



Брюксел, 16.11.2016 г.
COM(2016) 725 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 2017 г.

Въведение

В годишния обзор на растежа за 2017 г. се очертават най-важните икономически и социални приоритети, върху които Европейският съюз и неговите държави членки трябва да съсредоточат своето внимание през следващите месеци. В речта на председателя на Европейската комисия за състоянието на Съюза от 14 септември 2016 г. се подчертава необходимостта Европа да укрепи икономическото си възстановяване и да инвестира масирано в младите си хора и в търсещите работа, както и в своите стартиращи предприятия и МСП. В писмото за намеренията, подписано от председателя и първия заместник-председател на Европейската комисия на същия ден и адресирано до председателите на Европейския парламент и на Съвета, се подчертава необходимостта от постигане на икономическо възстановяване, което да благоприятства всички, особено по-слабите групи в нашите общества, и от засилване на справедливостта и социалното измерение на нашия единен пазар. В писмото се определят редица начини за изпълнението на най-важния приоритет на Комисията — създаването на повече работни места, растеж и инвестиции за Съюза¹. Осигуряването на обещаващи икономически перспективи за всички, съхраняването на нашия начин на живот и предоставянето на по-добри възможности за младите хора също бяха посочени като приоритети в Пътната карта от Братислава, одобрена от държавните и правителствените ръководители на 27-те държави членки на 16 септември 2016 г.

Насоките на политиката, предоставени в настоящия годишен обзор на растежа, са придружени от конкретна препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната², от съобщение за положителна фискална позиция за еврозоната³, както и от задълбочен анализ на икономическите условия⁴, условията на пазара на труда и социалните условия⁵. Насоките се основават на стратегията за икономическа политика за създаване на образцов триъгълник от инвестиции, структурни реформи и отговорни публични финанси, която Комисията следва от началото на своя мандат като част от цялостната си програма за работни места, растеж, справедливост и демократична промяна. В насоките са взети предвид и обсъжданията в Европейския парламент, Съвета и другите институции на ЕС след произнасянето на речта за състоянието на Съюза. Освен това становищата, изразени от социалните партньори в рамките на установените диалози, също бяха взети предвид.

Налице са редица положителни тенденции в ЕС, свидетелстващи за устойчивостта и възстановяването на европейската икономика, въпреки по-голямата несигурност в световен мащаб. Всички държави членки отново отбелязват растеж. Инвестициите започнаха да се увеличават. 8 милиона нови работни места бяха създадени от 2013 г. насам. Равнището на заетост също се повиши. Ако продължат сегашните тенденции, заложената в стратегията „Европа 2020“ цел за равнище на заетост от 75 % може наистина да бъде постигната. Повишаването на равнищата на активност през годините, въпреки кризата, е още един пример за структурното подобрене на функционирането на трудовите пазари. Средното равнище на бюджетен дефицит, което бе над 6 % за еврозоната преди няколко години, тази година е под 2 % и ще продължи да се понижава. Равнищата на държавния дълг се стабилизираха и се очаква да се понижат.

¹ http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_bg

² COM(2016) 726.

³ COM(2016) 727.

⁴ COM(2016) 728.

⁵ COM(2016) 729.

Независимо от това няма място за задоволство, тъй като възстановяването продължава да бъде крехко. Растежът, заетостта и инвестициите все още са забавени от наследството от кризата, както и от структурни недостатъци, датиращи от годините преди нея. Независимо от скорошните подобрения, безработицата остава твърде висока в много части на Европа и продължителният период на висока безработица има социални последици за много държави членки. Освен това темповете на растежа на БВП и на производителността остават под пълния потенциал, а равнищата на инвестициите — под равнищата преди кризата. Все още съществуват и значителни дисбаланси и по-общо рискове в рамките на еврозоната и ЕС като цяло, като конвергенцията между държавите членки и в рамките на отделните държави членки в много случаи е в застой.

Каре 1. Основни икономически и социални промени в периода 2014—2016 г.

Откакто настоящата Комисия встъпи в длъжност, настъпила редица положителни промени:

- От няколко години икономиката на ЕС и еврозоната се върна към умерен растеж, който се очаква да продължи през идните години. БВП на ЕС понастоящем е по-висок, отколкото преди кризата.
- Възстановяването е придружено от създаване на все повече работни места, за което имат принос и неотдавнашните структурни реформи в редица държави членки. 8 милиона нови работни места бяха създадени от 2013 г. насам, почти 5 милиона от които бяха създадени след началото на мандата на настоящата Комисия.
- Равнището на безработицата в ЕС продължи да спада и беше 8,6 % през септември 2016 г., достигайки най-ниското си ниво от 2009 г. насам.
- Същевременно равнището на заетост на възрастовата група 20—64 г. за първи път е над това, наблюдавано през 2008 г., и възлиза на 71,1 % (за второто тримесечие на 2016 г.). Това означава, че целта за заетост от 75 %, заложена в стратегията „Европа 2020“ може да бъде постигната, ако се запази настоящата тенденция.
- Общият размер на инвестициите започна отново да нараства в ЕС от 2014 г. насам и се очаква да продължи да расте (ЕС: 2014 г.: +1,2 %; 2015 г.: +2,2 %; 2016 г.: +2,0 %; 2017 г.: +2,1%; 2018 г.: +2,8 %).
- Бюджетните дефицити в еврозоната намаляха от средно 6 % от БВП през последните години до доста под 2 % през тази година, като това намаление се очаква да продължи. Това даде възможност на редица страни да излязат от процедурата при прекомерен дефицит през последните години.
- Държавният дълг в ЕС и еврозоната се характеризира с трайна тенденция към понижаване от върховете си стойности през 2014 г. и се очаква да бъде в размер на 86,0 % през 2016 г. (91,6 % в еврозоната) и да продължи леко да намалява през следващите две години.

Независимо от това няма място за задоволство.

- Въздействието на благоприятните условия, които до момента спомагаха за възстановяването, отслабва (понижаването на цените на петрола, обезценяването на еврото) и съществуват рискове за перспективите, включително рискове, произтичащи от глобалната конюнктура, но така също и от несигурността, породена от референдума в Обединеното кралство.
- До този момент възстановяването беше подпомогнато в значителна степен от паричната политика на Европейската централна банка (ЕЦБ), включително от ниските лихвени проценти, които са резултат от тази политика.
- Растежът продължава да бъде слаб и все още е забавян от наследството от кризата, което включва например частния дълг, но също така и от структурни недостатъци, датиращи от годините преди нея. Положението на банковия сектор е красноречив пример.
- Все още има данни за макроикономически дисбаланси и ограничена конвергенция, по-специално в еврозоната.
- Застаряването на населението оказва натиск върху финансовата устойчивост и адекватността на системите за социална закрила.
- В определени страни има много високи равнища на дълг, като в седем държави членки от еврозоната дългът е близо до или над 100 % от БВП.
- Структурните реформи остават незавършени в много държави членки и изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки много често е разпокъсано. Модернизирането на продуктовете пазари, пазарите на услугите и пазарите на труда продължава да бъде приоритет в много държави членки.
- Високите равнища на неравенство водят до понижаване на икономическите резултати и

потенциала за устойчив растеж, а рисковете от бедност и социално изключване остават много високи, въпреки че намаляват.

- Макар и да бележи спад, безработицата продължава да бъде много висока в някои държави членки.

