



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 19 март 2021 г.
(OR. en)

6844/1/21
REV 1

CO EUR-PREP 12
POLGEN 36
ECOFIN 224
UEM 49
SOC 123
EMPL 86
COMPET 159
ENV 129
EDUC 77
RECH 90
ENER 66
JAI 246

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
Относно:	Европейски семестър — обобщаващ доклад за 2021 г.

Приложено се изпраща на делегациите изготвеният от председателството обобщаващ доклад за приетите от Съвета заключения относно годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г. и доклада за механизма за предупреждение, както и за обсъжданията, проведени на различни неформални видеоконференции на министрите относно европейския семестър за 2021 г. и Механизма за възстановяване и устойчивост, по време на първия етап от европейския семестър.

Контекст

На 17 септември 2020 г. Комисията стартира цикъла на европейския семестър за 2021 г. с публикуването на годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г.¹, в която се определят стратегически насоки за изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост. На 18 ноември Комисията прие останалите документи за есенния пакет на европейския семестър за 2021 г. — „Подкрепа за устойчиво и приобщаващо възстановяване на фона на висока степен на несигурност“:

- Доклада за механизма за предупреждение за 2021 г.², който установи, че 12 държави членки ще бъдат обект на задълбочен преглед през 2021 г.;
- предложението за съвместен доклад за заетостта³, в който се анализира въздействието на пандемията от COVID-19 върху заетостта и социалното положение в Европа;
- проекта за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната (препоръка за еврозоната)⁴, в който държавите членки от еврозоната се призовават към мерки за постигане на приобщаващ и устойчив растеж и към повишаване на конкурентоспособността; в него също се предоставят политически насоки относно приоритетите, които държавите членки от еврозоната е необходимо да преследват в своите планове за възстановяване и устойчивост.

Пакетът включва също становища относно проектите на бюджетни планове на държавите членки от еврозоната, съобщение относно фискалната ситуация в Румъния, доклад за засилено наблюдение на Гърция и доклади за наблюдение след приключване на програмите за Кипър, Ирландия, Португалия и Испания.

Годишната стратегия за устойчив растеж представя икономическа перспектива въз основа на лятната икономическа прогноза от 2020 г., в която се предвижда, че икономиките на държавите от ЕС и икономиката на еврозоната ще се възстановят през 2021 г. след свиване през 2020 г. Впоследствие това беше потвърдено в последната икономическа прогноза на Европейската комисия — зимната икономическа прогноза от 2021 г., представена през февруари. В тази прогноза се посочва, че икономическата перспектива зависи главно от развитието на пандемията и от ограниченията на стопанската дейност, въведени за нейното овладяване, както и че подкрепата за политиката на национално равнище и на равнище ЕС ще бъде от решаващо значение за възстановяването.

¹ Док. 10887/20.

² Док. 13059/20.

³ Док. 13251/20.

⁴ Док. 13060/20.

В годишната стратегия за устойчив растеж се определят стратегически насоки за изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост. Националните планове за възстановяване и устойчивост се превръщат в основен референтен документ относно ориентираните към бъдещето инициативи на държавите членки. Плановите трябва да обхващат националната програма за реформи и инвестиции, да бъдат съгласувани със съответните специфични за всяка държава предизвикателства и приоритети, набелязани в контекста на европейския семестър, да съответстват на целите на политиката на ЕС и да са насочени към екологичния и цифровия преход. Четирите измерения — устойчивост на околната среда, производителност, справедливост и макроикономическа стабилност, остават водещи принципи, на които да се базират плановите на държавите членки за възстановяване и устойчивост.

