



БЯЛА КНИГА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА И ДОКУМЕНТИ ЗА РАЗМИСЪЛ ЗА ЕС27 ДО 2025 г.

БЯЛА КНИГА ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА

*ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ
ОТНОСНО СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ЕВРОПА*

*ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО ИЗВЛИЧАНЕТО НА
ПОЛЗИТЕ ОТ ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА*

*ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО ЗАДЪЛБОЧАВАНЕТО
НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ*

*ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО БЪДЕЩЕТО
НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОТБРАНА*

*ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО БЪДЕЩЕТО
НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС*

Европейска комисия

Rue de la Loi / Wetstraat, 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 2 299 11 11

Съдържание

БЯЛА КНИГА ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА	5
ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ЕВРОПА	37
ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО ИЗВЛИЧАНЕТО НА ПОЛЗИТЕ ОТ ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА	73
ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО ЗАДЪЛБОЧАВАНЕТО НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ	97
ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОТБРАНА	141
ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО БЪДЕЩЕТО НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС	165

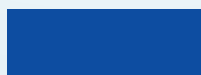


Европейска
комисия



БЯЛА КНИГА ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА

*Размисли и сценарии за
ЕС-27 до 2025 г.*





Предговор

На 25 март 2017 г. в Рим 27-те лидери на държавите — членки на Европейския съюз, ще застанат рамо до рамо в мир и дружба.

Това само по себе си е постижение, което мнозина биха счели за немислимо, когато шестте държави членки основателки се споразумяха за Договорите от Рим преди 60 години.

Отбелязвайки тази годишнина, си спомняме за всички онези преди нас, чиято мечта за Европа стана реалност. Сега е момент, в който трябва да се замислим с гордост за постигнатото и да си припомним ценностите, които ни обединяват.

Рим трябва обаче да бъде и началото на нова глава. Изправени сме пред важни предизвикателства, свързани със сигурността ни, благосъстоянието на гражданите и ролята на Европа в един все по-многополюсен свят. Обединена Европа с 27 държави членки трябва да определи собствената си съдба и да очертае визия за собственото си бъдеще.

Настоящата бяла книга е приносът на Европейската комисия към тази нова глава от европейския проект. Искаме да започнем процес, който ще позволи на Европа да определи собствения си път напред. Искаме да посочим предизвикателствата и възможностите, които се откриват пред нас, както и да представим по какъв начин можем колективно да изберем ответните мерки, които ще предприемем.

След обширни дебати в целия континент през идните месеци, включително в Европейския парламент, националните парламенти, местните и регионалните органи и гражданското общество като цяло, ще доразвия тези идеи и ще изразя



личното си становище за бъдещето на Европа в речта си за състоянието на Съюза през септември 2017 г.


Това следва да помогне на Европейския съвет да формулира първите заключения до края на годината и да реши какви действия да бъдат предприети, за да се започне работата по тях преди изборите за Европейски парламент през юни 2019 г.

Докато мислим в каква посока да поемем, не трябва да забравяме, че Европа винаги е била най-силна, когато сме били обединени, смели и уверени, че можем да оформим бъдещето си заедно.

Европейският съюз промени живота ни в положителен аспект. Трябва да направим необходимото той да продължи да го прави и за следващите поколения.

A handwritten signature in blue ink, which appears to be "Jean-Claude Juncker". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke extending to the right.

Жан-Клод Юнкер
1 март 2017 г.



„Европа няма да бъде изградена
отведнъж, нито според един-единствен
план. Тя ще бъде изградена чрез
конкретни постижения, които най-напред
създават реална солидарност.“

*Робер Шуман
9 май 1950 г.*



Съдържание

ПРЕДГОВОР ОТ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ	7
1. ВЪВЕДЕНИЕ	10
2. ДВИГАТЕЛИТЕ НА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА	12
3. ПЕТ СЦЕНАРИЯ ЗА ЕВРОПА ДО 2025 Г.	19
СЦЕНАРИЙ 1: ПРОДЪЛЖАВАМЕ, КАКТО ДОСЕГА	20
СЦЕНАРИЙ 2: ОСТАВА САМО ЕДИННИЯТ ПАЗАР	22
СЦЕНАРИЙ 3: ТЕЗИ, КОИТО ИСКАТ ДА ПРАВЯТ ПОВЕЧЕ, ПРАВЯТ ПОВЕЧЕ	24
СЦЕНАРИЙ 4: ПРАВИМ ПО-МАЛКО, НО ПО-ЕФЕКТИВНО	26
СЦЕНАРИЙ 5: ПРАВИМ МНОГО ПОВЕЧЕ ЗАЕДНО	28
4. ПЪТЯТ ПРЕД НАС	30
5. ПРИЛОЖЕНИЯ	31
ПРОЦЕСЪТ НА БЯЛАТА КНИГА	32
ПЕТТЕ СЦЕНАРИЯ: ПРЕГЛЕД ПО ПОЛИТИКИ	33

1. Въведение

За поколения наред Европа винаги е била бъдещето.

Тя започна развитието си с визията на Алтиеро Спинели и Ернесто Роси — политически затворници, хвърлени зад решетките от фашисткия режим на остров Вентотене през Втората световна война. Техният манифест *За Свободна и Обединена Европа* обрисова картина на място, в което съюзници и противници се обединяват, за да гарантират, че „предишните абсурди“ на Европа никога няма да се повторят.

Манифест от Вентотене



Преди шестдесет години, вдъхновени от тази мечта за мирно, общо бъдеще, основополагащите членове на ЕС поеха по единствен по рода си и амбициозен път — европейската интеграция. Те се договориха да разрешат конфликтите си на масата за преговори, а не на бойното поле. Използването на въоръжени сили замениха със силата на закона. Те проправиха пътя за други държави да се присъединят към тях, обединявайки Европа и правейки ни по-силни.

Благодарение на всичко това, нашето трудно минало бе заменено с мир, продължил седем десетилетия, и бе създаден Съюз с 500 милиона граждани, които живеят свободно в една от най-проспериращите икономики на света. Картините на битки в окопите и полетата във Вердюн или на континент, разделен от „железната завеса“ и Берлинската стена, бяха заменени със съюз, изпъкващ като пътеводна светлина към мир и стабилност.

Жертвите на миналите поколения не трябва никога да бъдат забравяни. Човешкото достойнство, свободата и демокрацията бяха постигнати с огромни усилия и не трябва никога да се отказваме от тях. Независимо от това, че любовта към мира, която изпитват днешните европейци, не може да се сравнява с тази на техните родители или баби и дядовци, тези основни ценности продължават да ни обединяват.

Днес ЕС е мястото, в което европейските граждани могат да се радват на единствено по рода си многообразие от култури, идеи и традиции в съюз, простиращ се върху четири милиона квадратни километра. Той е място, в което те са изградили дългогодишни връзки с други европейци и могат да пътуват, да учат и да работят отвъд националните си граници, без да обменят валута. Той е място, в което върховенството на закона замени железния юмрук. Място, в което равенството не е нещо, за което само се говори, а нещо, за което продължаваме да се борим.

При все това според много европейски граждани Съюзът е или твърде отдалечен, или се меси прекалено в ежедневието им живот. Други поставят под съмнение добавената стойност, която той носи, и задават въпроса как Европа подобрява стандарта им на живот. За прекалено много граждани ЕС не отговори на техните очаквания, докато се бореше с най-тежката си финансова, икономическа и социална криза в историята след войната.

Няма признаци, че предизвикателствата, пред които е изправена Европа, започват да намаляват. Икономиката ни се възстановява от глобалната финансова криза, но това все още не се усеща достатъчно равномерно навсякъде. Части от съседните ни региони се характеризират с нестабилност, което доведе до най-голямата бежанска криза от Втората световна война насам. Бяха извършени терористични нападения в центъра на наши градове. Появяват се нови глобални сили, докато старите са изправени пред нова реалност. А миналата година една от държавите ни членки гласува да излезе от Съюза.

Не е необходимо настоящото положение непременно да ограничава бъдещето на Европа. Съюзът често се е граждал на кризи и фалстартове. Европа винаги е била на кръстопът и винаги се е приспособявала и развивала — от Европейската общност за отбрана, която не се осъществи през 50-те години на XX век, и валутните шокове през 70-те години на същия век до спрениите присъединявания и отхвърлените предложения при референдуми през последните десетилетия.



Източник: Европейска комисия

Само през изминалите 25 години Договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница съществено промениха и преобработиха Съюза, чийто размер междуременно нарасна двукратно. С Договора от Лисабон и предшестващите го дебати, които продължиха десет години, започна нова глава от европейската интеграция, която все още има неоползотворен потенциал.

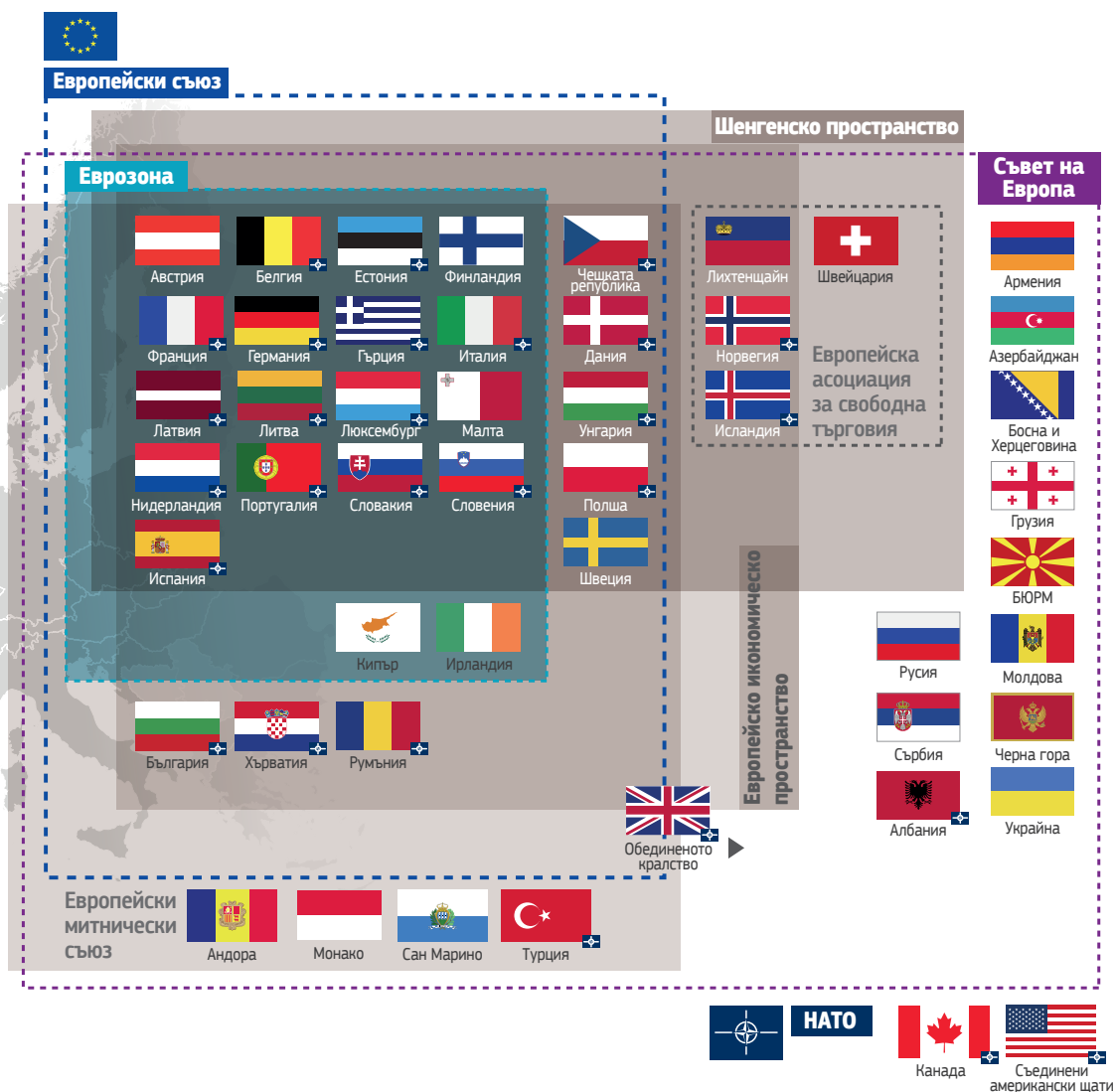
Като поколения преди нас отговорът ни на задачата, пред която сме изправени, не може да е носталгичен или краткосрочен. Той следва да се основава на обща перспектива и на споделеното убеждение, че като се обединим, всеки от нас ще бъде по-добре.

Когато 27-те държавни или правителствени ръководители се срещнат в Рим, за да отбележат 60-годишнината на общия ни проект, трябва отново да погледнем напред.

Настоящата бяла книга описва двигателите на промяната през следващото десетилетие и представя няколко сценария за начина, по който Европа може да се развие до 2025 г. По този начин тя започва дискусия, която следва да спомогне за съсредоточаване на вниманието и за намиране на нови отговори на един стар въпрос:

Какво бъдеще искаме за себе си, за децата си и за своя Съюз?

Европа днес



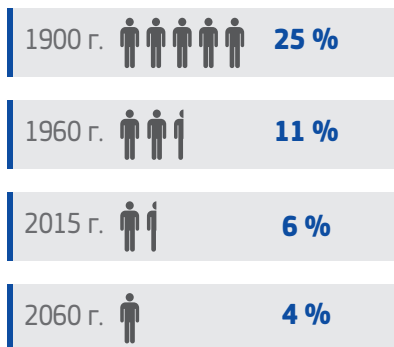
2. Двигателите на бъдещето на Европа

ПРОМЕНЯЩО СЕ МЯСТО В РАЗВИВАЩ СЕ СВЯТ

Европа притежава най-големия единен пазар и втората най-често използвана валута в света. Тя е най-голямата търговска сила и най-големият донор на хуманитарна помощ и помощ за развитие. Отчасти благодарение на програмата „Хоризонт 2020“ — най-голямата многонационална научноизследователска програма в света, Европа е лидер в иновациите. Дипломатията има влияние и помага за това светът да бъде по-сигурен и по-устойчив, както показват историческото споразумение с Иран относно ядрената му програма или водещата роля, която ЕС изигра във връзка с Парижкото споразумение за климата, както и приемането от Организацията на обединените нации на Целите за устойчиво развитие за 2030 г. Това влияние се подсилва от тясното ни сътрудничество с НАТО и от активната ни роля в рамките на Съвета на Европа.

Европа е привлекателна за много от партньорите си. Въпреки че в краткосрочен план не се очаква ново присъединяване към ЕС, самата перспектива е мощен инструмент за пораждаване на стабилност и сигурност по нашите граници. ЕС работи активно със съседните си държави — както тези на изток, така и тези на юг. От засиленото ни партньорство с Украйна до широкообхватното сътрудничество с африканските ни партньори, ролята на Европа като положителна световна сила е по-важна от всякога.

Европа представлява намаляващ дял от световното население



Източник: Статистически отдел на ООН и Евростат, ЕС-27

Този статус обаче не отразява един аспект от реалността: докато други части от света бележат ръст, мястото на Европа в света намалява. През 1900 г. на Европа се падат около 25 % от световното население. До 2060 г. населението на Европа

ще бъде по-малко от 5 % от световното. Дотогава населението на нито една отделна държава членка няма да бъде над 1 % от световното.

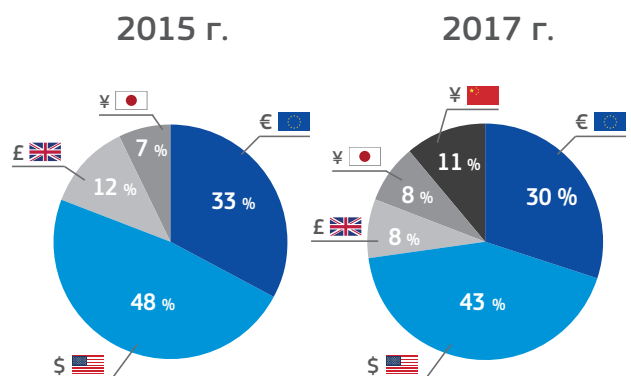
Икономическата мощ на Европа също се очаква да намалее в относително изражение, представлявайки по-малко от 20 % от световния БВП през 2030 г., докато днес този дял е 22 %. Бързо нарастващото влияние на бързоразвиващите се икономики подчертава необходимостта гласът на Европа да бъде единен и тя да действа с колективната тежест на отделните си части.

Делът на Европа от световния БВП намалява

	2004 г.	2015 г.	
Съединени американски щати	28 %	24 %	↓
ЕС-27	26 %	22 %	↓
Япония	11 %	6 %	↓
Великобритания	5 %	4 %	↓
Китай	5 %	15 %	↑
Канада	2 %	2 %	→
Мексико	2 %	2 %	→
Бразилия	<2 %	2 %	↑
Индия	<2 %	3 %	↑
Останалият свят	18 %	21 %	↑

Източник: Евростат и Статистически отдел на ООН

Понастоящем еврото е глобална валута, но други играчи придобиват тежест



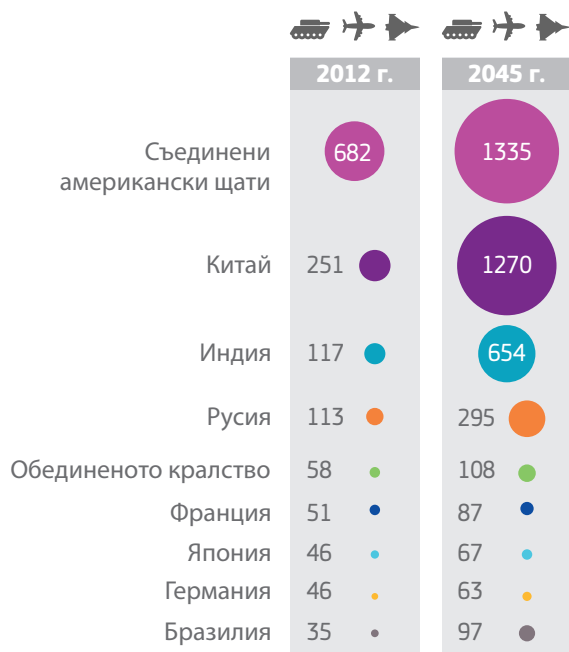
Забележка: Диаграмите показват неотдавнашната промяна в кошницата с валутите, използвана като отправна точка от Международния валутен фонд, т.нар. специални права на тираж.

Източник: Международен валутен фонд, данните са съответно за 30.11.2015 г. и 24.02.2017 г.

Увеличаването на военните сили по източните ни граници, войната и тероризмът в Близкия изток и Африка, както и нарастващата милитаризация по света са живо доказателство за все по-напрегнатия глобален контекст. Никога досега не е било толкова важно да се помисли как заплахите — вариращи от широкомащабни кибернетични атаки до по-традиционните форми на агресия — да бъдат възпирани, как да се реагира на тях и как да се осигури защита срещу тях. НАТО ще продължи да осигурява „твърда сигурност“ за повечето държави на ЕС, но Европа не може да си позволи да бъде наивна и трябва да се погрижи за собствената си сигурност. Вече не е достатъчно да си „миска сила“, когато силата може да има превес над закона.

Светът никога досега не е бил по-малък или по-добре свързан, но връщането на изолационизма породило съмнения по отношение на бъдещето на международната търговия

Очаква се до 2045 г. разходите за отбрана да се удвоят за повечето държави с големи разходи за отбрана (в милиарди щатски долари)



Източник: Министерство на отбраната на Обединеното кралство: *Strategic Trends Programme: Global Strategic Trends – Out to 2045*

ЕС е най-големият донор на помощ за развитие и на хуманитарна помощ (% от общия размер, в милиарди щатски долари)



Източник: Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), 2015 г., ЕС = ЕС и неговите държави членки

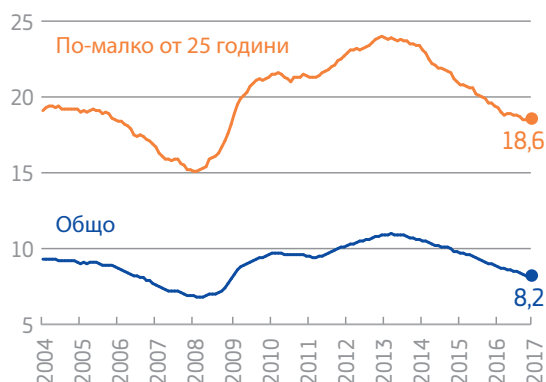
и многостранния подход. Благодарствието на Европа и способността да отстоява ценностите ни в световен план ще продължат да зависят от нейната отвореност и здравите връзки с нейните партньори. При все това поддържането на свободната и прогресивна търговия и оформянето на глобализацията така, че тя да носи ползи на всички, ще бъдат все по-голямо предизвикателство.

КОРЕННО ПРОМЕНЕНА ИКОНОМИКА И ОБЩЕСТВО

Глобалната финансова и икономическа криза, която започна през 2008 г. в Съединените щати, разтърси Европа из основи. Благодарение на предприетите решителни действия икономиката на ЕС сега отново се стабилизира, като безработицата достигна най-ниското си равнище от „голямата рецесия“ насам. Възстановяването обаче все още е неравномерно в различните прослойки на обществото и в различните региони. Преодоляването на последиците от кризата — от трайната безработица до високите равнища на публичния и частния дълг в много части на Европа — продължава да е неотложен приоритет.

Предизвикателството е особено голямо за по-младото поколение. За първи път след Втората световна война съществува реален риск поколението на днешните млади хора да се озове в по-лошо положение от това на техните родители. Европа не може да си позволи да изгуби най-образованата възрастова група, която някога е имала, и да позволи неравенството между поколенията да влоши нейното бъдеще.

Безработицата в ЕС-28 намалява, но все още е висока

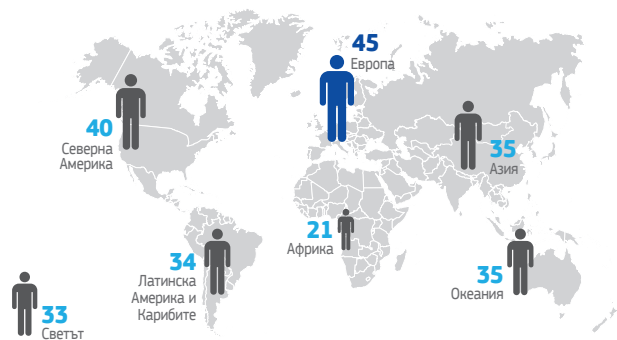


Източник: Европейска комисия

Тези промени подхраниха съмнения по отношение на социалната пазарна икономика на ЕС и способността му да изпълни обещанието си да не пренебрегва никого и да гарантира, че положението на всяко поколение е по-добро от това на предходното. Това се усети особено силно в рамките на еврозоната, като изведе на преден план нуждата от завършване на Икономическия и паричен съюз и от засилване на сближаването на икономическите и социалните показатели. Превръщането на икономиката на Европа в по-приобщаваща, по-конкурентоспособна, по-устойчива и по-подготвена за бъдещето икономика ще бъде не по-малко трудно през следващите години.

Европа застарява бързо и средната продължителност на живот достига безпрецедентни равнища. Със средна възраст 45 години Европа ще бъде „най-старият“ регион в света до 2030 г. Новите семейни структури, променящото се население, урбанизацията и по-разнообразният професионален живот променят начина, по който се постига социално сближаване. В рамките на едно поколение положението на средностатистическия европейски работник се е променило от наличие на работа до живот, до това той да работи на над десет места през професионалната си кариера. Работят повече жени от всякога, но за да бъде постигнато истинско равенство между половете, ще е необходимо да се премахнат бариерите, които продължават да съществуват. В момент, в който населението в трудоспособна възраст на Европа намалява, Европа трябва да мобилизира пълния потенциал на своите таланти.

Европа вече разполага с най-напредничавите в света системи
До 2030 г. европейците ще бъдат най-старите в света
 (средна възраст по региони в света)



Източник: Rand Europe

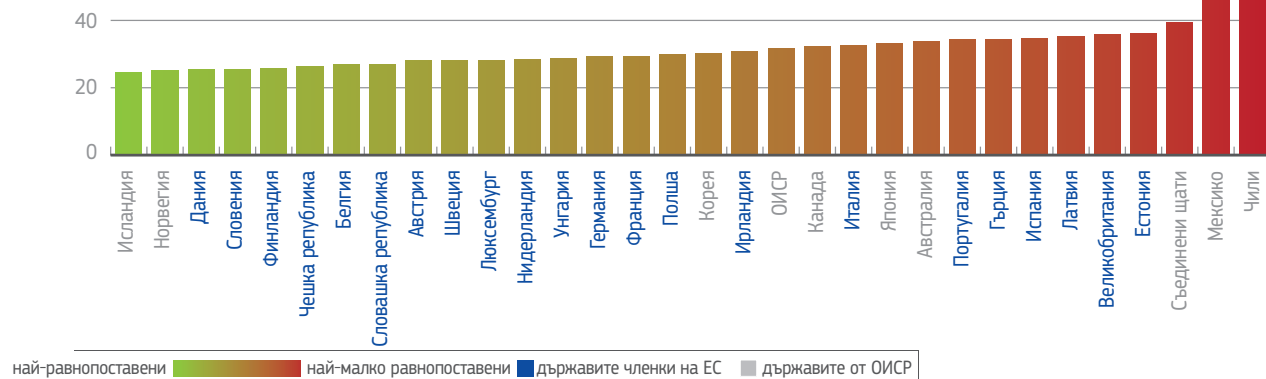
за социално подпомагане, които могат да предоставят решения за обществените предизвикателства в целия свят. Научноизследователската й общност има водеща позиция в световните научни изследвания за борба с предизвикателствата в областта на здравеопазването, като например лечението на болестта на Алцхаймер. Системите

за социална закрила ще трябва обаче да бъдат значително модернизирани, за да останат финансово достъпни и да бъдат в крак с новите демографски реалности и реалностите в професионалния живот.

Това е още по-важно, тъй като Европа се адаптира към силната цифровизация на обществото, която вече размива границите между работници и самостоятелно заети лица, стоки и услуги, потребители и производители. Много от днешните работни места не съществуват преди десет години. Много други ще се появят през следващите години. Съществува вероятност повечето от децата, които днес посещават начално училище, един ден да работят на нови видове работни места, които все още не съществуват. Предизвикателствата, породени от по-голямото използване на технологии и автоматизация, ще се отразят на всички работни места и отрасли. За да се възползваме максимално от новите възможности, като същевременно смекчим евентуалното им отрицателно въздействие, ще са необходими огромни инвестиции в уменията и сериозно преосмисляне на образователните системи и системите за учене през целия живот. Ще е необходимо също така да бъдат въведени нови социални права, които да съпътстват промените в професионалната сфера.

Същевременно Европа се е ангажирала да намали драстично въглеродните емисии на икономиката си, както и вредните емисии. И ние ще трябва да продължим да се адаптираме към нарастващия натиск в областта на климата и околната среда. Нашата промишленост, нашите градове и домакинства ще трябва да променят начина си на работа и начина, по който се захранват с енергия. Ние вече сме лидер в областта на „интелигентните градове“, в ефективното използване на природните ресурси и в глобалната борба с изменението на климата. Наши компании притежават 40 % от световните патенти за технологии за възобновяема енергия. Едно от основните предизвикателства пред нас ще бъде да представяме новаторски решения на пазара — както у дома, така и в чужбина.

Европа е дом на най-равнопоставените общества в света



Забележка: Тази графика показва разпределението на доходите между отделни лица, използвайки коефициента на Джини, където 0 отговаря на пълно равенство.

Източник: Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), последни налични данни

ПОВИШЕНИ ЗАПЛАХИ И ОПАСЕНИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СИГУРНОСТТА И ГРАНИЦИТЕ

Европа е изключително свободно и стабилно място за своите граждани в свят, който все още е пълен с конфликти и разделение. От 25-те държави, посочени като най-мирни държави в света, 15 са от ЕС.

Смразяващият ефект от неотдашните терористични нападения обаче разтърси обществата ни. Все по-неясните граници между вътрешните и външните заплахи променят начина, по който хората мислят за личната си безопасност и за границите. Парадоксът е, че това се случва в момент, когато пътуването по света за работа и отпих е по-лесно и се прави по-често от когато и да било.

Факторите, пораждащи миграция, също ще се умножат и потоци от мигранти ще идват от различни части на света

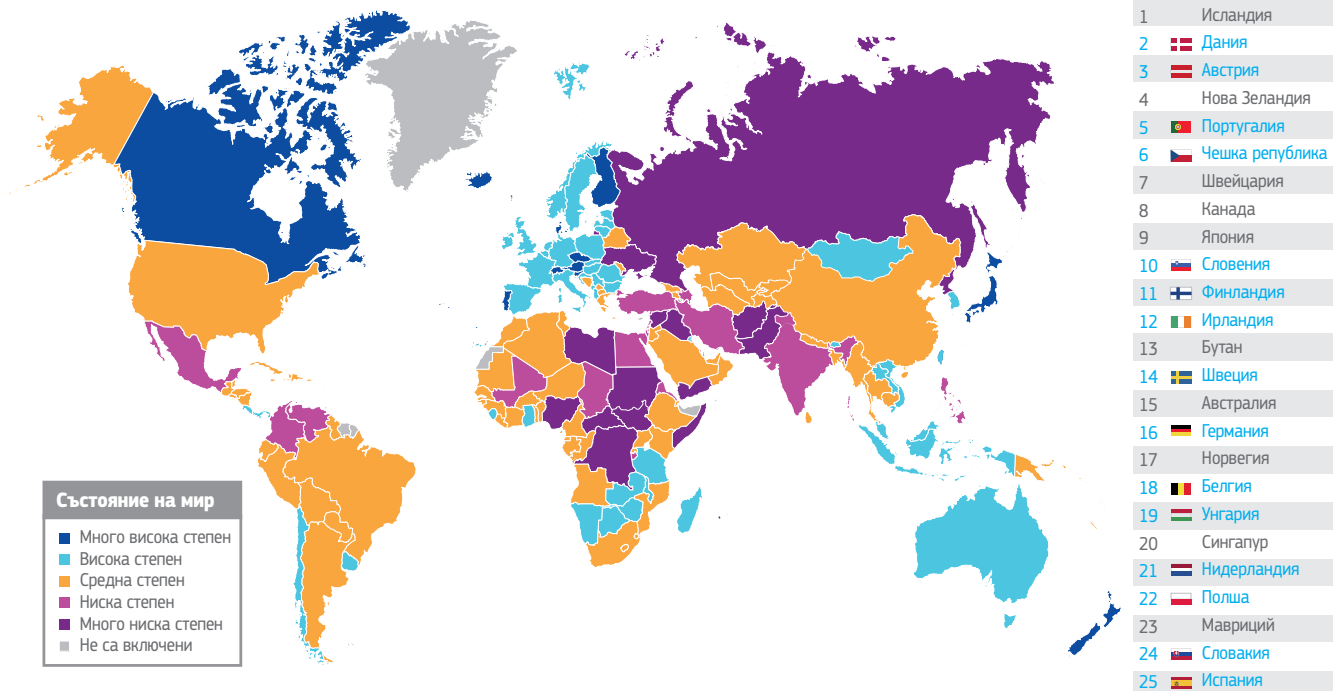
вследствие на нарастването на броя на населението, широко разпространеното напрежение и изменението на климата. Кризата с бежанците, при която през 2015 г. в Европа дойдоха 1,2 милиона души, е с безпрецедентни измерения от Втората световна война насам. Тя доведе до разгорещени дебати относно солидарността и отговорността между държавите членки и стимулира поставянето под въпрос на бъдещето на управлението на границите и свободното движение в Европа.

За наброяващите 1,7 милиона европейци, които пътуват до друга държава членка всеки ден, и за стотиците милиони граждани, които всяка година пътуват в Европа по семейни причини, с цел туризъм или по работа, границите са спомен от миналото. За първи път след събарянето на стените преди едно поколение обаче, вследствие на неотдашните кризи бе повторно въведен временен контрол по определени граници в рамките на Европа.

Преди 25 години: падането на Берлинската стена



25-те най-мирни държави в света



Източник: Глобален индекс на мира

ПОСТАВЯНЕ ПОД ВЪПРОС НА ДОВЕРИЕТО И ЛЕГИТИМНОСТТА

Различните промени, настъпващи в света, и реалното усещане за несигурност, което изпитват много хора, породиха нарастващо неудовлетворение от традиционната политика и от институциите на всички равнища. Това често намира израз в безразличие и липса на доверие по отношение на действията на публичните органи. То създава също вакуум, който се запълва прекалено лесно от популистка и националистична реторика.

Практиката да се обвинява „Брюксел“ за съществуващите проблеми, а същевременно да се отчитат заслуги за постигнатия успех у дома, липсата на ангажираност по отношение на съвместно взети решения и навикът да се търси вина само у другите вече доказаха своята вреда. Европейците не са имунизирани срещу тези явни картини на разединение.

Силна подкрепа за европейския проект продължава да съществува, но тя вече не е безусловна. Според над две трети от европейците ЕС е място на стабилност в един тревожен свят.

Над 80 % подкрепят четирите основополагащи свободи на ЕС. 70 % от гражданите на еврозоната подкрепят общата валута.

Доверието на гражданите в ЕС обаче намаля, също както и доверието им в националните органи. Днес приблизително една трета от гражданите имат доверие в ЕС, докато преди десет години такова доверие имаха приблизително половината от гражданите.

Намаляването на разминаването между обещанията и постигнатите резултати е постоянно предизвикателство. Това се дължи отчасти на факта, че ЕС не е лесна за разбиране концепция, тъй като той съчетава както европейското равнище, така и държавите членки. Не е достатъчно добре обяснено кой какво прави и положителната роля на ЕС в ежедневието не е видима, ако не бъде представена на местно равнище. Гражданите не винаги знаят, че намиращото се наблизо стопанство, транспортната мрежа или университетите се финансират частично от ЕС.

Съществува също разминаване между очакванията и способността на ЕС да им отговори. Пример за това е младежката безработица: въпреки многобройните проведени

срещи на върха и полезните подкрепящи мерки от ЕС, средствата и правомощията остават в ръцете на националните, регионалните и местните органи. Ресурсите, налични на европейско равнище в социалната сфера, се равняват на едва 0,3% от разходите на държавите членки в тази област.

Възвръщането на доверието, постигането на консенсус и създаването на чувство за принадлежност се постигат по-трудно в епоха, в която никога досега не е имало толкова изобилие на информация и тази информация никога не е била толкова леснодостъпна и въпреки това — толкова трудна за разбиране. Непрекъснатият поток от новини е по-бърз от всякога и е много по-трудно за човек да го следи и да реагира

на него. Днес в Twitter се изпращат всекидневно повече съобщения, отколкото за цяла година преди десет години. И до 2018 г. около една трета от световното население ще използва мрежите на социалните медии.

Тези тенденции само ще ускорят и ще продължат да променят начина, по който функционира демокрацията. Това създава нови възможности за улесняване на публичните дебати и за включване на европейските граждани. Европа и нейните държави членки трябва обаче по-бързо да започнат да си взаимодействат с гражданите, да имат по-голяма отчетност и да изпълняват по-добре и по-бързо съвместно договорените решения.

Как възприемат европейците ЕС?



Източник: Евробарометър, октомври и ноември 2016 г., ЕС-28



3. Пет сценария за Европа до 2025 г.

Много от дълбоките промени, които Европа претърпява понастоящем, са неизбежни и необратими. Други са по-трудни за предвиждане и ще възникнат неочаквано. Европа може или да се остави да бъде носена от вълната на тези събития, или да се стреми да ги оформи. Сега е моментът да вземем решение.

Петте сценария, представени в настоящата Бяла книга, ще помогнат за насочване на дебатите за бъдещето на Европа. Те предлагат поглед върху потенциалното състояние на Съюза до 2025 г. в зависимост от избора, който ще направим заедно.

Отправната точка за всеки сценарий е, че 27-те държави членки продължават да съществуват заедно като Съюз.

Петте сценария имат илюстративен характер, за да подтикнат към размисъл. Те не са подробни планове или предписания за политиката. Също така в тях съзнателно не се упоменават правни или институционални процеси — формата ще бъде съобразена с функцията.

Прекалено често дискусиите за бъдещето на Европа бяха свеждани до избор между две възможности — повече или по-малко Европа. Този подход е подвеждащ и опростенчески. Разгледаните в настоящия документ възможности включват запазване на сегашното положение, промяна на обхвата и приоритетите, и частичен или колективен скок напред. Различните сценарии се припокриват в много отношения, поради което те не са взаимно изключващи се, нито са изчерпателни сами по себе си.

Крайният резултат несъмнено ще изглежда по различен начин от представените тук сценарии. ЕС-27 ще реши съвместно коя комбинация от характеристиките на петте сценария ще помогне по най-добрия начин нашият проект да се развие в посока, която е в интерес на гражданите ни.

Сценарий 1: Продължаваме, както досега

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ СЕ СЪСРЕДОТОЧАВА ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЗИТИВНАТА СИ ПРОГРАМА ЗА РЕФОРМИ

Защо и по какъв начин?

В сценарий, при който ЕС-27 продължава по поетия път, той се съсредоточава върху изпълнението и усъвършенстването на настоящата си програма за реформи. Това се прави в духа на програмата на Комисията „Ново начало за Европа“ от 2014 г. и Декларацията от Братислава, приета от 27-те държави членки през 2016 г. Приоритетите се актуализират редовно, проблемите се решават в хода на възникването им и в съответствие с това се въвежда ново законодателство.

Вследствие на това 27-те държави членки и институциите на ЕС работят по съвместна програма за действие. Бързината, с която се вземат решения, зависи от преодоляването на различията в становищата с цел изпълняване на колективните дългосрочни приоритети. Законодателството на ЕС се проверява редовно, за да се види дали отговаря на целите. Остарялото законодателство се отменя.

До 2025 г. това означава следното:

ЕС-27 продължава да съсредоточава усилията си върху работните места, растежа и инвестициите, като укрепва единния пазар и увеличава инвестициите в цифровата, транспортната и енергийната инфраструктура.

Налице е постепенен напредък в подобряването на функционирането на единната валута, за да се стимулира растежът и да се предотвратят сътресенията, започващи у дома или в чужбина. Предприемат се допълнителни мерки за засилване на финансовия надзор, за гарантиране на устойчивостта на публичните финанси и за развиване на капиталовите пазари с цел финансиране на реалната икономика.

С предприетата от Комисията реформа на правото в областта на държавните помощи се гарантира, че 90 % от всички мерки за държавни помощи са в ръцете на националните, регионалните и местните органи.

Борбата срещу тероризма се активизира в съответствие с готовността на националните органи да обменят разузнавателна информация. Сътрудничеството в областта на отбраната се задълбочава от гледна точка на изследователската дейност, промишлеността и съвместните обществени поръчки. Държавите членки решават да обединят определени военни способности и да повишат финансовата солидарност по отношение на мисиите на ЕС в чужбина.

Що се отнася до външната политика, постига се напредък в изразяването на позиция с единен глас. ЕС-27 активно работи за сключването на търговски споразумения с партньори от целия свят, по същия начин, както го прави и днес. Управлението на външните граници е основна отговорност на отделните държави, но сътрудничеството се засилва благодарение на оперативната подкрепа на Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Необходимо е постоянно подобряване на управлението на границите, за да сме в крак с новите предизвикателства. Ако това не бъде направено, някои държави могат да пожелаят да запазят целенасочен вътрешен контрол.

ЕС-27 успява да оформя глобалния дневен ред по положителен начин в редица области като климата, финансовата стабилност и устойчивото развитие.

Предимства и недостатъци:

Положителната програма за действие продължава да дава конкретни резултати въз основа на обща цел. Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, се поддържат. Единството на ЕС-27 е запазено, но може да бъде подложено на изпитание при възникването на големи спорове. Само колективната решимост за съвместно постигане на резултати във важните области ще помогне да се намали разминаването между поетите на хартия задължения и очакванията на гражданите.



Въздействие върху политиките

ЕДИНЕН ПАЗАР И ТЪРГОВИЯ	ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ	ШЕНГЕН, МИГРАЦИЯ И СИГУРНОСТ	ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ОТБРАНА	БЮДЖЕТ НА ЕС	СПОСОБНОСТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ
Единният пазар се укрепва, включително в сектора на енергетиката и цифровия сектор; ЕС-27 работи за сключването на прогресивни търговски споразумения	Постепенен напредък за подобряване на функционирането на еврозоната	Сътрудничеството в управлението на външните граници постепенно се засилва; напредък в посока на обща система за убежище; подобрена координация по въпросите на сигурността	Постигнат е напредък при изразяването на единна позиция по въпросите на външната политика; по-тясно сътрудничество в областта на отбраната	Частично се модернизира, за да отразява програмата за реформи, договорена от 27-те държави членки	Положителната програма за действие дава конкретни резултати; разбирането на процеса на вземане на решения продължава да е трудно; способността за постигане на резултати не винаги отговаря на очакванията



Примерна картина

- Домакинствата и предприятията са стимулирани да намалят потреблението си на енергия и да произведат собствена чиста енергия. Те могат лесно да сменят доставчиците. Средно сметките намаляват, но половината от сумата продължава да се плаща на доставчици извън ЕС.
- Европейците могат да използват свързани автомобили, но е възможно все още да се изправят пред определени правни и технически пречки при преминаването на границите.
- Достъп до висококачествени и високоскоростни широколентови мрежи има както в централните на европейските градове, така и в селските райони. Електронната търговия се увеличава, но доставките на продукти от друга държава членка остават несъразмерно скъпи.
- Европейските граждани като цяло могат да пътуват през границите, без да им се налага да спират за проверка. