

РЕЗЮМЕ

на

„Европа 2020“

и

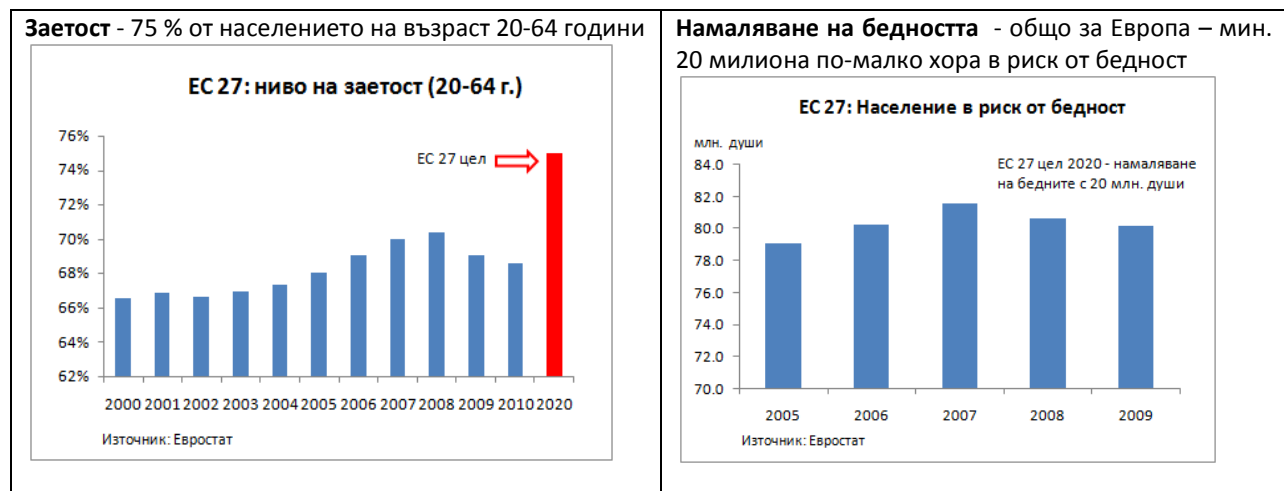
Националната програма за реформи на Република България (2011-
2015)

Европа 2020

В своята оценка на Лисабонската стратегия от началото на 2010 г., Европейската комисия (ЕК) заключи, че *“Лисабонската стратегия имаше положително въздействие върху ЕС, въпреки че основните ѝ цели...няма да бъдат постигнати”*¹. Преобладава мнението, че основните ползи от стратегията са свързани с изграждането на широк консенсус за реформите, от които се нуждае ЕС, а причина за неуспеха ѝ е несъответствието между поетите задължения и извършените действия. Комисията заключава, че Лисабонската стратегия *„е фокусирана върху правилните структурни реформи”,* но че процесът трябва да бъде *„по-добре организиран, за да се фокусира повече върху критичните елементи, които изиграха ключова роля за произхода на кризата”,* като макроикономическите дисбаланси и проблемите с конкурентността. Тези потенциални опасности *„не са били адекватно адресирани в наблюдението на икономическите политики на държавите-членки, осъществявано чрез Пакта за стабилност и растеж и Лисабонската стратегия”*. Критичните коментари на ЕК до голяма степен повтарят предишните критични бележки към първоначалния вариант на Лисабонската стратегия, в частност слабите управленски структури и липсата на ясни отговорности за страните-членки.

На пролетната среща на върха през март 2010, лидерите на ЕС подкрепиха предложението на ЕК за създаване на нова стратегия: *„Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, която следва да „осигури високи нива на заетост, производителност и социално сближаване”*². „Европа 2020” има за цел да коригира основните повреди на своя предшественик, а също и да установи цялостна пътна карта за икономическо възстановяване на ЕС. В заключенията си³ Съветът определи, че стратегията ще представлява рамка за *„засилено координирано действие”* и *„подкрепа за прилагането на структурните реформи”*. Подчертано бе, че *„акцентът сега трябва да е върху изпълнението и ние ще ръководим и наблюдаваме този процес”*.