Глобализацията, демографското и технологичното развитие също са важни източници на промяна, които трябва да са от полза за всички. Тези промени не може и не трябва да бъдат връщани назад, но може да е необходимо да бъдат допълнени, в частност от усилия за осигуряване на справедливо разпределение на ползите от глобализацията и технологичните промени, включително цифровизацията, сред различните групи в обществото, по-специално сред младите хора. Загрижеността за равенството, справедливостта и приобщаването води до необходимост от повишаване на осведомеността на всички равнища относно въздействието на политиките и реформите върху разпределението на доходите.

Както подчерта Европейският парламент⁶, действителният успех на координацията на икономическите политики в рамките на европейския семестър може да бъде оценен само посредством изпълнението на ключовите реформи, посочени в специфичните за всяка държава препоръки. Въпреки че европейският семестър доведе до значителни реформи в държавите членки, като цяло изпълнението е все още разочаровашо в някои области и се различава в отделните държави. Благодарение на рационализирането на европейския семестър препоръките сега са насочени към основните предизвикателства за всяка държава членка. Освен това дейностите, свързани със сравнителен анализ и партньорски проверки, бяха засилени в различните състави на Съвета. Изпълнението на съвместно договорените приоритети остава приоритет.

Макар че ЕС трябва да осигури подходяща благоприятстваща среда от гледна точка на по-добро регулиране и ориентация за политиката, което е видно от приоритетите на работната програма на Комисията⁷, държавите членки отговарят за основната част от мерките в областта на политиката. ЕС направи конкретни предложения за засилване на възстановяването и повишаване на устойчивостта спрямо бъдещи сътресения. Например в препоръката на Съвета относно националните съвети по производителността, която беше приета през септември, държавите членки се насърчават да разглеждат понятието за конкурентоспособност в най-широк смисъл, като поставят акцент върху повишаването на производителността и растежа. За повишаването на потенциала за растеж и за насърчаването на икономическото, социалното и териториалното сближаване са необходими по-бърз напредък при приемането на реформи в съответствие със специфичните препоръки, отправени към отделните държави, и последователност и изпълнение, които да са подходящи. Държавите членки следва да въведат тези реформи по такъв начин, че напълно да отчетат тяхното въздействие в краткосрочен и средносрочен план, включително свързаните с разпределението въздействия и разходи в резултат от тях.

Каре 2. Обобщение на ключови области за действие на равнище ЕС

На равнището на Европейския съюз Комисията е ангажирана с:

- провеждането на икономическа политика, основана на образцовия триъгълник от насърчаване на инвестициите, извършване на структурни реформи и осигуряване на отговорни фискални политики. Във връзка с това тя обнови европейския семестър, като наред с другото предостави

⁶ Европейски семестър за координация на икономическите политики: изпълнение на приоритетите за 2016 г. (2016/2101(INI)).

⁷ COM(2016) 710.

повече време за диалог с държавите членки и взе предвид социални съображения наред с икономически цели.

- прилагането на правилата на Пакта за стабилност и растеж, включително чрез използване на гъвкавостта, заложената в тях с цел по-добро отчитане на икономическия цикъл и улесняване на реформите и инвестициите, посредством така наречените „клауза за инвестиции“ и „клауза за структурни реформи“.
- привеждането в действие на план за инвестиции за Европа с цел преодоляване на недостига на инвестиции, включително чрез удължаване на срока на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции, засилване на въздействието на фондовете на ЕС в подкрепа на плана, усилия за преодоляване на пречките пред инвестициите и нови източници на финансиране за реалната икономика посредством съюз на капиталовите пазари.
- предприемането на необходимите мерки за задълбочаване на единния пазар в областта на услугите и продуктите, както и в областта на инфраструктурата, за завършване на изграждането на енергийния съюз и за създаване на истински цифров единен пазар, за разширяване на възможностите за предприятията от ЕС посредством търговски споразумения, както и за осигуряване на система за справедливо данъчно облагане в целия ЕС.
- отдаването на приоритет на инвестициите в човешкия капитал посредством стартиране на нова програма за умения, насърчаване на въвеждането на гаранцията за младежта и установяване на показатели за изпълнение в областта на образованието и обучението.
- завършването на европейския икономически и паричен съюз чрез „задълбочаване чрез действие“, включително чрез подкрепа за социалния диалог в ЕС, но също и чрез инициативи за завършване на банковия съюз и по-добро отчитане на приоритетите на еврозоната като цяло.

В работната си програма за 2017 г. Комисията обобщава приоритетите си за следващата година.

Всички инструменти на политиката — парична, фискална и структурна — трябва да се използват поотделно и заедно за засилване на създаването на работни места, растежа, инвестициите и финансовата стабилност. В сегашните условия на ниска инфлация, нисък растеж и ниски лихви, съчетани с подкрепяща парична политика, тежестта за запазването на икономическото възстановяване пада върху други области на политиката. В глобален контекст, белязан от повишената несигурност, е важно да се мобилизират всички вътрешни стимули за растеж чрез подходящо съчетание от политики.

С оглед на това Комисията призовава държавите членки да удвоят усилията си, насочени към трите елемента на образцовия триъгълник на икономическата политика, и същевременно да поставят акцент върху социалната справедливост с цел осигуряване на по-приобщаващ растеж:

- насърчаване на инвестициите;
- извършване на структурни реформи;
- и осигуряване на отговорни фискални политики.

1. Насърчаване на инвестициите

1.1 Подобряване на функционирането на финансовия сектор

Достъпът до финансиране е от решаващо значение за предприятията, така че те да могат да се развият и да създават иновации. В някои държави членки делът на МСП, които определят достъпа до финансиране като най-важното предизвикателство, е все още висок (30 % в Гърция и 25 % в Кипър). Проблемът с финансирането е посочван също от най-малките предприятия (12 % от микропредприятията), относително младите дружества (13 % от създадените в рамките на последните две до пет години) и младите предприятия с висок темп на растеж (14 % от предприятията с годишен темп на растеж от 20 % или повече — т.нар. „газели“)⁸. Тъй като МСП разчитат предимно на банковия

⁸ Проучване относно достъпа до финансиране за предприятия (SAFE), <http://ec.europa.eu/growth/safe>

сектор за финансиране, достъпът им до кредити продължава да бъде повод за загриженост, особено в държави с банкови системи, които са в процес на корекции. За да бъде подкрепена и реформирана рамката за рисков капитал, която е от жизненоважно значение по-специално за дружествата с висок темп на растеж, и за да бъдат подпомогнати финансовите пазари при предоставянето на повече кредити на икономиката, Комисията предложи изменения на регламентите относно европейските фондове за рисков капитал и европейските фондове за социално предприемачество, с които изменения бе отбелязана поредната стъпка към създаването на съюз на капиталовите пазари.

Съюзът на капиталовите пазари може да осигури условията за равен достъп до финансиране за всички предприятия в държавите членки, като по този начин ще се насърчат инвестициите и иновациите без изкривявания. Условията и моделите за финансиране се различават значително в отделните държави членки, вследствие на което се нарушава основната функция на финансовия сектор да действа като ефективен посредник между източниците на капитал и инвестиционни възможности. Един напълно развит съюз на капиталовите пазари ще предоставя алтернативни източници на финансиране чрез пазари на акции и облигации, за да допълва банковата система, от една страна, и да подпомага правилното оценяване на риска и разпределение на капитали във финансовата система, от друга страна. Капиталите трябва да достигат до областите, характеризиращи се с по-висок растеж на производителността, високо продуктивни дейности и иновации. По-дълбоко интегрираните капиталови пазари също така биха осигурили буфер срещу икономически сътресения чрез споделяне на риска от частния сектор. Освен че е необходимо да се осигури бързо приемане на мерките, които вече са предложени от Комисията, допълнителни промени в законодателната рамка относно инвестициите на застрахователни дружества и банки в инфраструктурни активи и малки и средни предприятия ще помогнат за увеличаване на финансирането на икономиката. Освен това недостатъците в националните правни рамки на несъстоятелността водят до неравностойни условия за достъп до кредитиране в държавите членки. Комисията скоро ще представи предложение относно правни рамки за превантивно реструктуриране, втори шанс и мерки за подобряване на процедурите по несъстоятелност.