Както и през предходните години, Съветът прие заклучения относно годишната стратегия за устойчив растеж⁵ (на 6 ноември 2020 г.). Съветът изрази съгласие, че в условията на внезапната и дълбока рецесия, причинена от пандемията от COVID-19, от решаващо значение е да се защитят гражданите, тяхното здраве и работни места. Съветът подчерта, че гладкото функциониране на единния пазар е от ключово значение за осигуряването на бързо възстановяване, лоялна конкуренция и предотвратяване на смущения в трансграничните вериги за създаване на стойност и свободното движение на работници и стоки, както и за подобряването на социално-икономическите условия, и подчерта, че плановите за възстановяване и устойчивост ще трябва да бъдат приведени в съответствие с договорените приоритети. Поради това Съветът прикани държавите членки да създадат подходящи механизми за управление с цел ефективно и стабилно изпълнение на плановите за възстановяване и устойчивост.

Съветът настоячиво прикани държавите членки да се стремят към съгласувани комбинации от съществени реформи и инвестиции, насочени към преодоляване на националните структурни предизвикателства, включително отразените в специфичните за всяка държава препоръки, които бяха отправени към държавите членки в циклите на семестъра за 2019 г. и 2020 г., и към подкрепа на дългосрочния устойчив приобщаващ растеж и устойчивостта.

Като взе под внимание намерението на Комисията да замени докладите по държави в рамките на европейския семестър през 2021 г. с аналитични документи, в които се оценява същността на плановите за възстановяване и устойчивост, Съветът подчерта, че е важно да продължат хоризонталните обсъждания в съответните комитети, участващи в европейския семестър.

Освен това министрите подчертаха значението на запазването на многостранното наблюдение в рамките на европейския семестър, независимо от промените в цикъла за 2021 г., и призоваха за връщане към пълноценен процес на европейския семестър възможно най-скоро, включително що се отнася до неговото управление .

⁵ Док. 12631/20.

В заклученията си относно доклада за механизма за предупреждение за 2021 г.⁶ (от 25 януари 2021 г.) Съветът призна, че редица съществуващи макроикономически дисбаланси понастоящем се задълбочават от кризата, предизвикана от COVID-19, и че могат да възникнат нови рискове, произтичащи от последиците от пандемията, по-специално свързани с увеличаването на частния и публичния дълг. Съветът отбеляза също, че се очаква безработицата да се увеличи, макар политиките за подкрепа да са смекчили въздействието на спада в дейността, както и че според оценките спадът в производителността на труда е довел до увеличение на разходите за труд за единица продукция през 2020 г. Накрая, Съветът призова за осигуряване на подходящи ответни мерки на политиката с цел преодоляване на дисбалансите и повишаване на производителността и потенциала за растеж и подчерта необходимостта от бързо прилагане на Механизма за възстановяване и устойчивост, включително плановете за възстановяване и устойчивост.

На 23 ноември 2020 г. Съветът прие заклучения относно аспектите на заетостта и социалните аспекти на годишната стратегия за устойчив растеж⁷. Министрите приветстваха икономическата реакция на Съюза, включително чрез инструмента за възстановяване Next Generation EU, Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) и по-голямата гъвкавост при използването на фондовете по линия на политиката на сближаване в рамките на Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса (CRII и CRII+).

Съветът подчерта, че европейският семестър продължава да бъде ефективен инструмент за координация, за да се гарантира съгласуваност на програмите за реформи на държавите членки. Министрите отбелязаха, че Европейският стълб на социалните права следва да продължи да служи като ориентир за по-голямо сближаване в посока към по-добри условия на живот и труд в Европа, направлявайки координацията на политиките по заетостта и социалните политики на равнището на Съюза. Принципите на Европейския стълб на социалните права следва да се прилагат при надлежно зачитане на съответните компетентности и държавите членки следва да използват наличното значително финансиране от ЕС за съответните реформи и инвестиции, смекчавайки по този начин социално-икономическото въздействие на кризата, ускорявайки възстановяването и повишавайки устойчивостта.

⁶ Док. 5605/21.

⁷ Док. 13246/20.

Съветът настойчиво прикани държавите членки, предвид значителните измерения на настоящата криза, свързани със заетостта и социалната сфера, да включат в плановете си за възстановяване и устойчивост съществени реформи и инвестиции в областта на пазара на труда, социалната политика, здравеопазването и образованието и обучението, като подчертава, че тези реформи и инвестиции следва да подкрепят възстановяването, да насърчават устойчивия и приобщаващ растеж и създаването на работни места, както и да отговарят на съответните предизвикателства, посочени в специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г.