Комисията предложи ограничен брой цели – пет измерими цели за ЕС, които да се превърнат в национални цели за постигане на най-висока политическа съпричастност от държавите-членки. Тези измерими *„цели на ЕС”* включват постигането до 2020 година на определени нива.

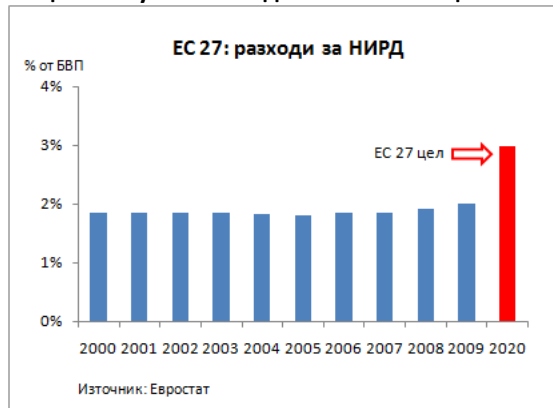


¹ European Commission (2010) Lisbon Strategy evaluation document. Commission Staff Working Document

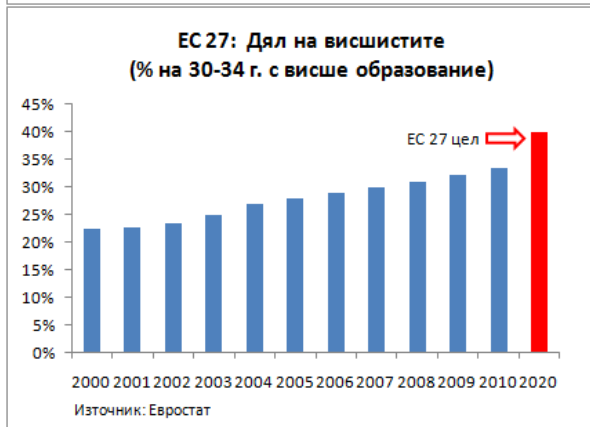
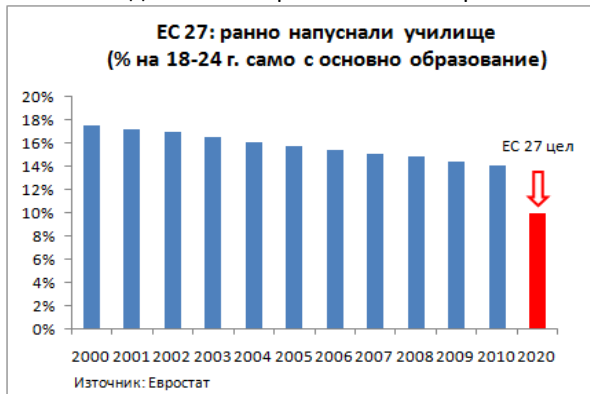
² European Commission: Europe 2020. A Strategy For Smart, Sustainable And Inclusive Growth, Communication, COM (2010), 2020. Brussels

³ European Council Conclusions 17 June, 2010

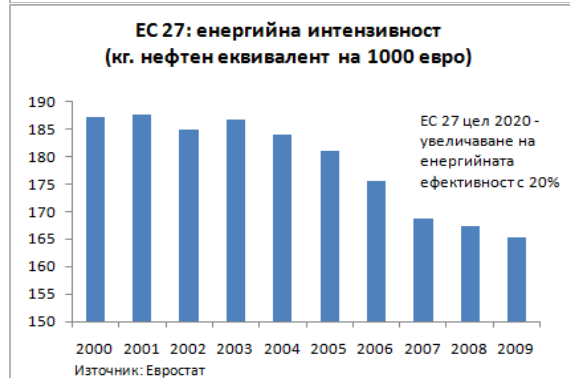
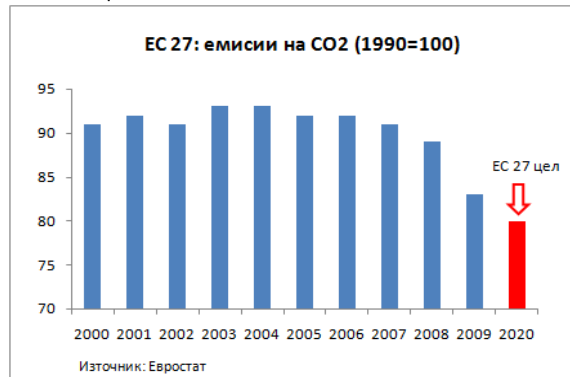
Инвестиции в научни изследвания и иновации - 3% от БВП