Държавите членки трябва също така да преодолеят оставащите слабости в банковия сектор, за да насърчат инвестициите и да улеснят финансирането на европейската икономика. Високото равнище на необслужвани кредити продължава да бъде сериозно предизвикателство в редица държави членки. Необслужваните кредити и оперативните слабости в съчетание с условията на ниски лихвени проценти и нисък растеж обременяват рентабилността на банките, което от своя страна обременява способността на банките да генерират или набират нов капитал в подкрепа на ново кредитиране и следователно способността им да подпомагат икономическото възстановяване. Прекъсването на този порочен кръг изисква освобождаване на банките от тази тежест, без това да окаже въздействие върху публичните финанси. Наличието на ефективни правни рамки в областта на извънсъдебното решаване на спорове и на несъстоятелността, включително превантивното реструктуриране, е от решаващо значение в този контекст и приетите реформи следва да бъдат изцяло осъществени. Обслужването на необслужвани заеми от небанкови специализирани институции и продажбата на такива заеми на тези институции следва да бъдат възможни и насърчавани във всички държави членки в съответствие със съответното законодателство.

Банките следва да бъдат насърчавани да продължат да повишават оперативната си ефективност. Цикличните и структурните фактори, включително новите

регулаторни изисквания и условията на ниска доходност, оказаха въздействие върху рентабилността на банките. Адаптирането на бизнес моделите на банките към новата работна среда изисква допълнителни усилия, които могат да включват по-нататъшно намаляване на свръхкапацитета и секторната консолидация. Следва бързо да бъде постигнато съгласие по регулаторните инициативи, които все още са предмет на обсъждания, за да се осигурят правна яснота и сигурност, като същевременно се избегне прекомерното въздействие върху финансирането на реалната икономика. Допълнителните инициативи, предвидени на международно равнище, следва да не водят до значително общо увеличение на капиталовите изисквания.

Напредъкът към завършването на банковия съюз следва да бъде бърз и изисква паралелни подобрения, свързани с по-нататъшно намаляване и споделяне на риска. Устойчивостта на банковия сектор се увеличи значително през последните години. Въпреки това цените на акциите на банките преминаха през периоди на сериозно напрежение през 2016 г., което се дължи също така на промените на международните пазари, като например сътресенията в Китай или тези в резултат от референдума в Обединеното кралство. От съществено значение е да се гарантира доверието в банковия сектор и да се продължи процесът на възстановяване на това доверие. Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките и правилата на ЕС за държавната помощ осигуряват правната рамка за запазване на финансовата стабилност при едновременна защита на данъкоплатците. Работата по общ механизъм за подкрепа на Единния фонд за реструктуриране следва да се ускори. Обсъжданията относно европейска схема за застраховане на депозитите следва да продължат с оглед постигане, колкото е възможно по-бързо, на съгласие между съзаконотателите и следва също да се отдаде приоритет на приемането на предстоящите предложения относно намаляването на риска.

1.2 Увеличаване на въздействието на фондовете на ЕС в подкрепа на Плана за инвестиции за Европа

Планът за инвестиции за Европа се утвърди като полезен инструмент за постигане на конкретни резултати и насърчаване на устойчивото нарастване на инвестициите в държавите членки. Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) мобилизира близо 138 милиарда евро в 27 държави членки за малко повече от една година. През същия период близо 300 000 МСП се очаква да са се възползвали от ЕФСИ.⁹ Планът за инвестиции за Европа посредством различните си компоненти (финансови инструменти, техническа помощ и мерки за подобряване на бизнес средата) води до реална положителна промяна в редица сектори чрез подпомагане на иновативни проекти, които допринасят за създаването на работни места и растеж в местните общности, както и за справяне с младежката безработица. Тези проекти са от ключово значение за бъдещето на икономиката на ЕС и са насочени към ключови области като подпомагането на МСП, иновациите и научноизследователската и развойната дейност, енергията от възобновяеми източници, енергийната ефективност, цифровата и транспортната инфраструктура.

Повече проекти в повече държави членки ще могат да се възползват от Плана за инвестиции. Комисията предложи да бъде удължен ЕФСИ (предложение за ЕФСИ 2.0) и да бъде удвоен неговият размер, така че той да достигне 630 милиарда евро до

⁹ COM(2016) 359 и COM(2016) 581.

2022 г., като в същото време бъде подобрен неговият географски и секторен обхват. Бързото приемане на това предложение е от съществено значение¹⁰.

Освен че срокът на ЕФСИ ще бъде удължен, неговият географски обхват също ще бъде подобрен посредством допълнителни и опростени възможности за съчетаване на ЕФСИ с европейските структурни и инвестиционни фондове, като същевременно ще бъде предоставена засилена техническа помощ в цяла Европа. В новия програмен период на европейските структурни и инвестиционни фондове, които допринасят с 454 милиарда към инвестициите в държавите членки за периода 2014—2020 г., се поставя по-силен акцент върху ефективното и ефикасно използване на ресурсите на ЕС, като се изисква в програмите ясно да се определят планираните резултати и те да бъдат формулирани като количествено измерими цели. Освен това от държавите членки се изисква да работят за създаването на законодателни и структурни условия, даващи възможност на секторите, които получават финансиране, да постигнат ефективно целите. Комисията предложи в бъдеще да се увеличат възможностите за съчетаването на ЕФСИ с европейските структурни и инвестиционни фондове, както и с Механизма за свързване на Европа.

Устойчивите инвестиции повишават производителността на всички сектори на икономиката чрез подобряване на ресурсната и енергийната ефективност и намаляване на разходите за производствени ресурси, като същевременно намаляват външните разходи и въздействия. В частност подкрепата за прехода към нисковъглеродна и кръгова икономика ще създаде нови работни места в областта на услугите, като например иновативните услуги и услугите по поддръжка и ремонт, и в областта на разработването и производството на нови, по-устойчиви продукти. Специфичните области, в които макроикономическото значение на кръговата икономика и подобрената ресурсна ефективност може да бъде съществено, включват екологосъобразните обществени поръчки, инвестициите в инфраструктура за отпадъците и водите, устойчивото строителство, суровините от изключителна важност, биогоривата и биохимикалите, както и инвестициите, свързани с енергията и климата.

Инвестициите трябва да бъдат съсредоточени също върху човешкия капитал и социалната инфраструктура. Създаването на услуги за дългосрочни грижи и на достъпни и гъвкави детски заведения е особено важно с оглед да се намалят задълженията за предоставяне на грижи за възрастни хора и деца, които задължения често засягат жените. Трайни усилия за инвестиции са необходими и в областите на образованието и ученето през целия живот, за да се подкрепи пригодността за заетост и за да се компенсира рискът от разликите в заплащането и в условията на труд между висококвалифицираните и нискоквалифицираните работници.

Държавите членки ще се възползват от по-ясни насоки относно счетоводните правила за публичния сектор (ЕСС 2010), особено в областта на публично-частните партньорства. На 29 септември 2016 г. беше публикувано ръководство за статистическото третиране на публично-частните партньорства, изготвено от Евростат в сътрудничество с Европейската инвестиционна банка и насочено основно към частни заинтересовани страни¹¹. Неговата публикация понастоящем е последвана от активна информационна кампания. Освен това Комисията следи отблизо въздействието на

¹⁰ Заключение на Европейския съвет от октомври 2016 г.: Европейският съвет призовава Съвета да се споразумее по преговорната си позиция относно новото предложение на Комисията за ЕФСИ на заседанието си на 6 декември, като вземе предвид независимата външна оценка, която ще бъде представена през ноември.

