

Рамкова позиция на Република България, относно междинния преглед на стратегия „Европа 2020“

Необходимост от преразглеждане и/или допълване на целите по стратегия „Европа 2020“

Сферите, в които са дефинирани петте основни цели на стратегията – заетост, намаляване на бедността и социалното изключване, образование, иновации и климат/енергетика – са подходящо идентифицирани и продължават да бъдат валидни и в периода на постепенно възстановяване от кризата. Налице е необходимост от засилване на координираното провеждане на структурни реформи в тези области, което да позволи следване на трите приоритета на стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Отпадането на някои от съществуващите цели или допълването им с нови би изместило фокуса на стратегията и би довело до разконцентриране на усилията в различни посоки, вместо до постигане на вече поставените цели. Отреждането на водеща роля на отделни секторни стратегии следва да се вписва във визията и философията на стратегията и да допринесе за напредъка по петте цели. Именно това е ролята на водещите инициативи по стратегията, които катализират секторните усилия за постигане на петте основни цели и чието естество би могло да бъде преразгледано, съответно изпълнението им да бъде засилено до 2020 г. При поставянето на национални цели се търси баланс между реалистичност и амбиция. Бихме подкрепили евентуално преразглеждане на стойностите на някои от целите, като например целта за заетостта, с оглед те да отразяват по-реалистично възможностите от гледна точка на структурната, а не на цикличната компонента на промените. Същевременно, залагането на достатъчно амбициозни целеви стойности има положителен ефект върху ангажираността и съответно върху влаганите усилия в провеждането на политики за постигане на целите.

България запазва непроменени националните си цели в петте области на стратегия „Европа 2020“. Страната ни принципно подкрепя определянето на необвързващи общеевропейски цели по хоризонтални политики, които са в подкрепа на повишаване конкурентоспособността на европейските икономики. Тези цели не следва да бъдат включени като основни цели в стратегия „Европа 2020“.

Необходимост от промяна в структурата на управление на стратегията

Стъпка в правилната посока за подобряване управлението на стратегията е обвързването на финансирането от структурните и инвестиционни фондове на ЕС с изпълнението на стратегията чрез Споразуменията за партньорство и оперативните програми за 2014–2020 г. още на етап програмиране на средствата. Основните усилия трябва да бъдат насочени към повишаване на ангажираността за изпълнение на специфичните препоръки и засилване на тяхната връзка с предварителните условия от Споразуменията за партньорство.

Друга област на възможни подобрения е намиране на по-добър синхрон между различните формати на Съвета на ЕС по отношение на хоризонтални въпроси, като например наблюдението на конкурентоспособността и влиянието ѝ върху макроикономическата и социалната сфери.

Ограничената времева рамка на интегрираното управление на икономическите политики в ЕС не дава възможност за провеждането на реален диалог по отношение на избора на подходящите мерки на политики в отговор на предизвикателствата пред държавите-членки. На национално ниво това намалява степента на ангажираност за изпълнение на специфичните препоръки, а на европейско – затруднява прилагането на ефективно многостранно наблюдение и упражняването на партньорски натиск, а също отнема и възможността да се споделят добрите практики между държавите-членки.

Засилване участието на социалните партньори, включително в предварителната дискусия по мерките на политиката, и постигането на консенсус на ранен етап е определящо за напредъка в провеждането на реформите и изпълнението на препоръките. Липсата на консенсус на национално ниво за конкретни мерки на политики или структурни реформи не следва да се явява пречка пред търсенето на алтернативни варианти за постигане целите на политиката или за адресиране на специфична препоръка.

Националните програми за реформи следва да бъдат все повече резултат от партньорство между всички нива на управление в държавите-членки. Сериозно предизвикателство пред България в приложението на стратегията е липсата на достатъчна комуникация и ефективно участие на всички нива на управление, особено на регионално и местно. Дългосрочното икономическо развитие има силно изразен регионален аспект и трудно може да се управлява единствено чрез общонационални решения. Следването на децентрализиран подход, даващ възможност за адаптиране на политиките не само към националните, но и към местните и регионалните особености, ще гарантира ангажираност на местната власт за реалното изпълнение на целите.