Образование - дял на преждевременно напусналите училище под 10% и най-малко 40% от по-младото поколение да имат завършено висше образование



Климатични промени и енергетика - т.нар. „20/20/20 цели“- таван на CO2 емисиите, показатели за енергийна ефективност и дял на потреблението на енергия от възобновяеми източници



Целите следва да бъдат постигнати не по-късно от 2020 година. Държавите-членки установяват свои национални цели в същите области, вземайки предвид изходните си позиции и национални особености и в съответствие с националните си процедури за вземане на решения.

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

ЕК предложи и по-строг мониторинг на свързаните с изпълнението на стратегията Национални програми за реформи (НПР), което беше една от най-големите слабости на Лисабонската стратегия.

Каре 1: Лисабонската стратегия

Целта на Лисабонската стратегия, лансирана през 2000 г., беше да направи ЕС *„най-динамичната и конкурентоспособна, основана на знанието икономика в света до 2010 г.“*. Още тогава е осъзнато, че програмата за реформи, необходими за постигането на тази амбициозна цел, не би могло да се провежда само на равнище ЕС. Необходими са реформи и на ниво държава-членка, тъй като много от политиките са в области, където компетентността е на национално равнище. В средата на програмния период, през 2005 г., провалите на стратегията вече са видими: прекалено сложна структура с множество цели и мерки за изпълнение, неясно разпределение на отговорностите и задачите, слабо ръководство от страна на ЕК и липса на политическа ангажираност от отделните страни.

Тази средносрочна оценка доведе до повторно, след 2005 г., начало на стратегията, като фокусът се измести изцяло върху растежа и заетостта. Осъществено беше и леко адаптиране на модела на управление, усилвайки партньорството между ЕС и държавите-членки. Цялостната посока на стратегията обаче остана съвкупна и беше твърде късно за смяна на курса. Финансовата и икономическа криза от 2007 г. беше последният удар за стратегията, връщайки растежа и заетостта в ЕС до рекордно ниски стойности.

В допълнение към списъка с измерими цели са установени и т.нар. *„водещи инициативи“* (общо 7 на брой) *„за катализиране на напредъка по всяка приоритетна тема“*.

Седемте инициативи са:

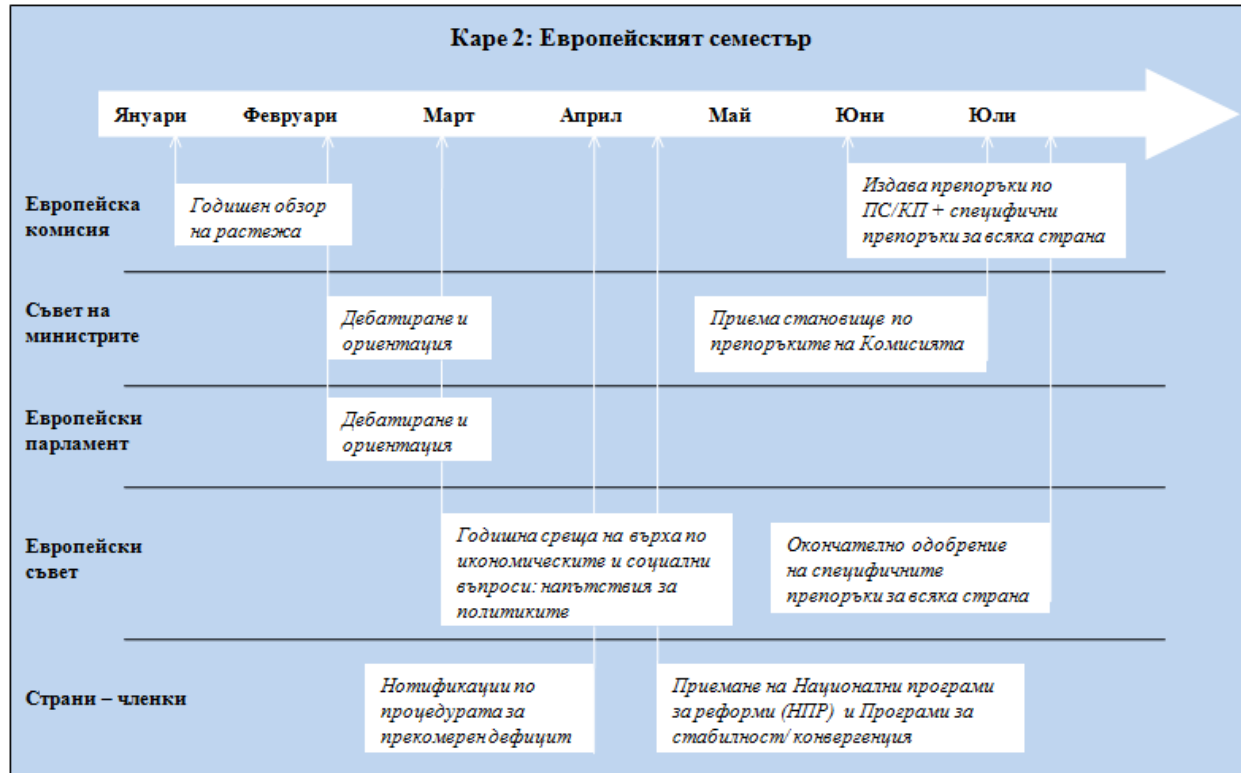
- *„Съюз за иновации“* (научни изследвания и иновации),
- *„Младешта в движение“* (образование),
- *„Програма в областта на цифровите технологии за Европа“* (единен цифров пазар),
- *„Европа за ефективно използване на ресурсите“* (енергийна ефективност),
- *„Индустриална политика за ерата на глобализацията“* (бизнес климат и търговия),
- *„Програма за нови умения и работни места“* (реформиране на трудовите пазари),
- *„Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване“* (социално и териториално сближаване).

Страните от ЕС одобриха и т.нар. „**Интегрирани насоки Европа 2020**“⁴. Тези насоки (общо 10 на брой) се отнасят до провежданата икономическа политика на равнище ЕС и национално ниво. Според насоките, държавите-членки трябва да извършват реформи насочени към постигане на стабилни публични финанси, по-голямо участие в работната сила както на мъжете, така и на жените, по-добър бизнес климат, по-добро образование и повече научни изследвания, по-голяма ресурсна ефективност и по-ниски емисии на парникови газове. Националната програма за реформи описва как насоките се съблюдават и изпълняват в съответната държава.

Взето е решение докладването и оценката по „Европа 2020“ и Пакта за стабилност и растеж (ПСР) да се извършва едновременно, което предполага едновременно отчитане от страните по техните Програми за стабилност/Конвергентни програми⁵ и Национални програми за реформи. Този процес на засилено интегрирано наблюдение, адресиращо от една страна ключовите макроикономически предизвикателства (отчетени в КП) с тематичния подход за ускоряване на структурните реформи (представени в НПР) се означава като „**Европейски семестър**“.

Стратегия „Европа 2020“ предвижда всяка държава-членка да представи най-късно до края на април на всяка година своята Национална програма за реформи заедно с Програма за стабилност или Конвергентна програма. В последния етап на „семестъра“, преди настъпването на летния сезон, Съветът, въз основа на препоръките на Комисията, изготвя специфични за всяка държава политически насоки. Целта е държавите-членки да имат възможност да вземат предвид тези препоръки, когато изготвят бюджета си за следващата година.

Последователността на действията, които извършват отделните страни в рамките на „семестъра“ е показано на следващата графика.