¹¹ Евростат/ЕРЕС/Европейска инвестиционна банка, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs (Ръководство за статистическото третиране на ПЧП), септември 2016 г.

тълкуването на счетоводните правила за публичния сектор върху създаването на публично-частни партньорства в различни сектори и ще обмисли по-нататъшни действия, ако това е целесъобразно.

1.3 Преодоляване на пречките пред инвестициите

ЕС и неговите държави членки предприеха стъпки за преодоляване на пречките пред инвестициите, но са нужни още действия. Макар че Комисията ще продължи усилията си за да подобряване на цялостната инвестиционна среда на равнище ЕС, включително чрез задълбочаване на единния пазар, държавите членки трябва да увеличат своите усилия за премахване на пречките пред инвестициите на национално, регионално и местно равнище.

Устойчивите инвестиции изискват здрава и предвидима бизнес среда. Комисията вече предложи инициативи за улесняване на финансирането на реалната икономика, като например намаляването на капиталовите изисквания за застрахователните и презастрахователните дружества по отношение на инвестициите в инфраструктура и приемането на практическо ръководство за прилагането на правилата за държавните помощи в контекста на публичното финансиране на инфраструктура¹². Освен това работата във връзка с енергийния съюз, съюза на капиталовите пазари, стратегията за единния пазар, стратегията за цифровия единен пазар, пакета за кръговата икономика и международните търговски и инвестиционни споразумения обхваща конкретни мерки, които ще помогнат за отстраняване на пречките, ще насърчат иновациите и ще подобрят средата за инвестиции, когато бъдат изцяло приложени. Например, като част от енергийния съюз, следва да съществува процес на управление въз основа на национални планове в областта на енергетиката и климата за 2030 г. и след нея, който процес да осигурява предсказуемост за предприятията, инвеститорите и обществото като цяло. Следва да съществува и по-голяма предварителна сигурност по отношение на счетоводното отчитане в публичния сектор за конкретни сектори, като например енергийната ефективност. Пълното разгръщане на 5G, петото поколение от мобилни комуникационни системи, в целия Европейски съюз до 2025 г. има потенциал да създаде два милиона работни места. Освен това неотдавнашното подновяване на проекта за общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък¹³ ще допринесе за превръщането на ЕС в по-привлекателно място за инвестиране, предлагайки на дружествата предвидими правила, еднакви условия на конкуренция и по-ниски разходи за спазване на изискванията. Проектът ще подкрепи също иновациите в Европа, като гарантира приспадане от данъчната основа на разходите за инвестиции в НИРД и разрешаване на проблема с данъчното облагане, създаващо стимули за финансиране чрез дълг вместо чрез собствен капитал.

Приоритетно значение имат и инвестициите в знанията, иновациите, образованието и ИКТ като двигатели на растежа. В няколко държави членки значителният спад на инвестициите в оборудване и машини отчасти обяснява спада в производителността след кризата. Същевременно ще бъдат необходими повече инвестиции в нематериални активи, като например НИРД, ИКТ и обучение, за да се стимулира растежа на общата факторна производителност и частните инвестиции в отговор на държавни мерки. Държавите членки трябва да гарантират възможно най-ефективното разпределение на капиталите. В миналото общата факторна производителност, която включва редица фактори, като например иновации и по-ефективно разпределение на ресурсите, допринасяше в по-малка степен за растежа и

¹² C/2016/2946.

¹³ COM(2016) 685.

производителността в ЕС, отколкото в САЩ. Тези слаби резултати в Европа се дължат на структурни проблеми, засягащи пазарите на продукти, услуги, капитали и труд. Подобряването на взаимодействието между университетските научни изследвания и бизнес разработките на продукти и услуги е от решаващо значение за повишаване на конкурентоспособността и растежа. По подобен начин създаването на национални платформи за цифровизация на промишлеността ще спомогне за привличането на средства на ЕС, предназначени за тази цел, като това ще доведе до значителни инвестиции, които ще засилят конкурентоспособността на нашата икономика.

Държавите членки трябва да увеличат усилията си за осъществяване на необходимите реформи, насочени към премахване на пречките пред инвестициите, които бяха установени в контекста на европейския семестър. Въпреки мерките, предприети от някои държави членки, по-специално от страни от еврозоната, сериозно засегнати от кризата, напредъкът в отстраняването на пречките пред инвестициите като цяло е неравномерен и трябва да се предприемат повече действия. Това се отнася за области като несъстоятелността, обществените поръчки, ефективността и прозрачността на публичната администрация и специфичните за отделни сектори нормативни уредби, както и за функционирането на пазара на труда и продуктовете пазари. По-специално ефикасната и прозрачна публична администрация и ефективните правосъдни системи са необходими за насърчаването на икономическия растеж и предоставянето на висококачествени услуги за предприятията и гражданите. В някои държави членки пречките пред инвестициите могат също така да включват високо равнище на данъчно облагане и прекалено сложни системи на данъчно облагане, корупция, слаби правни рамки за научни изследвания и иновации, както и трудности при получаването на достъп до финансиране, особено за малките и средните предприятия. Тези реформи, набелязани в специфичните за всяка държава препоръки, са необходими за поддържане и повишаване на равнищата на инвестициите в държавите членки при отчитане на националните особености.

1.4 Възможности за предприятията от ЕС да се възползват от световните пазари и инвестиции

Износът към останалата част на света се превръща във все по-важен източник на работни места за европейците. Благодарение на международната конкурентоспособност на нашите предприятия износът извън ЕС е в основата на повече от 30 милиона работни места (с две трети повече, отколкото преди 15 години), което означава, че понастоящем износът е в основата на почти всяко седмо работно място в Европа. Тези работни места се заемат от висококвалифицирани работници и предлагат по-добро от средното заплащане. Тези места са разпределени между всички държави — членки на ЕС, и са както пряко, така и непряко свързани с износа извън ЕС. Например 200 000 работни места в Полша, 140 000 в Италия и 130 000 в Обединеното кралство са свързани с износа на Германия извън ЕС. Износът на Франция извън ЕС е в основата на 150 000 работни места в Германия, 50 000 в Испания и 30 000 в Белгия. В резултат на това ползите от търговията се разпростират много по-надалеч, отколкото често се смята, като включват значителни ползи за европейските потребители. На фона на първите признаци за обръщане на тенденциите в световната търговия е необходимо да се поддържа откритост и да се улесни по-нататъшната интеграция на предприятията от ЕС в глобалните вериги за създаване на стойност, особено за доставчиците на услуги и МСП.

ЕС е в добра позиция да използва търговската и инвестиционната политика, за да допринесе за постигането на тази цел и да извлече ползи както за предприятията, така и за потребителите и работниците. ЕС е най-големият световен износител и вносител на стоки и услуги (взети заедно). Този мащаб го превръща в най-големия

търговски партньор за около 80 държави и във втория най-важен партньор за други 40. ЕС следва да използва тази своя силна позиция в интерес както на собствените си граждани, така и на хората в други части на света, и по-специално в най-бедните държави в света.

