облагодетелства поравно всички граждани и държави и остава уязвим по отношение на глобалната нестабилност и предизвикателствата в средносрочен до дългосрочен план. Основните предпоставки за устойчив растеж в Европа са налице. Въпреки това се очаква икономическият растеж да се забави, като той е изправен пред сериозни рискове с неблагоприятен ефект. Условиата за финансиране остават благоприятни, но се очаква известно затягане с оглед на продължаващия растеж, растящата инфлация и постепенно нормализиращата се паричната политика. Опасенията относно устойчивостта на публичните финанси в държавите с висок дълг биха могли да доведат до повишаване на разходите за финансиране в рамките на икономиката, включително в банковия сектор. В някои държави членки все още се наблюдава висока безработица и доходи на домакинствата, които са под равнищата отпреди кризата. Други страдат от недостатъчна заетост или недостиг на умения. Растежът на производителността е слаб, а разпространението на цифровите технологии е бавно. Предизвикателствата в дългосрочен план, като например застаряването на населението, цифровизацията и нейното въздействие върху работната среда, климатичните промени, както и неустойчивото използване на природните ресурси, продължават да бъдат неотложни. Допълнителните рискови фактори включват по-бързото затягане на паричната политика в САЩ и потенциалните

¹ В проекта на съвместен доклад за заетостта за 2019 г., придружаващ годишния обзор на растежа, се предоставя пълна картина на скорошните социални промени и промени по отношение на заетостта в ЕС.

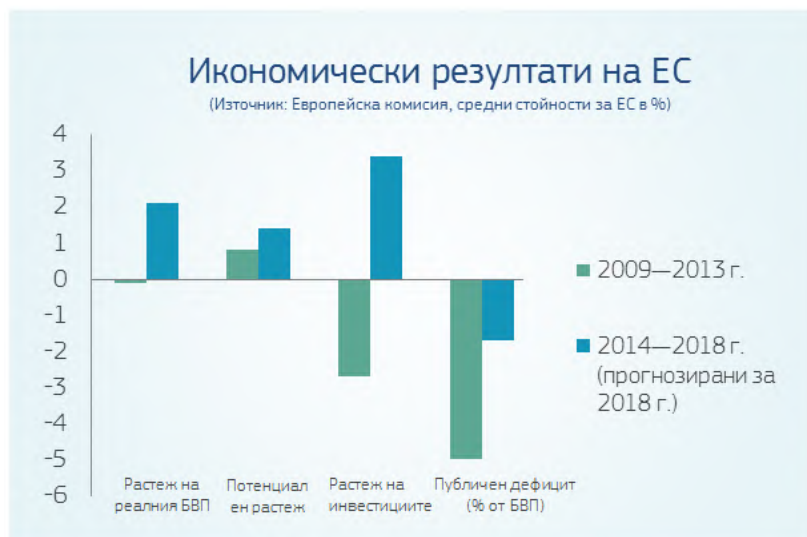
последници за финансовата стабилност на бързо развиващите се пазари; непрекъснатото геополитическо напрежение, което оказва влияние върху световната търговия, и продължаващата несигурност около бъдещите отношения между Съюза и Обединеното кралство.

Възникващите предизвикателства и несигурността в световен мащаб ни напомнят, че настоящата икономическа динамика предлага възможност, която не трябва да се пропуска. Подновените усилия за реформи, целенасочените инвестиции и намаляването на равнищата на дълга в съответствие с общите европейски фискални правила са от съществено значение, за да бъдат Съюзът и неговите държави членки по-силни, по-приобщаващи и по-устойчиви. Икономическите и фискалните политики трябва да запазят макроикономическата стабилност, да се справят с високите равнища на дълга и да създадат резерви срещу външни или вътрешни сътресения с цел да смекчат социалното въздействие и въздействието върху заетостта. Инвестициите и структурните реформи трябва да са насочени още повече към увеличаването на потенциалния растеж.

Устойчивата и приобщаваща икономика ще даде възможност на Съюза да използва своите силни страни в световен план и да подкрепи ползите от многостранното сътрудничество и икономическата интеграция. Еврото е фактор за стабилност и защита на фона на нарастващите рискове за глобалните икономически перспективи. Въпреки това структурата му трябва да бъде допълнително подсилена. Напълно интегрираният и добре функциониращ единен пазар също ще спомогне за предпазване на Европа от бъдещи сътресения и кризи, а един истински съюз на капиталовите пазари ще мобилизира допълнителни средства за растежа на Европа. Бързото предоставяне на нашия Съюз на дългосрочен бюджет, който отразява стремглавото развитие на иновациите, икономическата среда и геополитиката, също така е от ключово значение за подпомагането на структурните промени и за да може Европа да бъде по-силна и по-сплотена — както у дома, така и по света — в отговор на нарастващата несигурност. За подсилване на социалното измерение на Съюза и насърчаване на по-голямото сближаване за постигане на по-добри условия на живот и труд е необходимо принципите, обявени в Европейския стълб на социалните права, да бъдат приведени в действие — не само на европейско, но и на национално равнище.

1. ЧЕТИРИ ГОДИНИ ПО-КЪСНО: РАСТЕЖЪТ, РАБОТНИТЕ МЕСТА И ИНВЕСТИЦИИТЕ СА НАЛИЦЕ

През 2014 г. Европа току-що излизаше от най-тежката финансова и икономическа криза от поколения насам. Реалните икономически резултати едва се бяха възстановили до



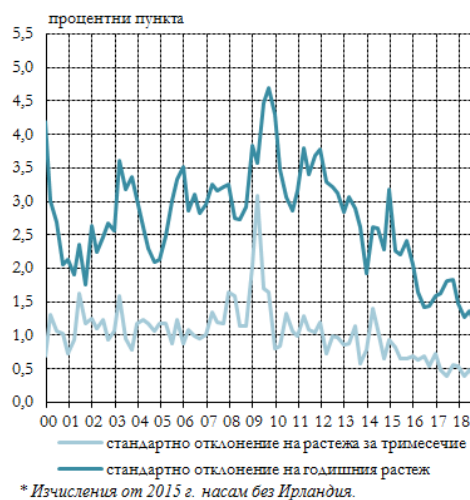
равнищата отпреди кризата, а продължителният период на ниски инвестиции наред с други фактори оказваше отрицателно влияние на производителността и конкурентоспособността. Високите публични дефицити и други макроикономически дисбаланси заплашваха крехкото възстановяване. Социалните последици от кризата оказаха осезателно

въздействие в целия Съюз, изразяващо се в много висока безработица, особено сред младите хора, нарастване на бедността и увеличаване на социалните неравенства.