Що се отнася до Комисията, Съветът настойчиво я прикани, в тясно сътрудничество с държавите членки, да преразгледа или разработи нови цели в областта на заетостта и социалната политика, които да направляват прилагането на принципите на Европейския стълб на социалните права на равнището на Съюза и на равнището на държавите членки.

По инициатива на председателството министрите, отговарящи за икономическите и финансовите въпроси, заетостта и социалните въпроси, вътрешния пазар и промишлеността, околната среда и научните изследвания, проведеха тематични обсъждания по теми, свързани с европейския семестър, в контекста на плановете за възстановяване и устойчивост.

На неформалната видеоконференция на министрите на икономиката и финансите от 19 януари 2021 г. бяха обсъдени основните характеристики на Механизма за възстановяване и устойчивост и следващите стъпки във връзка с него. Министрите споделиха своя опит по отношение на изготвянето на плановете за възстановяване и устойчивост. Повечето изказвания бяха по въпроса за мултиплициращия ефект върху икономиката, необходимостта от силно начално финансиране на действията, необходимостта да се гарантира ангажираност с процеса, включително чрез тесен диалог със социалните партньори, и разбира се, за ключовите цели на плановете — екологичния преход, цифровия преход, социалното и териториалното сближаване, равенството между половете, образованието, укрепването на здравните системи, социалното приобщаване, модерна и цифровизирана администрация в публичния сектор. Председателството реши обменът на мнения по прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост да бъде редовна тема на заседанията на министрите.

На неформалната видеоконференция на министрите на икономиката и финансите от 16 февруари 2021 г. председателството направи преглед на актуалното състояние по отношение на Механизма за възстановяване и устойчивост, а три държави членки представиха своите проекти на планове за възстановяване и устойчивост и процеса на тяхното изготвяне. На неформалната видеоконференция на министрите на икономиката и финансите от 16 март 2021 г. председателството отбеляза, че много държави членки вече са в напреднал етап на подготовка на своите планове, и припомни, че бързото прилагане на Механизма за възстановяване и устойчивост ще бъде от полза за възстановяването в цяла Европа. Комисията приветства напредъка, постигнат след последното заседание от много държави членки по планове за възстановяване и устойчивост, но подчерта и оставащите нерешени проблеми. Като се има предвид, че следва да бъдат представяни само напълно готови планове, Комисията посочи, че приветства това да стане в кратки срокове, за да могат те да бъдат взети предвид при пролетната ѝ прогноза и това да позволи изплащането на предварителното финансиране в началото на второто полугодие. Три държави членки представиха съдържанието и състоянието на подготовката на своите планове за възстановяване и устойчивост.

На 25 февруари 2021 г. министрите, отговарящи за вътрешния пазар и промишлеността, проведоха видеоконферентен ориентационен дебат на тема „Европейски семестър — националните планове за възстановяване и устойчивост като инструмент за постигане на целите на промишлената политика: укрепване на единния пазар, двойния преход и стратегическата автономност в един отворен ЕС“.

Като цяло те съсредоточиха вниманието си върху значението на екологичния и цифровия преход и върху необходимостта икономиката на ЕС да стане по-устойчива; няколко министри споменаха значението на трансграничните проекти, както и ролята на важните проекти от общоевропейски интерес (ВПОИ) за укрепване на координацията между държавите членки.

Добре функциониращият единен пазар и лоялната конкуренция са предпоставки Европа да излезе от кризата с COVID-19 по-силна и по-устойчива. Министрите подчертаха, че е важно да се гарантира свободното движение на стоките и услугите в рамките на единния пазар.