Ратифицирането на Парижкото споразумение относно изменението на климата ще създаде нови възможности за бизнеса в ЕС. Споразумението създава сигурност от гледна точка на политиките и инвестициите за предприятията от ЕС, развиващи дейност в нисковъглеродните и нискоемисионните сектори, не само в Европа, но и в останалата част на света. ЕС и неговите държави членки са най-големите участници в публичното финансиране за развиващите се страни в борбата с изменението на климата. Заедно те предоставят около една трета от публичното финансиране за действия за борба с изменението на климата и са поели половината от заявените ангажименти в рамките на Зеления фонд за климата. В периода 2014—2020 г. най-малко 20 % от бюджета на ЕС ще бъдат изразходвани за действия, свързани с климата. ЕС финансира Световния алианс за борба с изменението на климата — една от най-големите световни инициативи в областта на климата. За да увеличи подкрепата за най-бедните и най-уязвимите, ЕС започна нова фаза, в рамките на която се очаква да поеме задължения в размер на около 350 милиона евро за периода 2014—2020 г. Тези средства ще бъдат предоставени за подкрепа на най-слабо развитите страни и на развиващите се малки островни държави при адаптирането им към последиците от изменението на климата. През миналата година ЕС и държавите членки предоставиха 17,6 милиарда евро за подпомагане на развиващите се държави за справяне с изменението на климата. Това показва решимостта на ЕС да даде своя принос към целта, поставена от развитите страни, за осигуряване на годишно финансиране от различни източници в размер на 100 милиарда щатски долара за развиващите се страни до 2020 г.

Привлекателността на ЕС като място за инвестиции както за чуждестранни, така и за национални инвеститори трябва да бъде засилена. Делът на ЕС в потоците преки чуждестранни инвестиции в световен мащаб намаля от около 50 % преди кризата на 20 % през 2014 г. Въпреки че определящо значение за преките чуждестранни инвестиционни потоци имат промени и събития в световен мащаб, външни за ЕС, входящите потоци реагират на редица фактори, специфични за отделните държави, предприятия и сектори, които оказват влияние върху инвестиционния климат и върху които разработващите политики могат да въздействат в краткосрочен и средносрочен план.

2. Извършване на структурни реформи

2.1. Създаване на работни места и повишаване на уменията

Държавите членки трябва да инвестират повече за създаване на условия, благоприятстващи по-голямото участие на пазара на труда, създаването на повече качествени работни места и ефективното обучение и повишаване на квалификациите. Добре функциониращите гъвкави пазари на труда трябва да бъдат съпроводени от повишено подпомагане в полза на доходите и уменията по време на смяна на работа и от системи за социална закрила, в чиито солидни основи стоят силни социални стандарти. Държавите членки, които извършиха преди кризата широкообхватни реформи на пазара на труда и в областта на социалната закрила, имаха по-добри възможности да подкрепят заетостта и да запазят справедливостта при икономическия спад. Тези реформи включват гъвкави и надеждни договорни условия, с които се насърчава преходът от една сфера на трудова дейност към друга и се избягва неравнопоставеността между различните трудови категории, широкообхватни

стратегии за обучение през целия живот, ефективни активни политики на пазара на труда и модерни системи за социална закрила. Други държави членки въведоха реформи в тази насока по време на кризата, допринасящи за това настоящото икономическо възстановяване да бъде придружено от засилено създаване на работни места.

В много държави членки населението в трудоспособна възраст и работната сила продължават да намаляват, по-специално в резултат на ниска раждаемост, застаряване на населението, емиграция и напускане на пазара на труда поради причини, свързани със здравето. В този контекст трябва да бъдат взети мерки по отношение на несигурността, сегментирането на пазара на труда и тяхното въздействие върху растежа на производителността, за да се намали тяхното отрицателно въздействие върху вътрешното търсене и растежа на производителността. Освен това равенството на възможностите е от ключово значение за социалната справедливост. Увеличаването на участието на жените на пазара на труда, преодоляването на неоправданите разлики в заплащането на мъжете и жените, подобряването на баланса между професионалния и личния живот на мъжете и жените, постигането на по-нататъшен напредък в приобщаването на групите в неравностойно положение и борбата срещу дискриминацията на хората с мигрантски произход са примери за взаимнообвързаността на растежа и социалната справедливост. В това отношение държавите членки трябва да осигурят достъп до качествени услуги и обезщетения в натура, като например грижи за децата, жилищно настаняване, здравеопазване и дългосрочни грижи, образование и обучение. Качествените услуги и обезщетенията в натура допринасят за увеличаване на участието на пазара на труда, особено за жените, както и за социалното приобщаване. Следва да се обърне внимание и на политиките в областта на жилищното настаняване, тъй като те могат да отстранят пречките пред географската мобилност на национално равнище посредством целеви помощи или програми за социално жилищно настаняване.

Няколко държави членки ще трябва да създадат подходящи структури за справяне с притока на мигранти, включително на бежанци, извън контекста на непосредствените краткосрочни нужди. Въпреки че това води до ясни икономически и фискални последици, те не са нито неуправляеми, нито съществени от макроикономическа гледна точка. Стратегическото предизвикателство се изразява в осъществяването на безпрепятствен прием в приемащите общества в краткосрочен план по начин, който е насочен към справяне и с по-дългосрочните предизвикателства пред пазара на труда, образователните политики и институции и социалните системи. Способността за адаптиране на политиките и за развитие на създаването на стимули и умения, които насърчават интеграцията на пазара на труда, ще окаже пряко въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Например няколко държави членки разработиха стратегии за улесняване на интеграцията на мигрантите с предишен опит и предприемачески умения. Тези държави членки предоставиха на мигрантите подкрепа, за да им помогнат да приспособят своите умения и опит към условията на местните пазарни¹⁴.

Необходими са повече действия от страна на държавите членки за борба с младежката безработица, въпреки че в последно време в тази област бе отбелязан напредък. До този момент 9 милиона млади хора са се възползвали от гаранцията на

¹⁴ Комисията наскоро публикува ръководство, което включва 22 проучвания относно добри практики и интерактивен инструмент за самооценка (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>) и с което се цели да бъдат подпомогнати доставчиците на услуги при подобряването на действията им, насочени към предприемачите и потенциалните предприемачи сред мигрантите.

ЕС за младежта, която представлява рамка за подобряване на прехода от училище към работа, инвестиране в пригодността за заетост на младите хора и предотвратяване на риска от социално изключване. Държавите членки обаче трябва да продължат да прилагат гаранцията за младежта и да засилят нейната ефективност, така че от нея да се възползват най-силно нуждаещите се младежи и региони. Комисията ще мобилизира всички свои инструменти. Тя предложи допълнително финансиране за гаранцията за младежта и скоро ще представи нова инициатива за младежта. Освен това близо четири милиона студенти са се възползвали от програмата „Еразъм“. Един на всеки трима млади бенефициери по програмата „Еразъм“ е получил предложение за работа от предприятието, в което е бил на стаж.

Държавите членки трябва да насочат вниманието си към адекватността на уменията спрямо пазара на труда, тъй като прогнозите сочат бъдещ недостиг на хора с квалификации по професионално образование и обучение. За твърде много млади хора първоначалното професионално образование и обучение остава на второ място и само на малка част от работниците се предлагат възможности за по-нататъшно развитие на уменията. Модернизирането на професионалното образование и обучение, включително чрез насърчаване на гъвкави модели на учене, ще помогне на хората да развиват подходящи преносими умения през целия си живот. То изисква тесни партньорства със секторите на бизнеса, висшето образование и научните изследвания. Активното участие на социалните партньори може да доведе до развитието на възможности за чиракуване в нови области, които обхващат различни равнища на умения, като може да се очаква, че тези възможности ще допринесат за отстраняване на несъответствието между търсените и предлаганите умения. На равнище ЕС преразглеждането на Директивата за синята карта има за цел хармонизирането и изясняването на правната рамка за привличане на висококвалифицирани граждани на трети държави, а в гаранцията за уменията се подчертава необходимостта от оценка на специфичните нужди на гражданите на трети държави.