Днес в Европа до голяма степен страницата по отношение на икономическата и финансова криза е затворена. Икономиката на Европа навлиза в шестата си година на непрекъснат растеж. Стабилният икономически растеж е придружен от възстановяване на инвестициите, по-високо потребителско търсене, подобряване на публичните финанси и непрекъснато създаване на работни места, въпреки че всичко това се случваше с различно темпо в отделните държави. Дисперсията на темповете на растеж на държавите от еврозоната намаля до най-ниското си равнище от началото на Паричния съюз (вж. графика 1)².

Микроикономическите резултати също се подобриха през последните години. Разликата в производителността спрямо Съединените щати се стабилизира, а промишленото

Графика 1 — Дисперсия на растежа на БВП в еврозоната (2000—2018 г.).
Източник: Европейска комисия



² Вж. също така годишния доклад за 2017 г. на Европейската централна банка (април 2018 г.), който също подчертава факта, че разликите в темповете на растеж за 2017 г. в рамките на еврозоната, измерени със стандартни отклонения в брутната добавена стойност, са най-ниските от 1998 г. насам (1998 г.: 1,47σ спрямо 2017 г.: 0,75σ).

производство в ЕС се увеличи значително. Европейските промишлени стоки и услуги остават привлекателни на световния пазар въпреки спада в търсенето от бързо развиващите се пазари и по-високите цени на петрола. Цифровата свързаност между държавите членки нарасна с над 40 % от 2014 г. насам.

Още с встъпването си в длъжност председателят Юнкер представи амбициозна програма за „работни места, растеж, справедливост и демократична промяна“. Работните места, растежът и инвестициите бяха на челните места от 10-те представени приоритета. Оттогава насам трите основни стълба на икономическата и социалната политика на ЕС са координирано стимулиране на инвестициите, подновен ангажимент за структурни реформи и провеждане на отговорни фискални политики. В съответствие с Интегрираните насоки³ тези елементи формираха образец триъгълник, който спомогна за укрепване на възстановяването и за подкрепа на икономическия растеж.



Планът за инвестиции за Европа спомогна значително за постигането на резултати по отношение на обещанията, направени през 2014 г.⁴ Благодарение на него БВП на ЕС вече се увеличи с 0,6 %, като се очаква планът да допринесе с допълнителни 0,7 % до 2020 г. Той оказва съдействие за насочването на публичните и частните инвестиции в проекти, които гарантират дългосрочен растеж. Като допълни действията на национално равнище за подобряване на достъпа до финансиране, планът „Юнкер“ даде тласък и диверсифицира наличието на финансови инструменти по време на възстановяването. Изчислява се, че дейностите, свързани с него, вече са подпомогнали създаването на повече от 750 000 работни места, като се очаква тази цифра да нарасне до 1,4 милиона до 2020 г.

Напредъкът, постигнат по отношение на гарантирането на стабилни фискални политики и структурни реформи, бе от основно значение за намаляване на

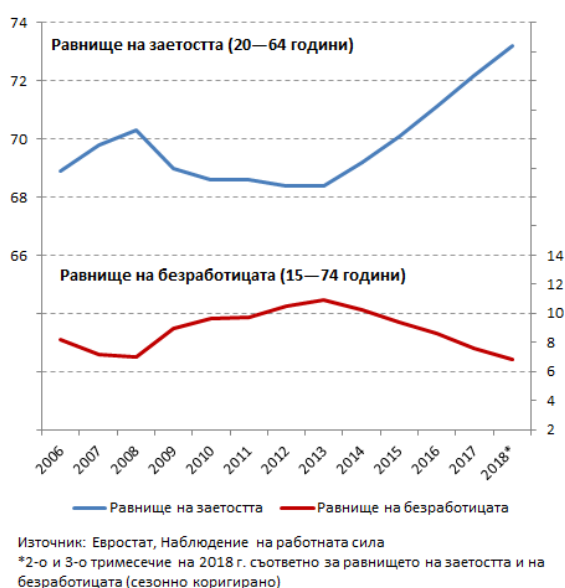
³ Както е посочено в Решение (ЕС) 2018/1215 на Съвета от 16 юли 2018 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки и в Препоръка (ЕС) 2015/1184 на Съвета от 14 юли 2015 г. относно общи насоки за икономическите политики на държавите членки и на Европейския съюз.

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка „План за инвестиции за Европа: актуално състояние и следващи стъпки“ (COM(2018) 771 final).

равнищата на дълга и за стимулиране на създаването на повече и по-добри работни места. В рамките на европейския семестър структурните реформи подпомогнаха приобщаващия растеж и заетостта, като същевременно улесниха намаляването на макроикономическите дисбаланси. Интегрирането през 2018 г. на Европейския стълб на социалните права в европейския семестър оказа допълнителна подкрепа на този процес. Чрез фискалната дисциплина се гарантира финансовата стабилност в много държави членки. Публичните финанси вече имат по-солидна основа, въпреки че фискалният резерв в държавите с висок дълг трябва бъде възстановен по-стабилно. Качеството на публичните разходи се подобри също благодарение и на възстановяването на инвестициите. По-добрите условия за предприятията, включително мерките за облекчаване на административната тежест или за повишаване на ефикасността на данъчните системи, също бяха от ключово значение за създаване на подходящата регулаторна среда и за насърчаване на предприемаческия дух и създаването на работни места. Напредъкът на национално равнище и на равнище ЕС в области, като услугите, инфраструктурата, широколентовия достъп, енергетиката, транспорта, кръговата икономика, реформите на пазара на труда, здравеопазването, образованието, научно-изследователската дейност, обучението и иновациите, създаде нови възможности за работа и растеж.