⁴ <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>

⁵ Страните, които са част от еврозоната изготвят Програма за стабилност, а тези които са извън нея – Конвергентна програма (бел. авт.)

Националната програма за реформи на Република България (2011-2015)

В рамките на „европейския семестър“, България предостави за разглеждане в ЕК своята Национална програма за реформи и Конвергентна програма на 15 април 2011 г. В НПР са описани мерките, които България вече е предприела или предстои да предприеме за изпълнение на петте национални цели. Идентифицирани са и структурните проблеми, които пречат за ускоряване на растежа и подобряването на конкурентоспособността. Общата средносрочна икономическа рамка на българската икономика също е представена в НПР и е доразвита в Конвергентната програма.

Очакванията на авторите на НПР е „в резултат от успешното прилагане на тези реформи“ до 2020 г. „да постигнем повишаване на жизнения стандарт в страната до 60% от средното ниво за Европейския съюз“.

Национални цели за България	Ниво на целите към 2020 г.
1. Национална цел за заетост	76% заетост сред населението на възраст 20-64 г.
2. Национална цел за инвестиции в изследователска и развойна дейност	1,5% от БВП
3. Национална цел за климат/енергетика	16% дял на възобновяемите енергийни източници в брутно крайно потребление на енергия и повишаване на енергийната ефективност с 25% към 2020 г.
4. Национална цел за образование	11% дял на преждевременно напусналите образователната система до 2020 г. и дял на 30-34 годишните със завършено висше образование - 36% до 2020 г.
5. Национална цел за социално включване / борба с бедността	Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души

Източник: Национална програма за реформи (2011-2015 г.), 13 април 2011 г.

Пряко отношение към финансирането на мерките в НПР имат структурните фондове на ЕС, които имат високо съответствие с въпросите на „Европа 2020“. Предвид факта, че България е по-слабо развита държава, което ѝ дава право да получава висок дял от структурните фондове на ЕС, известна част от мерките в НПР ще се финансират и с европейски средства.

Последният вариант на НПР от 13 април 2011 г., на базата на който са направени настоящите две оценки на въздействието, е сериозно променен спрямо първоначално изпратения до ЕК проект на НПР от ноември 2010 г. По искане на ЕК е добавена допълнителна информация относно предприетите и запланивани реформи, по-пълно е описанието на мерките и действията, както и предвижданото им влияние за постигане на националните цели. Включени са допълнителни глави, програмният период също е увеличен - от 3 на 4 години. Остава обаче разминаването в сроковете – в НПР разписаните мерки са с максимален хоризонт до 2015 г., докато стратегия „Европа 2020“ е с десетгодишен период – до 2020 г.

Национална цел за заетост



Националната цел е достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г. Тази цел е по-висока спрямо заложената средна стойност за ЕС.

Според програмата, за изпълнението на националната цел, равнището на заетост следва да нараства средногодишно с 0,67% през всяка година до 2020 г. Увеличаването на заетостта с 6,7% през следващите 10 години обаче няма да бъде достатъчно за изпълнението на крайната цел. Според данните на Евростат през 2010 г. нивото на заетост в България е спаднало

до 65,4%. Съответно усилието за постигане на 2020 целта, трябва да е минимум 1% средногодишно в следващия десетгодишен период.

Причина за спада на заетостта през 2009 и 2010 г. е настоящата криза, която изтри от пазара на труда над 300 000 работни места. Това означава, че постигането на заложената цел ще зависи до голяма степен от възстановяването на изгубените работни места през последните две години. Новите работни места по правило следват възстановяването на икономиката, но това е труден и бавен процес. Гъвкавостта на пазара на труда е от решаващо значение за по-бързото реструктуриране и последващо нарастване на заетостта.

Политиката по отношение на заетостта, така както е разписана в Националната програма за реформи, е почти изцяло насочена към активни мерки на пазара на труда – като програми за квалификация и преквалификация, субсидирана заетост и т.н. Фокусът върху самия пазар на труда (и съответните държавни регулации) почти изцяло отсъства, а именно там се крие големият въпрос – ще създаде ли пазарът достатъчно работни места през следващите години?