Необходимо е модернизиране на образованието и обучението, за да могат хората да придобият по-добри умения, като се започне от основните умения в областта на езиковата и математическата грамотност и се стигне до уменията в областта на цифровите технологии и предприемаческите умения. Показателите за завършените степени на образование продължиха да се подобряват през 2015 г., а процентът на преждевременно напусналите училище намаля в повечето държави членки, достигайки 11 %. Процентите на преждевременно напусналите училище ромски ученици и ученици с мигрантски произход, особено родените в чужбина, обаче се по-високи. Делът на завършилите висше образование бележи трайно и значително увеличение, възлизайки през 2015 г. на 38,7 %, като в 17 държави членки той надвишава водещата цел на стратегията „Европа 2020“ от 40 %. Независимо от това според международните стандарти твърде много европейци придобиват само ниско ниво на основни умения и умения в областта на цифровите технологии. Това поставя Европа в неизгодно конкурентно положение в една бързо променяща се световна икономика. Изграждането на умения е от съществено значение за насърчаване на по-голямо сближаване и за запазване на европейския социален модел, придружено от насърчаване на повече предприемачески и иновативни способности. В новата европейска програма за умения¹⁵ се поставя специален акцент върху подкрепата за възрастни, които не са достигнали квалификация, съответстваща на средно образование, посредством предоставяне на възможности за оценка на равнището на техните умения, както и на възможности за ново обучение и валидиране на уменията.

¹⁵ COM(2016) 381.

Ефективният социален диалог е от решаващо значение за нормалното функциониране на социалната пазарна икономика. Държавите членки с по-добри показатели често имат по-силни традиции по отношение на социалния диалог. Успехът на социалния диалог зависи от редица фактори, включително желанието и способността на различните партньори да се ангажират и да работят за решения, например когато става въпрос за определяне на заплатите¹⁶. Участието на социалните партньори на равнище ЕС и на национално равнище е от решаващо значение за постигане на подходящ баланс при разработването и прилагането на икономически и социални политики по всеобхватен и ориентиран към бъдещето начин.

Държавите членки следва, съвместно със социалните партньори и в съответствие с националните практики, да гарантират, че техните системи за определяне на работните заплати са ефективни при създаването на работни места и увеличението на реалните доходи и в това отношение се адаптират по-добре към промените в производителността с течение на времето. В редица държави членки динамиката на работните заплати не следва динамиката на производителността в достатъчна степен. Това може да доведе до намаляване на конкурентоспособността или, в случай на умерена динамика на работните заплати, до по-слаби съвкупно търсене и растеж. Това може също така да окаже демотивиращ ефект върху повишаването на производителността, научноизследователската и развойна дейност, иновациите и инвестициите в човешки капитал, насочени към усъвършенстване на уменията. Това може също така да наруши стимулите за преразпределението на ресурси към сектори с висока добавена стойност и по този начин да затрудни допълнително структурната промяна на икономиките в ЕС, насочена към повишаване на тяхната конкурентоспособност. Важно е да се гарантира, че се вземат предвид различията в уменията и икономическите резултати между отделните региони, сектори и дружества. При определянето на минималните работни заплати държавите членки и социалните партньори следва да разглеждат тяхното въздействие върху бедността сред работещите, създаването на работни места и конкурентоспособността.

2.2. Социалната политика като продуктивен фактор — модернизиране на социалната държава

Необходимо е държавите членки да преразгледат системите си за социална закрила с цел по-активно насърчаване на участието на пазара на труда и гарантиране на адекватни сигурност на заетостта и заместващи доходи. Процентът на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване в ЕС, намаля още повече през 2015 г., но продължава да бъде много висок¹⁷. Макар ЕС да е все още далеч от постигането на целта от стратегията „Европа 2020“ поне 20 милиона души да бъдат избавени от бедност и социално изключване до 2020 г., броят на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, понастоящем отново се приближава към равнището от 2008 г. — референтната година, за която е определена целта на стратегията „Европа 2020“. Социалната защита представлява голям дял от публичните разходи на държавите членки, също и поради увеличаването на разходите в тази сфера през последните години, но е възможно те да бъдат насочени по-добре.

¹⁶ На 24 октомври 2016 г. в Комитета по заетостта бе проведено първото тристранно многостранно наблюдение на социалния диалог в държавите членки въз основа на насоките за заетостта, одобрени от Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси на 13 октомври 2016 г. То беше проведено заедно с национални представители на синдикатите и стопанските асоциации.

¹⁷ През 2015 г. около 119 милиона души са били изложени на риск от бедност или социално изключване, което е с близо 3,5 милиона души по-малко в сравнение с 2014 г.

Данъчните и осигурителните схеми следва да предоставят подходяща социална подкрепа и стимули за работа. Подобряването на адекватността и обхвата на схемите за подпомагане на доходите (обезщетения за безработица; социално подпомагане, в т.ч. минимален доход; пенсии) е от решаващо значение за предотвратяване на социалното изключване и по отношение на обезщетенията за безработица може да увеличи както макроикономическа стабилност, така и участието на пазара на труда, като същевременно се намали несигурността. Обезщетенията за безработица следва да бъдат достатъчни по отношение на продължителността, допустимостта и равнищата, а също така и достъпни за всички служители, независимо от договорите им, като същевременно бъдат запазени стимулите за работа и бъдат включени изисквания за активизиране по отношение на търсенето на работа и участието в активни мерки. Освен това следва да има подобаващи обезщетения за гарантиране на минимален доход за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да си осигурят достоен жизнен стандарт. За лицата в трудоспособна възраст получаването на тези обезщетения следва да включва изискване за участие в активни мерки за подпомагане с цел насърчване на (повторната) интеграция на пазара на труда, като по този начин се допринася за устойчивостта на тези системи за подпомагане. В някои случаи за тази цел може да е необходимо да се въведе „обслужване на едно гише“, отговарящо както за краткосрочно, така и за дългосрочно безработните. Следва също така да се насърчат реформите на данъчната система и системата за обезщетения, насочени към подобряване на стимулите за работа и към адекватно заплащане. Данъчните системи също може да допринесат за борба с неравенството в доходите и бедността.

Националните пенсионни системи следва да отразяват по-добре нарастващата очаквана продължителност на живота. Пенсионните системи, в координация с мерките на пазара на труда, следва да позволяват на хората и да ги насърчават да остават на работа до по-напреднала възраст, което отразява нарастващата очаквана продължителност на живота, и да ограничат възможностите за ранно пенсиониране до онези, които действително не са в състояние да работят по-дълго. По-продължителните и пълноценни кариери зависят също и от подходящите умения, възможностите за учене през целия живот и благоприятната работна среда, в т.ч. гъвкавото разпределение на задачите и работните графици. За да се улесни балансът между професионалния и личния живот в трудоспособна възраст и да се спомогне за намаляване на разликата в размера на пенсиите при жените и мъжете, пенсионните системи биха могли да кредитират задълженията за полагане на грижи при надлежно отчитане на фискалните позиции и бъдещите отражения върху разходите. Широкото покритие на допълнителното пенсионно осигуряване може да играе ключова роля в доходите след пенсиониране, по-специално когато адекватността на държавните пенсии може да се окаже предизвикателство, и следва да бъде насърчавано чрез подходящи средства в зависимост от националния контекст.