Необходимост от засилване инструментариума за оценка на изпълнението на стратегията

Поради наличието на времеви лаг за реализиране на ефекта от мерките по стратегията, както и поради сериозното забавяне от страна на Евростат при публикуването на някои данни за структурните показатели, към момента е трудно да се направи оценка доколко ефективно е прилагана стратегията на ниво ЕС. Някои от използваните показатели за измерване на напредъка в изпълнението на целите на стратегията са несъвършени и не позволяват обвързване на промяна в стойностите на показателите с ефектите от провеждани реформи (например целите за заетост и бедност съдържат както структурна, така и циклична компонента). При някои от целите на политиката основният показател не е достатъчен за оценка на ефективността, но в съчетание с допълнителни показатели този недостатък в голяма степен се преодолява (например целта за НИРД и целите за образование). Друг пример е фактът, че оценки за адекватността на мерките се правят на база на данни за стари периоди (1 до 2 години назад). Такъв е случаят с показателите в социалната сфера и енергийната ефективност.

Необходимост от засилване на координацията на политиките в рамките на Европейския семестър

Основен инструмент за координация на икономическите политики на ниво ЕС е Европейският семестър, който ежегодно стартира с издаването на общи насоки за икономическа политика в Годишния обзор на растежа. Адресирането на специфичните препоръки от предходната година концентрира изцяло вниманието на държавите-членки върху докладването на напредъка по тях, а новите общи насоки за растеж и заетост на Съюза остават в периферията на дискусиите. Доказателство за това е фактът, че независимо от промените във фокуса на общите насоки, посланията в специфичните препоръки за всяка страна в голяма степен остават непроменени.

Засилената координация и съвместните действия на ниво ЕС в някои области на политиката биха довели до по-високи резултати, включително и на национално ниво. Един от аспектите на засилената координация е предварителната оценка на потенциалните ефекти от планирани реформи на национално ниво върху останалите държави-членки в определени сектори. Това особено важи за секторите климат/енергетика, индустрия, иновации и НИРД, МСП, финансов сектор, ИКТ и транспорт. Съществуват сфери като пряко данъчно облагане, социално осигуряване и здравеопазване, в които на настоящия етап на конвергенция в доходите се налага съобразяване с националните специфики и прави невъзможна засилената координация на политиките.

Интегрираният подход в управление на политиките, налаган с Европейския семестър, следва да осигури съгласуваност между различните области на политиката и на национално ниво. В действителност обаче процесът на формулиране и обсъждане на

специфичните препоръки е организиран по начин, който не отразява в достатъчна степен взаимодействията между мерките в различните области, а също така и бюджетните ефекти от прилагането им в краткосрочен план. Това може да бъде преодоляно чрез по-силна приоритизация в последователността на провеждане на реформите, както и чрез ориентиране на диалога в посока крайни ефекти от политики.

Считаме, че интегрираното икономическо управление в известна степен измества акцента на препоръките към спазване на изискванията на Пакта за стабилност и растеж и на процедурата по макроикономически дисбаланси, като оставя обсъждането на изпълнението на стратегията на заден план. Например в областта, в която България изостава значително в напредъка по целта (инвестиции в НИРД), тежестта и обхватът на специфичната препоръка остават ограничени. В същото време процедурата по макроикономически дисбаланси, през задълбочените прегледи за държавите с потенциални дисбаланси, постепенно разширява обсега си чрез включване на измерения, присъщи на стратегия „Европа 2020“ като социалното измерение и ниския потенциал за растеж на икономиките.

Подобряването на ефективността може да се търси в няколко направления:

- осигуряване на съгласуваност между различните политики, насочени към постигане на общ ефект/резултат;
- стриктно наблюдение на постигнатите резултати (при отчитане наличието на възможен времеви лаг) и предприемане на допълнителни мерки за изпълнението при реализиране на резултати под предварително определен праг;
- осигуряване на адекватно финансиране за съответните мерки/политики;
- по-сериозни усилия за изграждане на разбиране и възприемане от обществото на необходимостта от провеждане на структурни реформи, чиито ефекти се реализират с известно забавяне във времето, но водят до съществени, устойчиви изменения в структурата на икономиката.

Осигуряването на по-висока степен на приемственост в планирането и провеждането на политики с дългосрочен характер от отделните правителства е от ключово значение за изпълнението на стратегията. Други причини за ниска ефективност са пропуските в събирането и предоставянето на статистически данни относно ключови показатели за резултат (късно публикуване, непълни редове), а също така и недостатъчният административен капацитет в някои области на политиката, както и склонността за копиране на чужди практики и опит без съобразяване с националните особености.