Дефинирани са и две **подцели**:

- намаляване на младежката безработица (15-29 г.) до 7%
- постигане на заетост сред по-възрастните (55-64 г.) от 53% през 2020 г.

Според НПР, основните реформи и действия в средносрочен план са насочени към повишаване равнищата на икономическа активност и заетост, подобряване на съответствието между умения и потребности на пазара на труда, и ефективни инвестиции в развитие на човешкия капитал.

През 2011 г. политиките в заетостта се изпълняват чрез Националния план за действие по заетостта, в който се включват комплекс от мерки за социална интеграция на безработни лица и за обучение на заети и безработни лица. В средносрочен план, до 2015 г. ще се прилагат мерки в следните приоритетни направления:

- 1) Повишаване участието на младежите на пазара на труда и съкращаване на периодите им на безработица. Осигуряване на „нов старт“ на 27% от безработните младежи до 2015;
- 2) Подобряване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда;

- 3) Активиране на продължително безработни и икономически неактивни лица и интеграция на неравнопоставените групи на пазара на труда, включително повишаване на заетостта сред по-възрастните, осигуряване на „нов старт“ на 35% от безработните лица до 2015 г.
- 4) Предоставяне на ефикасни услуги по заетостта с цел бързо устройване на безработните на работа;
- 5) Подобряване на съответствието между търсене и предлагане на труд;
- 6) Повишаване на равнището на знания и умения на работната сила чрез дейности по учене през целия живот.

Национална цел за инвестиции в изследователска и развойна дейност



По отношение на научните изследвания и развойната дейност, България изостава значително от останалите страни в Европа. Това изоставане е както в равнището на инвестираните средства, особено от частни източници, така и в тяхната ефективност. Заложена в НПР национална цел е инвестициите в научноизследователска и развойна дейност⁶ (НИРД) да достигнат 1,5% от БВП през 2020 г. Това означава почти тройно увеличаване на тези разходи спрямо нивото към 2009 г., което е 0,53% от БВП, в т.ч. 0,37% публични и 0,16% частни.

Възлагат се надежди за усвояване на средства за научни изследвания и иновации по линия на европейските фондове. По-конкретно, очакванията са минимум 15% от структурните фондове през следващия програмен период да се използват за финансиране на изследвания и иновации. Националното финансиране също ще нараства - с 5% годишно. В края на периода на стратегията частните инвестиции се прогнозира да имат над 50% дял в общите разходи за НИРД. Очаква се и почти двойно увеличение на заетите на пълно работно време в частния сектор в дейности по НИРД (от 3580 през 2011 г. на 7000 през 2020 г.).

Предвид на развитията до момента, има сериозни основания за съмнение в реалистичността на прогнозите за постигането на националната цел. От една страна имаме твърде ограничени ресурси - човешки и финансови, както и ниското ниво на капацитет за управление на този важен поставят сериозни въпроси пред бъдещето на сектора на науката и иновациите.

Резултатите от сравнителния анализ „Иновационен съюз 2010“⁷ поставят България на предпоследно място в ЕС (след Латвия) по иновационна дейност и много под средното ниво за ЕС 27. Основните причини за слабия резултат на страната са свързани с ниския дял на малките и средни предприятия (МСП), които извършват иновационни дейности или си сътрудничат с други

⁶ По дефиниция на НСИ, Научноизследователската и развойна дейност (НИРД) включва всяка творческа работа, която се провежда систематично с цел да се увеличи обемът на знанията, включително познанието за човека, културата и обществото, както и използването на този обем от знания за нови приложения.

⁷ Повече за изследването: http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/iu-scoreboard-2010_en.pdf

МСП в тази област; слабото икономическо приложение на патентите и ограниченият дял на МСП въвеждащи иновационни продукти.

Недостатъчното инвестиране в НИРД у нас е най-осезаемо в бизнес сектора, а именно от там се очаква да дойде сериозният скок в бъдеще. Не трябва да се забравя, че през последните 20 години българската икономика във все по-голяма степен се ориентира към услугите (в момента близо 65% от БДС се генерира от услуги), което е за сметка на намаляване тежестта на индустрията и земеделието. Тази структурна промяна има важни последствия за НИРД, тъй като услугите като цяло се характеризират с по-слаба интензивност на НИРД. Съществуващата в момента специализация в ниско технологични сектори и липсата на технологични компании в България е допълнително основание за съмнение.

Настоящата икономическа криза допълнително сви бюджетите на предприятията за изследвания и иновации, но вероятно има и други причини. В тази връзка е нужно да се направи задълбочен анализ какви са причините за ниския дял на частните инвестиции в НИРД и какви мерки би било уместно да се приложат за подобряване на ситуацията. Едно от обясненията за липсата на частен интерес към инвестиции в НИРД е, че тези дейности дават ефект след по-продължителен период от време. В този смисъл, мерките за подобряване на достъпа до финансиране за иновативните предприятия ще помогнат в значителна степен за обръщане на тази тенденция. Полезни в това отношение са две мерки, включени в Приложение 1 на НПР - мярка 80 „Фонд за рисково финансиране“ и мярка 82 „Фонд за инвестиции в компании в етап на растеж“. И при двете, 85% от бюджета се осигурява от Европейския фонд за регионално развитие, което е друг техен плюс.

За увеличаването на частните инвестиции в НИРД значение има също ефективната защита и управление на интелектуалната собственост, както и модернизацията на системата на висшето образование и публичната научна база. За съжаление прогресът на България в тези направления не е голям, а индикации за някаква сериозна промяна в бъдеще по скоро липсват.

Национална цел за климат и енергетика

Националните цели по пакет „Климат-енергетика“ обхващат:

- 1) Достигане на 16% дял на възобновяеми енергийни източници в брутно крайно потребление на енергия;
- 2) Повишаване на енергийната ефективност с 25% към 2020 г.
- 3) Използването на енергия от възобновяеми източници в транспортния сектор да достигне 10 на сто до 2020 година.

България няма индивидуална цел за намаление на емисиите на парникови газове, въпреки че на общоевропейско ниво има договорена цел до 2020 г. да се постигне 20% намаление на парниковите емисии в сравнение с нивата от 1990 г.

Според записаното в НПР, през следващите 10 години се очаква производството на енергия от ВИ в България да се увеличи почти двойно, т.е. да има сериозен инвеститорски интерес в проекти за „зелена“ енергия. Роля за това има и държавата, която е определила преференциални, по-високи цени и дългосрочни договори за изкупуване на този вид енергия.

Сред по-важните мерки, които ще подпомагат изпълнението на заявените цели са:

- Организиране на електроенергийна борса,

- Осигуряване на регулаторни стимули за инвестиции в мрежова инфраструктура и за развитие на мрежите за енергия от ВИ;
- Разширяване дейността на фонд „Енергийна ефективност” за финансиране на проекти в областта на ВЕИ;
- Финансово насърчаване на мерки за енергийна ефективност чрез схемите на Фонд „Енергийна ефективност”, специализирани кредитни линии, средства от европейски фондове;
- Въвеждане на отчисления за тон депониран отпадък, дължими от лицата, които депонират отпадъци и др.

Национална цел за социално включване



Според оценките в НПР, през 2008 г. равнището на бедност в България е 21,4% или 1,63 млн. лица са били бедни. Съответно, националната цел е към 2020 г. да бъде постигнато абсолютно намаление на бедните с 260 хил. души, което е 16% от бедните през 2008 г.