Политиките в областта на здравеопазването следва да подпомагат и укрепват мрежите за социална сигурност и стратегиите за активно приобщаване чрез превантивни, но също така и лечебни и рехабилитационни политики. Поради това държавите членки следва да продължат да реформират своите системи за здравеопазване, гарантирайки всеобщ достъп до икономически ефективни услуги, свързани със здравето и здравеопазването. Защитата на населението от риск от бедност или от социално изключване поради лошо здравословно състояние и свързани с това разходи е от съществено значение и от социална, и от икономическа гледна точка. Това се отнася и за професионалното активизиране на хората с увреждания. Въпреки действията, предприети на равнище ЕС, липсата на равни възможности на пазара на труда остава най-важното предизвикателство за хората с увреждания. Следва да се положат повече усилия за акцентирание върху уменията вместо върху уврежданията.

2.3 Задълбочаване на единния пазар и разрастване на националните пазари

Държавите членки следва пълноценно да използват съществуващите на равнище ЕС инструменти, за да отключат пълния потенциал на инвестициите и производителността в Европа. През последните години увеличаването на производителността отбеляза забавяне, но това се отрази на различните предприятия в различна степен. В много случаи най-слабо производителните предприятия имаха отрицателен ръст на производителността. Държавите членки трябва да въведат реформи и политики за улесняване на разпространението на нови технологии, за да се гарантира, че ползите от тях ще обхванат по-широк кръг предприятия. Прилагането на стратегията за единния пазар ще породи нови бизнес възможности и ще премахне съществуващите регулаторни и административни пречки, по-специално за доставчиците на услуги, които искат да разширят дейността си в цяла Европа. В ход е работата по конкретни предложения, свързани с прилагането на правилата на единния пазар, както и по мерки в областта на бизнес услугите, в т.ч. улесняването на тяхното трансгранично предоставяне, реструктурирането на бизнеса и несъстоятелността, както и за създаването на проста, модерна и защитена от измами система на ДДС. Благодарение на стратегията за цифровия единен пазар ще се засили регулаторната сигурност в сектора на цифровите технологии. По-доброто прилагане на правилата за защита на потребителите ще осигури равни условия на конкуренция в рамките на единния пазар, ще увеличи доверието и ще допринесе за разгръщането на пълния потенциал на цифровия единен пазар. Комисията проучва и възможността за създаване на единна рамка на ЕС за издаване на разрешения, пряко приложима към големи проекти с трансгранично измерение или големи инвестиционни платформи, които включват национално съфинансиране.

Обществените поръчки са важен фактор за конкурентоспособността, тъй като може да породят структурни промени. Всяка година публичните органи в ЕС изразходват около 14 % от БВП за възлагане на обществени поръчки, които възлизат на над 1,9 трилиона евро, изразходвани ежегодно в ЕС¹⁸. Това се отнася в особена степен за сектори като енергетиката, транспорта, отбраната, информационните технологии и предоставянето на здравни услуги, в които общественият сектор е основен потребител. Модерните системи за възлагане на обществени поръчки изискват възложители, които разбират икономическите последици от работата си и чиито интегритет и прозрачност са безспорни. Институциите трябва да бъдат на разположение за координирането на обществените поръчки между органи на различни равнища, за да се постигнат икономии от мащаба, да се управляват жалбите от дружества и да се одитират обществените поръчки. Трябва да са налице процедури, които предотвратяват корупцията и тайните споразумения между доставчици и се отнасят сериозно към случаите на неравноправни обществени поръчки. Освен това в някои държави членки, в които държавни предприятия оказват осезаемо въздействие върху икономиката, е важно да се осигурят подходящи структури за управление, за да се допринесе по най-добрия начин за икономическото развитие.

В много държави членки структурните промени предполагат прехвърляне на капиталов и трудов ресурс от традиционни към нови дейности, които често са в сектора на услугите. Производителността на труда в този сектор е по-ниска и в ЕС се увеличава по-бавно, отколкото в други развити икономики, по-специално в Съединените щати. Увеличаването на производителността в този разрастващ се сектор

¹⁸ Това са последните оценки, които не включват разходите за комунални услуги. Предишните оценки, които включваха обществените поръчки за комунални услуги, възлизат на около 19 % от БВП на ЕС, т.е. около 2,3 трилиона евро.

става наложително, за да се гарантират качествени работни места и високи заплати. За съжаление незавършената интеграция на вътрешния пазар на услуги и оставащите пречки пред достъпа до някои части от тези пазари ограничават развитието на търговията в рамките на ЕС и разширяването на пазарите за тези услуги. Засилването на конкуренцията на по-интегрирани пазари на услуги също ще е от полза за потребителите и производителите надолу по веригата, тъй като надценките показват тенденция към спад в по-конкурентна среда, докато качеството на продуктите и услугите може да се подобри. Служителите обаче трябва да имат подходящи умения и способност за приспособяване към промените, като за улесняването на този процес може да е необходимо активното участие на публичните органи. Проблемите при прилагането на принципа за взаимно признаване, и в някои случаи — на националните изисквания за маркировка, застрашават целостта на вътрешния пазар. Редица прекомерни пречки в областта на регламентирани професии продължават да пречат на реализирането на пълния потенциал на вътрешния пазар. При бизнес услугите, професионалните услуги и търговията на дребно премахването на тези пречки има по-широко икономическо въздействие.

Приемането на законодателна среда за нови бизнес модели е особено важно за икономическата динамика, но не трябва да става за сметка на справедливостта. ЕС и неговите държави членки трябва да бъдат отворени към нови форми на стопанска дейност в рамките на икономиката на споделянето. Същевременно нееднаквият подход, прилаган в Европа към новите бизнес модели, създава несигурност и за традиционните оператори, и за доставчиците на нови услуги, и за потребителите. Ето защо Комисията предложи насоки за това как следва да се прилага съществуващото право на Съюза по отношение на този динамичен и бързо развиващ се сектор¹⁹. Като част от тези насоки държавите членки следва да направят оценка на основателността и пропорционалността на съществуващите ограничения и да използват абсолютната забрана само като крайна мярка; те следва също така да гарантират, че потребителите се ползват от високо равнище на защита, без да се налагат прекомерни задължения на частни лица, които предоставят услуги само инцидентно. Освен това държавите членки следва да продължат опростяването и изясняването на прилагането на данъчното и трудовото законодателство и правилата за отговорност по отношение на икономиката на споделянето. Чрез сътрудничество с националните органи при регистрирането на икономическа дейност платформите в икономиката на споделянето може значително да допринесат за улесняване на събирането на данъци. Всички тези инициативи следва да способстват за укрепването на рамковите условия за иновации, за намаляването на съществуващата разпокъсаност на пазара и в крайна сметка — за създаването на работни места.

Необходимо е държавите членки да въведат модерни данъчни системи, които да подкрепят растежа и справедливостта между предприятията. Инициативите на ЕС ще доведат до ново равнище на сътрудничество в областта на данъчното облагане в борбата срещу данъчните злоупотреби — от увеличаването на прозрачността на предварителните данъчни становища и на данъчната информация по отношение на многонационалните предприятия до гарантирането на общи мерки за борба със злоупотребите, насочени срещу най-разпространените схеми за избягване на данъци, включително плана за действие на Комисията в областта на ДДС. Трансграничният характер на данъчните измами и избягването на данъци, както и интеграцията на икономиките на държавите членки изискват съгласуван подход, не само чрез европейски инициативи, но и чрез координация на националните политики. Неотдавнашното предложение на Комисията относно общата консолидирана основа за

¹⁹ COM(2016) 356.