Всички тези промени насърчиха приобщаващия растеж и допринесоха за същественото подобряване на пазара на труда и социалните условия. През второто

Графика 2 — Промени на пазара на труда



тримесечие на 2018 г. равнището на заетостта на хората на възраст между 20 и 64 години се повиши до 73,2 %, което представлява най-високата стойност, достигана някога в ЕС (вж. графика 2). С настоящата тенденция ЕС има сериозни шансове през 2020 г. да постигне целта по стратегия „Европа 2020“ от 75 %. Успоредно с резултат на това безработицата наскоро се понижи до 6,8 %, което е равнището отпреди кризата. Дългосрочната и младежката безработица също намаляват. Въпреки това в редица държави членки равнищата остават високи. На фона на подобрените условия на пазара на труда броят на хората, които

са изложени на риск от бедност или социално изключване, от 113 милиона през 2017 г. спадна за първи път до стойностите отпреди кризата. И все пак бедността сред работещите е висока и продължава да се увеличава в няколко държави членки. Рискът от бедност или социално изключване все още представлява предизвикателство, особено за децата, хората с увреждания и хората с мигрантски произход.

2. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА БЪДЕЩЕТО

Въпреки осъществения напредък външните рискове и предизвикателства нарастват и поради това се изисква по-силна и обединена ответна реакция от европейска страна. От възхода на Китай в световната верига за създаване на стойност до разрушаването от страна на САЩ на следвоенния икономически ред чрез увеличаване на търговския протекционизъм — ЕС ще трябва да отговори на предизвикателството на несигурната и бързо променящата се глобална среда.

Запазването на благоденствието в бъдеще ще зависи от способността на Европа да преодолява трайните уязвимости, да се справя с проблемите в дългосрочен план и да устоява на нарастващите глобални рискове. Глобализацията допринесе за икономическия растеж, но ползите от нея не са еднакви за всички. Някои региони и сектори изпитаха трудности да извлекат максимума от пазарната интеграция и технологичните иновации. Въпреки благоприятните икономически условия големите неравенства в доходите продължават да са налице.

В няколко държави членки слабият импулс за реформи, ниският растеж на производителността и високите равнища на дълга оказват отрицателно въздействие върху потенциала за растеж на икономиката. Застаряването на населението, цифровизацията и климатичните промени поставят под все по-голям натиск нашата работна сила, системи за социална сигурност и индустрия, като това ни принуждава да правим нововъведения и да провеждаме реформи с цел поддържане на висок стандарт на живот.

Каре: Основни рискове и предизвикателства

- ✓ *Трайни уязвимости:* нисък растеж на производителността; задържащи се неравенства в доходите и бавно намаляване на бедността; регионални и териториални различия; висок публичен и частен дълг и други продължаващи макроикономически дисбаланси, по-специално в еврозоната.
- ✓ *Предизвикателства в краткосрочен план:* нарастващ протекционизъм и геополитическо напрежение, които оказват влияние върху търговските отношения; нестабилност на бързо развиващите се пазари; несъответствия между търсените и предлаганите умения и възникващ недостиг на работна ръка в някои държави и сектори; миграция; бавно разпространение на новите цифрови технологии; постепенно оттегляне на стимулирането от страна на централната банка; загуба на импулса за реформи/риск от отмяна на реформи и от влошаване на фискалните дисбаланси.
- ✓ *Предизвикателства в средносрочен/дългосрочен план:* оползотворяване на потенциала за растеж на цифровизацията; въздействието на технологичните промени върху работниците и конкретни сектори; въздействието на демографските промени и ролята на миграцията; смекчаването на и адаптирането към климатичните промени; устойчивото използване на природните ресурси.

Макрофинансовата стабилност и солидните публични финанси продължават да бъдат предпоставка за устойчив растеж. Провеждането на структурни реформи и създаването на фискално пространство с цел повече възможности за действие се

подкрепят взаимно в този аспект: реформите, които увеличават растежа, водят до по-ниски равнища на дълга, а намаляването на дълга може да създаде пространство за инвестиции и растеж. Макар всички държави да трябва да премахнат пречките пред инвестициите, насърчаването на инвестициите в държавите от еврозоната с големи излишъци по текущата сметка ще спомогне за ребалансирането.

За справяне с потенциални сътресения в бъдеще има нужда от дълго отлагания напредък по отношение на задълбочаването на Икономическия и паричен съюз. Акцентът трябва да бъде поставен върху спешното завършване на банковия съюз, включително създаването на механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране, и върху изработването на съдържателен централен механизъм за стабилизиране с цел справяне с големи асиметрични сътресения, като същевременно се запази силният стимул за структурни реформи на национално равнище. Комисията направи няколко конкретни предложения, за да бъде осъществено това, като повечето от тях са в процес на приемане от Европейския парламент и от Съвета. Глобалната икономическа несигурност се отразява на доверието на бизнеса и потребителите, както и на икономическите перспективи. С това нараства цената, която трябва да заплатим заради забавените действия, и се засилва аргументацията за консолидиране на международната роля на еврото. Силната икономика ще даде възможност на ЕС да използва своите преимущества в световен план и да насърчава многостранното сътрудничество.

С нарастващия протекционизъм и търговско напрежение на световната сцена също се увеличи значимостта на добре функциониращия единен пазар⁵. За смекчаването на тези заплахи е изключително важно непроведените реформи в областта на капиталовите и енергийните пазари и на цифровата икономика да бъдат бързо осъществени, да се предприемат надеждни действия по правоприлагане и да се продължи с реформите на пазара на стоки и услуги на национално равнище. Приемането на предложените от ЕС мерки⁶ за засилване на трудовата мобилност чрез определянето на ясни и справедливи правила е от ключово значение за гарантиране на това, че ползите от вътрешния пазар достигат до повече граждани. Споразумението относно хармонизирани правила за консолидирана основа за облагане с корпоративен данък би довело до премахване на трансграничните данъчни пречки и би било от полза за бизнеса в рамките на единния пазар.

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Единният пазар в един променящ се свят. Единствен по рода си актив, който се нуждае от подновяване на политическия ангажимент“ (COM(2018) 772 final).

⁶ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда (COM(2018) 0131 final).

Графика 3 — Източник: Европейска комисия



През изминалите две десетилетия общата факторна производителност в еврозоната изостава от основните световни конкуренти (вж. графика 3). Повишаването на производителността е от съществено значение за поддържане на икономическия растеж. По-специално то ще даде възможност на ЕС да запази своята конкурентоспособност, да подпомогне растежа на заплатите, да създаде качествени работни места и да насърчи сближаване във възходяща посока на жизнените стандарти. По-високият растеж на производителността също ще позволи на ЕС да разшири приноса си в световните вериги за създаване на стойност.

Наблюдават се значителни разлики в производителността между предприятията, регионите и секторите в ЕС. По-специално растежът на производителността в повечето сектори на услугите не успява да се развива с ритъма на производството и международната конкуренция. Това повлиява значително върху конкурентоспособността на ЕС, тъй като 9 от всеки 10 новосъздадени работни места са в секторите на услугите. В повечето държави членки най-продуктивните предприятия са увеличили своята производителност, докато най-слабо продуктивните предприятия са в застой. Това предполага, че разпространението на технологиите от най-иновативните предприятия към останалата част на икономиката се забавя. Подобряването на разпределителната ефикасност ще спомогне за прехвърлянето на капитал и труд от по-слабо продуктивните предприятия към по-продуктивните, като по този начин ще се намали дисперсията и ще се увеличи производителността като цяло. Тъй като производителността е двигател на растежа на заплатите, това също ще окаже въздействие в посока на тяхното повишаване.

За да процъфтяват, все по-цифровизираните и по-глобализираните икономики изискват по-големи и по-интелигентни инвестиции в уменията и образованието. Цифровизацията предоставя важни предимства, но също така води и до предизвикателства за работниците и работодателите. Технологичната промяна, която е в ход, предизвиква бързо реструктуриране дори и в традиционните промишлени сектори, което изисква по-квалифицирана работна сила и повишаване на уменията. Даже и понастоящем несъответствията между търсените и предлаганите умения са значителни, като 40 % от работодателите в ЕС съобщават за трудности при наемането на хора с подходящите умения. Средно в ЕС равнището на заетост на нискообразованите работници е с почти 30 процентни пункта по-ниско в сравнение с това на високообразованите работници. Повече от 60 милиона възрастни не разполагат

с необходимата езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии.

Големите регионални и териториални различия продължават да бъдат основен проблем, който буди безпокойство. ЕС се доказва като уникален инструмент за конвергенция, като той спомага за гарантирането на по-голямо сближаване в рамките на държавите членки и между тях в един разширен Съюз. Въпреки това в много държави от ЕС има региони, които изостават. Макар че благоденствието в най-бедните региони е нараснало от 2010 г. насам, икономическото изоставане от по-богатите региони се е увеличило. Технологичните промени и енергийният преход могат да доведат до задълбочаване на това изоставане, освен ако не бъдат предприети подходящи мерки за засилване на регионалната конкурентоспособност (например създаване на стимули за внедряването на нови технологии и за преквалификацията на работната сила, справяне с демографския спад). В това отношение инвестициите, осъществени чрез политиката на сближаване на ЕС, играят важна роля наред с националните реформи, насочени към подпомагането на потенциалния растеж, приобщаването и доброто управление. Предложенията на Комисията за новата многогодишна финансова рамка поощряват по-тесните връзки между нуждите от структурни реформи, набелязани в рамките на европейския семестър, и европейските инвестиции в държавите членки с цел насърчаване на конкурентоспособността и сближаването.

Въпреки че неравенствата в доходите са по-малки в ЕС в сравнение с други развити икономики, те остават над равнищата отпреди кризата. С Европейския стълб на социалните права се цели да се гарантира сближаване в посока по-добри условия на живот и труд. В това отношение реформите са от решаващо значение, включително създаването на приобщаващи и благоприятстващи растежа схеми за социална закрила, по-справедливи данъчни и осигурителни системи и институции на пазара на труда, които ефективно да съчетават гъвкавост и сигурност. Вследствие на появата на нови форми на заетост, включително работа през платформи и работа за собствена сметка, социалната закрила, обичайно насочена към работниците на безсрочни договори на пълно работно време, ще трябва да бъде модернизирана и адаптирана. В този глобализиран свят способността на дадена държава да облага с данък доходите и имуществото на най-богатите хора става все по-ограничена. Гарантирането на по-справедливо данъчно облагане, включително в областта на цифровата икономика в съответствие с предложените от ЕС мерки, е предпоставка за по-приобщаващ растеж.

Застаряващото население в Европа представлява предизвикателство за системите за пенсионно осигуряване, здравеопазване и дългосрочни грижи. Предвижда се съотношението между броя на хората на възраст над 65 години и тези на възраст между 15 и 64 години да се увеличи от 28,8 % през 2015 г. до 35,1 % през 2025 г. и до над 50 % през 2050 г. Това ще има значими последици за бъдещия икономически растеж и разпределение на ресурсите: ще има нужда от предприемането на допълнителни мерки за гарантиране както на фискална устойчивост, така и на подходящо покритие.

Положението на младите хора е особено обезпокоително, тъй като те може да се сблъскат с двойна тежест: да трябва да плащат по-високи социалноосигурителни вноски, докато работят, и да получават по-ниски пенсии след пенсиониране. По-динамичният и по-приобщаващият пазар на труда и реформираните системи за социална сигурност могат да смекчат социалните рискове и рисковете за публичните финанси, свързани със застаряването на населението.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРАВИЛНИТЕ ПРИОРИТЕТИ ЗА БЪДЕЩЕ, ИЗПЪЛНЕНО С БЛАГОДЕНСТВИЕ

Необходимо е Европа да възприеме дългосрочен подход и да повиши своята социално-икономическа устойчивост, за да се подсили способността ѝ да устоява на сътресения и да се възползва от нови възможности. Стабилният растеж, който се наблюдава понастоящем в Европа, осигурява подходящите условия за справяне с непроведените и спешните реформи, които са необходими, за да преодолеем предизвикателствата, пред които сме изправени.

Подходящият избор на политики днес е от ключово значение за осигуряването на по-голям и по-справедлив растеж, на по-добри работни места и на по-голям капацитет за смекчаване на въздействието на глобалните икономически цикли. Последователният набор от приоритети е изключително важен за направляването на националните планове за реформи и за допълването на усилията на равнище ЕС. Ключът към бъдеще, изпълнено с благоденствие, продължават да бъдат (1) осигуряването на висококачествени инвестиции; (2) поставянето на акцент върху реформи, които увеличават растежа на производителността, приобщаването и институционалното качество; и (3) непрекъснатото гарантиране на макрофинансовата стабилност и солидните публични финанси.

Осигуряване на висококачествени инвестиции

Инвестициите са двигателят на растежа и създаването на работни места. Държавите членки трябва да продължат да насърчават среда, която благоприятства инвестициите, стимулиращи растежа. Добре насочените публични и частни инвестиции трябва да вървят ръка за ръка с добре планиран набор от структурни реформи. Чрез тях следва да се изгради или актуализира стратегическата инфраструктура, да се укрепи човешкият капитал с цел конкурентоспособност в бъдеще и да се подобрят условията на живот и труд. Те трябва също да спомогнат за постигането на целта на ЕС, свързана с преминаването към нисковъглеродна кръгова икономика, в подкрепа на дългосрочната устойчивост. Инвестициите, които повишават устойчивостта на околната среда, действително имат потенциал да увеличат производителността в цялата икономика чрез по-ефикасно използване на ресурсите и намаляване на производствените разходи.

Съществува значителен недостиг на инвестиции в научноизследователската дейност и иновациите,⁷ включително в цифровата инфраструктура и нематериалните активи. Възходът на цифровите технологии коренно променя динамиката на иновациите. Мрежовите ефекти и сложността на иновационния процес се увеличават. Ползите от иновациите са съсредоточени в рамките на ограничен брой водещи компании, които постигат високи темпове на растеж на производителността. За гарантиране на по-мощно повишаване на производителността чрез иновациите са необходими по-широкото им разпространение и внедряването им в целия ЕС. Чрез инвестициите следва да се подкрепят по-тесните връзки между науката и бизнеса, като се поставя по-голям акцент върху разпространяването на иновациите и създаването на нови пазари, разрастването на цифровата инфраструктура (например широколентов достъп и цифровизация на малките и средните предприятия) и развиването на правилния набор от умения.

Инвестициите в образованието, обучението и уменията са от съществено значение за увеличаването на производителността и поддържането на заетостта в контекста на бързите промени и цифровизацията. Държавите членки трябва да предоставят на младите хора умения, които да отговарят на нуждите на пазара на труда, като същевременно правят възможно и насърчават ученето през целия живот. Те трябва да обърнат сериозно внимание на адаптивността на работната сила, по-специално на нискоквалифицираните лица, с цел гарантиране на оптималното оползотворяване на технологичния напредък. Необходимо е особено внимание и по отношение на преодоляването на неравенството в достъпа до качествено образование и обучение, което продължава да съществува в повечето държави членки.

⁷ Понастоящем със своите 2,03 % ЕС е далеч от постигането на общата цел за инвестиране на 3 % от БВП в научноизследователска и развойна дейност и все още изостава значително в сравнение с други развити икономики, като САЩ (2,79 %), Япония (3,29 %) и Южна Корея (4,23 %).

Каре: Умения и знания за бъдещ растеж

Висококачествените публични инвестиции в образованието и обучението са от ключово значение за стимулиране на устойчив и приобщаващ растеж, който се основава на интензивно използване на знания. Слабите образователни резултати оказват значително въздействие върху бъдещата заетост, равнищата на бедността и конкурентоспособността. Неблагоприятното влияние на иновациите на работното място придава още по-голяма важност на качественото образование и обучение. В повечето държави членки това означава, че има нужда от повече инвестиции и реформи в сферата на системите за образование и обучение. Може да се потърси допълнително подобрене по отношение на ефикасността и целесъобразността спрямо пазара на труда на инвестициите, с които се цели да се повиши степента на образование.

Гарантирането на равен достъп до качествено образование и постигането на високи образователни резултати са жизненоважни. Това изисква подходящи инвестиции. От ключово значение е да бъде възприет всеобхватен стратегически подход, като в повечето случаи това трябва да започне с гарантиране на достъпа до качествено образование и грижи в ранна детска възраст, като това е първата стъпка към успех в сферата на образованието и на заетостта на по-късен етап от живота. Освен това укрепването на основните умения трябва да бъде приоритет за действие заедно с подкрепата за първоначалното образование и непрекъснатото професионално развитие на учителите и обучаващите. Държавите членки трябва също така да заздравят системите за професионално образование и обучение и да ги превърнат в по-привлекателен вариант като първи избор чрез увеличаването на тяхната гъвкавост и приваждането им в съответствие с нуждите на пазара на труда, както и чрез предоставянето на повече възможности за чиракуване и учене в процеса на работа. Необходими са и усилия за модернизиране на висшето образование.

Разработването на стратегически подход за развитието на умения през целия живот е от решаващо значение. С цел подобряване на устойчивостта на хората и на способността им за адаптиране към промените действията в областта на политиката следва да подкрепят активното участие на всички възрастни в дейности за преквалификация или повишаване на квалификацията. Стабилният пазар на труда и задълбочените аналитични данни за уменията трябва да бъдат в основата на решенията относно изразходването на средства и да спомогнат за предвиждането на възможните нужди от реструктуриране. Успехът на стратегиите за развитие на умения през целия живот до голяма степен зависи от услугите за професионално ориентиране и подкрепа на всички етапи от ученето. Трябва да се активизират действията за предоставяне на достъп на нискоквалифицирани възрастни до дейности за повишаване на квалификацията (включително общоприложимите и цифровите умения), като същевременно се подпомогнат в придобиването на съответстващите на пазара на труда квалификации. Това ще подпомогне също интеграцията на мигрантите и по-доброто оползотворяване на уменията и квалификацията им.

Сегашният икономически растеж следва да доведе до изтегляне напред във времето на инвестициите в модернизацията и декарбонизацията на европейските индустриални, транспортни и енергийни системи. Инфраструктурните инвестиции в тези области следва да отговарят на променящите се бъдещи нужди и да улеснят навлизането на предприятия от ЕС в международните вериги за създаване на стойност в рамките на единния пазар и извън него. Трайното прекъсване на връзката между използването на енергията и ресурсите и икономическия растеж е необходимо за постигането на целите на ЕС до 2030 г. в областта на климата и енергетиката в съответствие с ангажиментите, поети в рамките на Парижкото споразумение. Инвестирането в нисковъглеродна кръгова икономика, включително

чрез иновации, е един от ключовите фактори, за да може Европа да запази конкурентоспособността си в световен мащаб и да повиши производителността си, без да се застрашава жизненият стандарт. Модернизирането на транспортната инфраструктура, включително инвестициите в интелигентна, устойчива и безопасна мобилност, включително мобилността с нулеви емисии, продължава да бъде предизвикателство в редица държави членки. Целенасочените инвестиции в жилищното строителство, съчетани с опростена национална нормативна уредба, са необходими, за да може цените на жилищата да станат по-достъпни и да се ограничи потреблението на енергия.

Частните инвестиции, осигурени от добре функциониращи и интегрирани капиталови пазари, трябва да се оползотворяват в по-голяма степен. С приключването от ЕС на изпълнението на своя план за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари⁸ пълното многообразие от капиталови пазари в Европа, вариращи от световни центрове до интегрирани на регионално равнище мрежи и местни инициативи, трябва да бъде доразработено с цел финансиране на предприятията и насърчаване на декарбонизацията и прехода към по-устойчива икономика.

Предложенията на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка на ЕС напълно подкрепят осигуряването на повече и по-добри инвестиции от страна на националните органи и частния сектор. Както бе споменато по-горе, Комисията възнамерява да гарантира по-ефективни връзки между европейския семестър и финансирането от ЕС за периода 2021—2027 г. (вж. карето по-долу). Освен това новата програма InvestEU⁹ ще обедини под един покрив многообразието от наличните финансови инструменти на ЕС в подкрепа на инвестициите. Това ще направи финансирането от ЕС за стратегически инвестиционни проекти в Европа по-опростено, по-ефикасно и по-гъвкаво. С укрепването на съществуващите практики в контекста на следващата многогодишна финансова рамка програмите на ЕС ще се използват по съгласуван начин, за да се увеличи максимално добавената стойност на финансирането от ЕС и да се подпомогнат реформите на национално равнище в рамките на европейския семестър, като крайната цел е ефикасното изпълнение на приоритетите на политиките на ЕС.

⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“ (COM(2015) 0468 final).

⁹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата InvestEU (COM(2018) 439 final).

Каре: По-голямо съгласуване на европейския семестър и финансирането на ЕС за сближаване

Справянето с предизвикателствата, установени в рамките на европейския семестър, е от ключово значение за стимулирането на инвестициите и за това те да бъдат по-ефективни в постигането на по-силно социално-икономическо и териториално сближаване в целия ЕС. В същото време понякога инвестициите са необходими за подкрепа на изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки. Вече съществуват формални връзки между финансирането на ЕС за сближаване и координацията на икономическите политики чрез европейския семестър. Създаването на още по-голяма синергия и взаимно допълване между тях може да донесе големи ползи и за двата процеса.

С цел това да бъде постигнато европейският семестър за 2019 г. ще акцентира по-сериозно върху оценяването на нуждите от инвестиции за направляване на решенията за програмиране за периода 2021—2027 г. Анализът в докладите по държави за 2019 г. ще разгледа нуждите от инвестиции във всяка държава, включително, когато е целесъобразно, секторните и регионалните измерения. Въз основа на този анализ в ново приложение към докладите по държави ще бъдат посочени онези нужди от инвестиции, които са от значение за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+ и Кохезионния фонд през периода 2021—2027 г. Това ще даде солиден аналитичен принос към диалога за програмиране с държавите членки.

На базата на докладите по държави Комисията възнамерява също така да определи като част от предложенията си за специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. приоритетни области за публични и частни инвестиции с цел допълнително улесняване на провеждането на реформи, стимулиращи растежа.

Съсредоточаване на усилията за реформи върху растежа на производителността, приобщаването и институционалното качество

Висококачествените инвестиции трябва да вървят ръка за ръка с подходящия набор от структурни реформи. Далновидният подход към растежа изисква акцентът на усилията за национални реформи да бъде поставен отново върху три ключови области: растеж на производителността, приобщаване и институционално качество.

По-високият растеж на производителността трябва да бъде основна цел на националните реформи. По-широкото и по-бързо интегриране на технологиите, водещи до ръст на производителността, изисква целенасочени мерки за насърчаване на необходимите инвестиции (например данъчни стимули), развитие на уменията и по-тесни връзки между системите за образование и обучение и предприятията. Модерните цифрови технологии, като например високопроизводителни изчислителни технологии, киберсигурност и изкуствен интелект, са вече достатъчно развити, за да бъдат въведени и използвани в широк мащаб. Това може да доведе до създаването на нови източници на приходи и работни места, ако са налице подходящите стимули за предприятията.

Държавите членки трябва да поемат както колективната, така и индивидуалната отговорност в рамките на единния пазар, за да освободят неизползвания му потенциал. Добре функциониращите пазари на стоки и услуги заедно с иновациите и разпространението на технологиите представляват ключова движеща сила за растежа на производителността, тъй като те дават възможност за по-ефикасно разпределяне на

ресурсите. Някои държави членки разполагат с благоприятна бизнес среда, но други се нуждаят от по-задълбочени реформи за улесняване на навлизането в пазарите за стоки и услуги и на излизането от тях. Особено необходими са реформи в енергетиката, телекомуникациите, транспорта, бизнес услугите и на пазарите на дребно. Все още са налице защитени модели на поведение, насочени към извличането на облаги, които забавят въвеждането на иновации и нови бизнес модели, включително икономиката на сътрудничеството и кръговата икономика. В много случаи рамките относно несъстоятелността не са достатъчно ефективни за освобождаване на ресурси за нови предприятия.

Необходими са допълнителни реформи за постигане на подходящ баланс между гъвкавостта и сигурността на пазара на труда. Трудовото законодателство и социалните системи трябва да гарантират сигурността на всички категории работници, да улесняват преминаването от едно работно място на друго и промяната на трудовия статут и да насърчават мобилността и гъвкавостта, като същевременно се предлагат подобри решения за справяне със сегментацията на пазара на труда и бедността сред работещите. В това отношение по-ефективните активни политики на пазара на труда и публични служби по заетостта са от ключово значение. В някои държави членки данъчните стимули и стимулите в областта на политиката, чиято цел е увеличаване на участието на жените на пазара на труда, също биха могли да създадат значителни възможности за повишаване на производителността.

Приобщаването също трябва да бъде в центъра на усилията за реформи, като се гарантира, че увеличаването на производителността ще доведе до ползи за всички граждани. Това изисква по-силен акцент върху качествено образование, обучение и учене за възрастни, особено за нискоквалифицираните лица (вж. специалното каре); подходящо и новаторско структуриране на данъчните и осигурителните системи и непрекъснат или подобрен достъп до качествено здравеопазване, грижи за децата и услуги за дългосрочни грижи.

Растежът на заплатите в резултат на повишената производителност може да доведе до намаляване на неравенствата и да спомогне за сближаване във възходяща посока на жизнените стандарти. През 2017 г. средното нарастване на заплатите продължи да изостава от производителността, следвайки дългосрочна тенденция. В контекста на намаляването на обхвата на колективното трудово договаряне политиките, които увеличават институционалния капацитет на социалните партньори, могат да бъдат полезни в държавите, в които социалният диалог е слаб или е бил засегнат неблагоприятно от кризата.

Преодоляването на бедността и неравенствата също изисква приобщаващи и ефикасни данъчни и осигурителни системи. Националните реформи в областта на данъчните и осигурителните системи трябва да бъдат съсредоточени върху адекватността на обезщетенията и осигурителното покритие, както и върху оптимизирането на стимулите за участие на пазара на труда. В редица държави членки борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на

данъци продължава да бъде от съществено значение, за да се гарантира справедливо разпределение на тежестта между данъкоплатците и осигуряване на данъчни приходи за инвестиции във висококачествени обществени услуги. В рамките на ЕС избягването на корпоративното данъчно облагане само по себе си възлиза на 50—70 милиарда евро годишно.

Държавите членки трябва в по-голяма степен да насърчават политиките за активизиране и социално приобщаване, както и всеобщия достъп до финансово достъпни и качествени услуги за полагане на грижи. Особено необходими са действия в областта на политиката за насърчаване на участието на лицата, упражняващи нестандартни форми на труд, и на самостоятелно заетите лица в схемите за социална сигурност. По-широкият достъп до висококачествени услуги за полагане на грижи (например грижи за децата или дългосрочни грижи) ще осигури повече възможности за жените да навлязат в пазара на труда или да останат на работа и ще намали риска от бедност и социално изключване сред децата и уязвимите групи. По-ефикасните политики за интегриране на мигрантите на пазара на труда ще спомогнат за по-широката им социална интеграция. С цел осигуряване на фискална устойчивост и запазване на всеобщия достъп до качествено здравеопазване държавите членки трябва да увеличат разходната ефективност чрез инвестиции в иновации, чрез подобряване на интеграцията на здравеопазването на равнището на основната медицинска помощ, извънболничната и болничната помощ и чрез укрепване на връзките със социалните грижи за удовлетворяване на потребностите на застаряващото население. В подкрепа на тези усилия е необходим и по-сериозен акцент върху превенцията.

Добре функциониращите публични институции допринасят за по-високия растеж и са предпоставка за успешното осъществяване на други реформи. Според емпирични анализи по-доброто институционално качество обикновено се свързва с по-висока производителност. Това включва елементи, свързани с ефективността на публичната администрация, степента на цифровизация на публичните услуги, качеството и стабилността на регулаторната среда, борбата с корупцията и зачитането на върховенството на закона. Всички тези аспекти могат да окажат влияние върху инвестиционните решения и могат да бъдат подобрени посредством по-широкото споделяне и прилагане на най-добрите практики на ЕС. Държавите членки трябва също така да акцентират по-систематично върху качеството на управлението и активно да се борят с недостатъците.

Върховенството на закона, ефективните правосъдни системи и стабилната уредба за борба с корупцията са изключително важни за привличането на предприятия и за осигуряването на икономически растеж. Това се отнася по-конкретно до независимостта и ефикасността на съдебните системи, както и до наличието на всеобхватен подход за борба с корупцията, който съчетава превенция, ефективно наказателно преследване и санкции. Всичко това трябва да бъде комбинирано с прозрачност и почтеност в публичния сектор, ефективна правна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, наличие на независими медии и по-активен диалог с гражданското общество. В някои държави членки по-строгото правоприлагане трябва

да бъде допълнено от стабилни политики за превенция и стимули за използване на системи за електронно плащане или цифрови решения за борба със сивата икономика.

Настоящият все още благоприятен икономически растеж осигурява оптимални условия за успешното осъществяване на реформи, но въпреки това в някои държави членки усилията за реформи губят своя импулс. С цел подкрепа и стимулиране на непрекъснатите усилия за реформи на национално равнище Комисията предложи да се създаде Програма за подкрепа на реформите¹⁰. Очаква се този нов бюджетен инструмент на ЕС за периода 2021—2027 г. да предоставя финансови стимули за реформи и засилена техническа помощ, като се основава на успеха на сегашната Програма за подкрепа на структурните реформи и на големия интерес към нея.

Гарантиране на макроикономическа стабилност и солидни публични финанси

Макроикономическите дисбаланси в ЕС намаляха, но все още са налице уязвими области. Цялостна преоценка на рисковете на международните финансови пазари може да подтикне инвеститорите да преразгледат наследените рискове, като например високите равнища на дълга, оставащите слабости в банковия сектор и ограниченото пространство за фискални политики в някои държави членки. Поради това за допълнителна корекция на значителните дисбаланси се изисква допълнително намаляване на високия частен и публичен дълг и още по-укрепен финансов сектор. Това ще спомогне за създаване на необходимото фискално пространство за осигуряване на дългосрочна устойчивост, за изграждане на капацитет с цел справяне с бъдещи кризи и за освобождаване на средства за бъдещи инвестиции.

Надеждните действия за постигане на договорените фискални цели в съответствие с общите европейски правила продължават да бъдат от съществено значение. В много държави дългът продължава да бъде висок, което намалява възможностите за поемане на отрицателни сътресения по отношение на доходите. С продължаващия растеж на икономиката напредъкът за натрупване на фискален резерв, който е необходим за справяне със следващия икономически спад и за смекчаване на евентуалните социални последици и последици за заетостта. Редица държави членки намалиха публичния си дълг и постигнаха или надхвърлиха своята средносрочна бюджетна цел, като по този начин се създадоха възможности за по-високи публични инвестиции в подкрепа на потенциалния растеж. Няколко други държави обаче все още имат високи равнища на публичен дълг, което ограничава възможностите им да инвестират за бъдещето. През последните години тези държави са осъществили и по-малък напредък по отношение на намаляването на публичния дълг. Те трябва да се възползват от настоящата икономическа експанзия, за да натрупат резерв; за да укрепят допълнително своите публични финанси, особено в структурно отношение; и за да приоритизират разходите в полза на пера, които насърчават устойчивостта и потенциала за растеж. Пактът за стабилност и растеж предвижда ясни правила за осигуряване на отговорни фискални политики.

¹⁰ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаването на Програмата за подкрепа на реформите (COM(2018) 391 final).

Подобряването на качеството и структурата на публичните финанси е важно за осигуряването на макроикономическа стабилност и е елемент от решаващо значение за фискалната политика на държавите членки. По отношение на приходите трябва да бъдат изградени ефикасни данъчни системи, които предоставят стимули за инвестиции и растеж. Необходими са също и усилия по отношение на разходите, изразяващи се в прегледи на разходите и в приоритизиране на онези разходи, които насърчават дългосрочния растеж и справедливостта.

Осигуряването на дългосрочна устойчивост на публичните финанси също е от ключово значение. В наши дни хората водят по-дълъг и здравословен живот, но демографските промени също оказват все по-голям натиск върху системите за социална сигурност. Пенсионните реформи, с които се цели постигането на баланс между професионалния живот и пенсионирането, и подпомагането на допълнителните пенсионни спестявания продължават да бъдат от съществено значение. Изпълнението на подобни реформи често е трудно от политическа гледна точка и отмяната им трябва да се избягва, тъй като това може да застраши фискалната устойчивост, както и да намали потенциала за растеж и справедливостта между поколенията. В няколко държави членки подобряването на управлението на обществените поръчки също може в голяма степен да допринесе за повишаването на ефикасността на публичните разходи.

Устойчивостта на финансовия сектор се подобри, но усилията за намаляване на необслужваните кредити и за подсилване на надзорните рамки трябва да продължат. Докато в някои държави членки се наблюдава значителен напредък по отношение на намаляването на равнището на необслужваните кредити, то в други са необходими повече усилия, включително във връзка с несъстоятелността. Приемането на мерките, представени от Комисията през март 2018 г.,¹¹ в съответствие с плана за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа¹² ще подпомогне тези процеси. Възможностите, предоставени от технологичните достижения и напълно интегрирания пазар в рамките на завършения банков съюз, трябва да се оползотворяват в по-голяма степен. Макропруденциалните рамки трябва да бъдат адаптирани, за да се отчете рискът от прегряване и за да се предотврати натрупването на нови дисбаланси. Националните надзорни рамки и тяхната координация трябва да бъдат допълнително подобрени, за да се гарантира пълното прилагане на правилата на ЕС за борба с изпирането на пари и адекватното предотвратяване и управление на рисковете от страна на банките.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

В ЕС и в държавите членки има нужда от решителни и съгласувани действия в областта на политиката, за да бъде изпълнено обещанието за приобщаващ и устойчив растеж в бъдеще, което е още по-важно, като се има предвид увеличаващата се несигурност в световен мащаб. Необходимо е Европа да повиши

¹¹ Пакетът включва предложение за Директива относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на обезпечения, предложение за Регламент за изменение на регламента относно капиталовите изисквания и план за създаването на национални дружества за управление на активи.

¹² Съвет на Европейския съюз, Заключение на Съвета относно плана за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа от 11 юли 2017 г.

своя потенциал за растеж и икономическата и социалната си устойчивост, като по този начин ще се подобри способността ѝ да устоява на сътресения и да превръща дългосрочните предизвикателства във възможности.

Държавите членки трябва да вземат предвид в своите национални политики и стратегии, и по-специално при изготвянето на националните си програми за реформи, приоритетите, определени от Комисията в настоящия годишен обзор на растежа. Те трябва да направят това, като същевременно ускорят изпълнението на своите програми за реформи и на основните реформи, посочени в специфичните за всяка държава препоръки. С цел насърчаване на инвестициите, стимулиращи растежа, те трябва да се възползват в пълна степен от инструментите в областта на политиката и финансовите инструменти, които са на разположение на равнище ЕС. Особено важно ще бъде да се гарантира още по-голяма синергия между приоритетите, установени чрез координирането на икономическите и социалните политики на равнище ЕС, и финансирането от бюджета на ЕС в съответствие с предложенията на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка.

Комисията ще продължи да води диалог с държавите членки в рамките на европейския семестър. Целта е в предстоящите доклади по държави да се достигне до общо виждане относно най-неотложните предизвикателства и в следващия кръг от специфични за всяка държава препоръки да се определят областите, изискващи приоритетни действия. Създаването на национални съвети по производителността може да бъде от полза за националните дебати относно това как да се повиши производителността чрез предоставянето на висококачествени и независими анализи и чрез повишаването на националната ангажираност по отношение на реформите¹³. Държавите членки трябва да гарантират, че социалните партньори и националните парламенти ще бъдат включени напълно в процеса на реформи. Тяхното участие наред с по-обширния диалог с гражданското общество е основополагащо за подобряването на ангажираността към и законността на реформите и за постигането на по-добри социално-икономически резултати.

¹³ Понастоящем тринадесет държави членки са назначили национален съвет по производителността: Гърция, Ирландия, Кипър, Литва, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Словения, Финландия и Франция. Три държави членки извън еврозоната са назначили национален съвет по производителността: Дания, Румъния и Унгария.