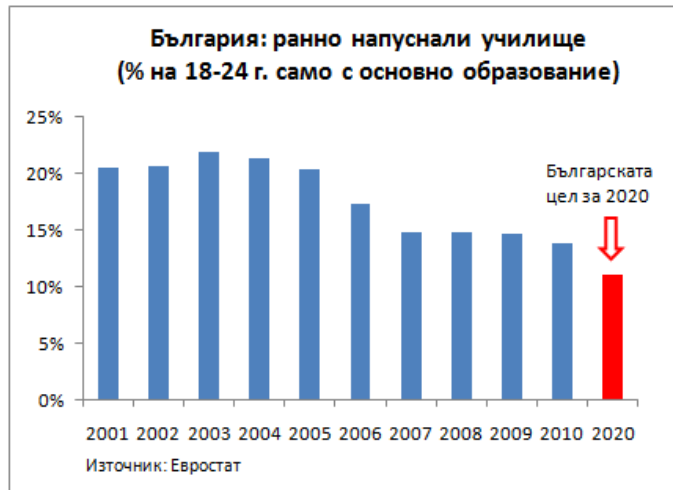
Стратегиите за постигането на целта предвиждат към 2020 г. бедните в групите на децата (0-18 г.) и безработните (15-64 г.) да намалееят с по 78 хил., а с по 52 хил. по-малко да бъдат бедните сред възрастните (65+) и заетите (18-64 г.).

Изтъква се силната връзка между целта за бедността и целите за заетостта и образованието, в смисъл че успешното намаляване на бедността е силно зависимо от постигането на целите в областта на заетостта и образованието.

Според НПР, основните краткосрочни и дългосрочни мерки, които ще се прилагат са свързани с:

- Разработване и въвеждане на механизъм за определяне на размера на минималната работна заплата;
- Осигуряване на социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението;
- Деинституционализация на грижата за деца и подпомагане на семействата с деца;
- Инвестиции в интегрирани услуги за ранно детско развитие;
- Осигуряване на материална подкрепа, подходящи форми за заетост, квалификация и преквалификация, и на достъпна среда за хората с увреждания;
- Повишаване на адекватността на пенсиите;
- Създаване на интегрирани социални, здравни и образователни услуги за бездомните лица и т.н.

Национална цел за образование

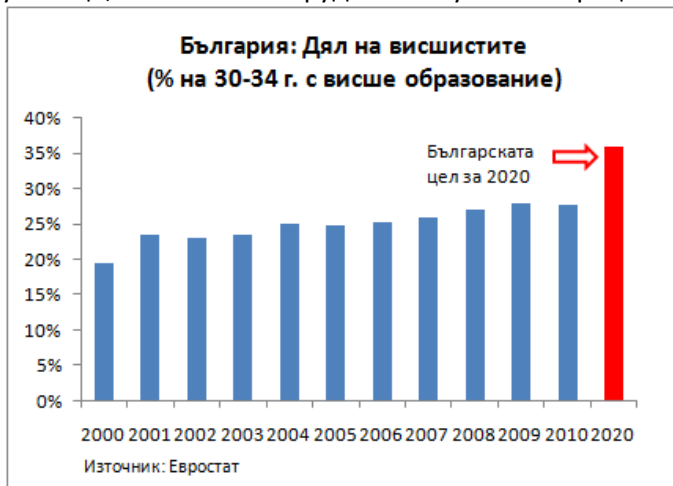


Българските национални цели в областта на образованието са:

- 1) Дял на преждевременно напусналите образователната система от 11% до 2020 г.
- 2) Дял на 30-34 годишните със завършено висше образование - 36% до 2020 г.

Предвидените мерки за постигане на целта са обособени в три приоритетни области:

1) **Засилване ролята на предучилищната подготовка.** Мерките са насочени към разширяване обхвата на децата включени в задължителна предучилищна подготовка (законодателните промени вече са факт); повишаване на квалификацията на учителите; осигуряване на възможности за провеждане на консултации и допълнителни занимания с ученици, които имат затруднения в учебния процес.



2) **Превенция и ограничаване на ранното напускане на училище** – осигуряване на възможности за допълнителни занимания в малки групи и обучение по индивидуални програми; организиране на целодневни форми на обучение в началния етап на основното образование.

3) **Създаване на стимули за завършване на висше образование** – осигуряване на допълнителни студентски стипендии и награди; по-широко прилагане на програмата за студентско кредитиране; реформа в нормативната база -

въвеждане и развитие на рейтингова система на висшите училища, осигуряване на възможности за провеждане на студентски практики в реална работна среда, подобряване качеството на висшето образование.