облагане с корпоративен данък и механизмите за разрешаване на спорове във връзка с двойното данъчно облагане ще изгради модерна, справедлива и конкурентна данъчна рамка на ЕС. Ще се стимулират благоприятните за растежа дейности, като инвестициите в научноизследователска и развойна дейност и дяловото финансиране, което ще способства за постигане на по-общите цели за съживяване на растежа, заетостта и инвестициите. Преодоляването на недостатъците при събирането на данъци е важно за много държави членки, като някои от тях са предприели мерки за това. Държавите членки следва да използват тези възможности и за намаляване на данъчното облагане на труда. Същевременно държавите членки следва да обърнат специално внимание на разпределителните ефекти от техните данъчните реформи.

3. Отговорни фискални политики

Намаляването на средния бюджетен дефицит на еврозоната и на броя на държавите, които се намират в процедура при прекомерен дефицит, отразява усилията, положени през последните години. Комисията съвсем наскоро представи становищата си относно проектите на бюджетни планове на държавите членки от еврозоната²⁰. Общата картина крие значителни различия между отделните държави членки. Продължават да съществуват предизвикателства по отношение на фискалната устойчивост в редица държави, в които държавният дълг е висок, което може да доведе до уязвимост при негативни сътресения. Други държави имат фискален капацитет. От икономическа гледна точка фискалната позиция трябва да бъде оценена спрямо двойната цел за осигуряване на дългосрочна устойчивост на публичните финанси и за подкрепа на икономическото възстановяване²¹.

Към настоящия момент, като се има предвид необходимостта да се подкрепи продължаващото възстановяване, са нужни повече усилия, които да доведат до положителна фискална позиция за еврозоната като цяло, също и в подкрепа на паричната политика на Европейската централна банка²². Това вече беше обявено в писмото за намерения на председателя до Европейския парламент и до Съвета и понастоящем е отразено в предложението за препоръка относно икономическата политика на еврозоната²³. Фискалната политика на държавите членки следва да подкрепя растежа, като същевременно гарантира по-дългосрочна устойчивост на дълга. Държавите членки с фискален капацитет следва да използват съществуващите възможности за подпомагане на стабилизирането на търсенето. Държавите членки, които нямат такъв капацитет, следва да изпълнят изискванията, посочени в Пакта за стабилност и растеж, и да използват всяка възможност за насърчаване на реформите и подобряване на качеството на публичните си финанси в подкрепа на работните места и растежа. Те следва да насочат усилията си към качеството и състава на бюджетите (приходите и разходите) с цел постигане на максимално въздействие върху растежа. Прегледите на разходите са широко признати като полезен инструмент за тази цел. Това би довело до по-добро разпределение на фискалните позиции в различните държави и до избягване на ситуация, в която в краткосрочен план ще бъде постигната макростабилизация, но с цената на все по-големи рискове за устойчивостта в средносрочен план.

²⁰ COM(2016) 730.

²¹ COM(2016) 727.

²² COM(2016) 727.

²³ COM(2016) 726.

При прилагането на правилата Комисията ще продължи да използва необходимата гъвкавост, заложена в Пакта за стабилност и растеж²⁴. При прилагането на настоящата си методика Комисията също така ще вземе под внимание отражението върху бюджета на извънредния приток на бежанци и на извънредните нужди, свързани със сигурността. Значителна гъвкавост вече бе предоставена на редица държави, които приложиха клаузите за структурни реформи и за инвестиции.

Съществуващите в момента условия за ниски разходи за финансиране са много подходящи за това държавите членки да извършат по-рано някои планирани публични инвестиции. Заедно с постепенното укрепване на номиналния растеж те предлагат и възможност за ограничаване на високите съотношения на дълга. Това може да бъде улеснено чрез намаляване на разходите, които не са ориентирани към бъдещето, и отстраняване на слабостите в областта на данъчното облагане. Пактът за стабилност и растеж предоставя правилната рамка за насока на фискалната политика при различни обстоятелства. Инструментите за фискален надзор трябва да бъдат използвани в пълна степен, за да се създадат стимули за добри политики и да се укрепят икономическото възстановяване.

Пенсионните системи в повечето държави членки бяха реформирани, за да се подобри тяхната устойчивост, ефективност и адекватност, но е необходимо да се предприемат допълнителни стъпки за консолидиране на тези усилия за реформи²⁵. За тази цел действията в рамките на политиките следва да се стремят да допълват проведените пенсионни реформи със съпътстващи политики, включително чрез насърчаване на пенсионните доходи, като се удължи трудовият живот, например чрез обвързване на пенсионната възраст с очакваната продължителност на живота и чрез подкрепа на допълнителни начини за пенсионни доходи. Държавите членки следва също така да въведат мерки за засилване на устойчивостта, с които да се гарантира, че устойчивостта на държавната пенсионна система може да бъде запазена дори при неблагоприятни условия.

Поради застаряването на населението и технологичните промени се очаква публичните разходи за здравеопазване и дългосрочни грижи да нараснат значително през следващите десетилетия. За гарантирането на устойчиви системи за здравеопазване и подпомагането на техния положителен принос за здравето на населението и за икономическия просперитет ще са необходими допълнителни политически действия, позволяващи на хората да останат по-дълго в добро здраве, като същевременно системите за здравеопазване стават все по-ефективни, достъпни и устойчиви²⁶.

4. Следващи стъпки

Държавите членки следва да ускорят изпълнението на ключовите реформи, очертани в отправените към тях специфични препоръки. В същото време те следва

²⁴ COM(2015) 12.

²⁵ Вж. Комитет за икономическа политика (Работна група по въпросите на застаряването) и Европейска комисия (ГД „Икономически и финансови въпроси“), (2015 г.), Доклад от 2015 г. за застаряването на населението: икономически и бюджетни прогнози за 28-те държави — членки на ЕС (2013—2060 г.), European Economy № 3, и Европейска комисия (ГД „Трудова заетост“) и Комитет за социална закрила, (2015 г.), Доклад от 2015 г. относно адекватността на пенсиите: текуща и бъдеща адекватност на доходите на възрастните хора в ЕС, том I и II.

²⁶ COM(2014) 215.

да използват в пълна степен възможностите, предоставени им на европейско равнище. Въздействието на реформите отнема време и колкото повече се бавят те, толкова по-дълго растежът на икономиките остава под техния потенциал. Държавите членки се насърчават да използват ефективно наличните инструменти на равнището на ЕС, например европейските структурни и инвестиционни фондове, Програмата за подкрепа на структурните реформи, веднага след като бъде приета от съзаконодателите, и Плана за инвестиции за Европа. Комисията е готова да съдейства при необходимост. Комисията ще продължи конструктивния си диалог с Европейския парламент и Съвета, за да се гарантира бърз напредък по приоритетните инициативи на ЕС.

Комисията също така ще засили диалога с държавите членки в подготовката на националните програми и специфичните за всяка държава препоръки през пролетта. Като основа следва да се използва общо разбиране за успешното провеждане и последователността на реформите, като се вземат предвид краткосрочните и средносрочните въздействия и разходите и ползите, свързани с разпределението. След публикуването на докладите за отделните страни през зимата Комисията ще продължи обсъждането с държавите членки чрез различни канали, включително специални посещения на политическо равнище под ръководството на отговорния заместник-председател. Държавите членки ще имат и възможността да представят отзиви относно анализа на Комисията по време на втория кръг от двустранни срещи, както и в националните програми за реформи и програмите за стабилност и конвергенция. По време на всички тези контакти Комисията ще постави силен акцент върху изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, приети от Съвета.

Комисията призовава за засилена роля на националните парламенти и засилено участие на социалните партньори в подготовката на националните програми. Приобщаващото разработване на тези програми допринасят за тяхната ангажираност и за по-широката подкрепа на реформите, като Комисията е готова да улесни контактите на всички равнища.