Механизмът за възстановяване и устойчивост беше споменат като безпрецедентна възможност не само да се гарантира възстановяване и устойчивост, но и да се стимулират иновациите и да се посрещнат икономическите, екологичните и обществените предизвикателства. Публичното финансиране обаче няма да бъде достатъчно, а трябва да бъдат мобилизирани и частни инвестиции, като беше подчертано какво внимание следва да се обърне на МСП.

Министрите предложиха да се обсъдят уязвимостите и зависимостта на ЕС от трети държави по отношение на стратегически стоки, услуги, технологии и инфраструктура, както и да се установят възможностите за укрепване на стратегическите световни вериги за създаване на стойност и за диверсифициране на външните източници на доставки, като беше изтъкната необходимостта от намаляване на критичните зависимости и засилване на стратегическата автономност на ЕС. От друга страна, много министри подчертаха, че икономиката на ЕС е изградена върху принципа на отворените пазари и се основава на многостранни правила и солидна мрежа от споразумения за свободна търговия.

На 26 февруари 2021 г. министрите, отговарящи за научните изследвания, проведоха видеоконферентен ориентационен дебат относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на европейското научноизследователско пространство с акцент върху инвестициите и реформите.

Министрите споделиха виждането, че научните изследвания и иновациите трябва да бъдат в основата на икономическото възстановяване от кризата не само за да се стимулира икономическата активност, но и за да се ускорят екологичният и цифровият преход и да се укрепи устойчивостта в рамките на цялата система. Структурните реформи и интелигентните инвестиции в контекста на плановете за възстановяване и устойчивост и европейското научноизследователско пространство могат значително да засилят икономическото и социално сближаване на държавите и регионите в ЕС. Освен това те ще спомогнат за преодоляването на предизвикателствата, установени в специфичните за всяка държава препоръки.

Националните правителства трябва да използват тази възможност, за да мобилизират Механизма за възстановяване и устойчивост за стимулиране на инвестициите в най-ценните преимущества на европейското научноизследователско пространство като подобряването на рамковите условия за изследователите, политиките за отворена наука, общоевропейските научноизследователски инфраструктури, както и за максимално увеличаване на полезните взаимодействия на програмите на Съюза помежду им и с националните програми.

Планове за възстановяване и устойчивост могат да включват широк спектър от инвестиции и реформи в областта на научните изследвания и иновациите, които могат да допринесат за напредък по целите в научноизследователската и развойната дейност и за изпълнението на всички одобрени от Съвета стратегически цели в сферата на европейското научноизследователско пространство. Тези инвестиции и реформи следва да допринесат за по-голямата устойчивост и по-добрата подготвеност на националните системи за научни изследвания и иновации за справяне с предизвикателствата вследствие на настоящата криза.

На неформалната видеоконференция на министрите на заетостта и социалната политика от 15 март 2021 г. въз основа на бележка с насоки от председателството беше проведен обмен на мнения относно политиката за заетост и социалната политика по време на семестъра в контекста на плановете за възстановяване и устойчивост. Министрите изказаха мнения по следните въпроси:

- 1) Как чрез реформи и инвестиции в областта на политиката за заетост и умения като част от националните планове за възстановяване и устойчивост могат да се насърчат създаването на качествени работни места и преходите, по-специално към екологична и цифрова икономика (в съответствие с препоръката на Комисията относно ефективна активна подкрепа за заетостта и препоръката на Съвета относно укрепване на гаранцията за младежта), така че да се осъществи преход от спешни мерки към структурни промени?
- 2) Как може да се гарантира, че обявените в националните планове реформи и инвестиции в социалната политика ще са в подкрепа на справедливо, приобщаващо и устойчиво възстановяване, при което няма пренебрегнати?

Много от министрите се съгласиха, че в основата на националните планове за възстановяване и устойчивост следва да бъдат социалните аспекти и аспектите, свързани със заетостта, и дадоха примери за политически реформи.

Министрите споделиха виждането, че държавите членки навлизат в етап на преход от спешни и временни мерки към структурни реформи на системата на пазара на труда и социалната система. Политиката за заетост и социалната политика трябва да бъдат в основата на националните планове за възстановяване и устойчивост, за да се гарантира приобщаващо, справедливо и устойчиво възстановяване, при което няма пренебрегнати. Много министри изтъкнаха необходимостта работниците и безработните лица да придобият подходящите умения, позволяващи им да се справят с новите предизвикателства на пазара на труда в контекста на двойния преход. Най-вече младите хора, жените и групите в неравностойно положение трябва да имат достъп до целево обучение, за да подобрят уменията си и да могат да се адаптират към промените на пазара на труда или за да се подпомогне преходът им към други по-екологосъобразни сектори.

Освен това няколко министри припомниха необходимостта националните системи за социална сигурност да станат по-устойчиви: приобщаващите и устойчиви системи за социална закрила са от решаващо значение за осигуряването на адекватни доходи и предоставянето на услуги, особено на лицата, които имат най-много нужда от тях. Във връзка с това държавите членки се стремят да гарантират подходящ достъп до качествени и финансово достъпни услуги, в това число образование, здравеопазване, дългосрочни грижи и жилищно настаняване за всички.

Министрите потвърдиха, че европейският семестър остава основният инструмент за координация на изпълнението и наблюдението на политиката за заетост и социалната политика. Поради тази причина те настояха Съветът по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси и подготвителните му органи да запазят основната си роля в бъдещия процес на европейския семестър, без да се засяга социалното измерение на неговия цикъл. По-специално, много министри повдигнаха въпроса и за необходимостта за завръщане в много скоро време към пълноценния цикъл на семестъра.

На неформалната видеоконференция на министрите на околната среда от 18 март 2021 г. беше проведен и друг обмен на мнения относно европейския семестър, на който бяха обсъдени приносът на планове за възстановяване и устойчивост към екологичния преход и бъдещето на европейския семестър от екологична гледна точка.

Министрите обърнаха внимание на изключителността на европейския семестър за 2021 г., чиято цел е да се осигури координация с Механизма за възстановяване и устойчивост, и изтъкнаха отново уникалната възможност, която европейският семестър предлага за интегрирането на екологичните проблеми в по-широката икономическа и инвестиционна политика. По този повод министрите приветстваха годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г. поради това, че тя изцяло се надгражда върху миналогодишната стратегия за растеж въз основа на Европейския зелен пакт и на концепцията за конкурентоспособна устойчивост.

Солидна подкрепа беше демонстрирана за целта в планове за възстановяване и устойчивост от 37% в полза на целите в областта на климата и биологичното разнообразие, както и за принципа за ненанасяне на значителни вреди. Някои делегации обаче изразиха опасения относно прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди и повдигнаха въпроса по какъв начин Комисията ще оценява този принцип и приноса на проектите към целта от 37% по отношение на климата.

Предвид трудния избор и сложните решения, които предстоят, министрите изразиха съгласие, че европейският семестър остава най-подходящият механизъм за координирането на икономическата и социалната политика, за набелязването на основните структурни политически предизвикателства и за мониторинга на изпълнението на реформите, а също така и за проследяването на напредъка по съответните цели за устойчиво развитие и общите цели на Зеления пакт.

Във връзка с това министрите признаха, че макар краткосрочното възстановяване да трябва да се счита за приоритет, не би следвало да има място за оспорване на дългосрочните ангажменти за по-устойчива икономика. Както министрите се изразиха, ЕС трябва да гарантира, че „търсенето на ресурси от природата не следва да надвишава капацитета ѝ да ги предлага“. Важно е бъдещите европейски семестри да запазят тези ангажменти и цели по отношение на околната среда и климата.

Отчитайки парламентарното измерение на европейския семестър, председателството взе участие в съвместния дебат на Европейския парламент относно европейския семестър (10 март 2021 г.) и заедно с Европейския парламент организира конференция по въпросите на европейския семестър, както и междупарламентарна конференция по въпросите на стабилността, икономическата координация и управлението в Европейския съюз в рамките на Европейската парламентарна седмица (22 февруари 2021 г.).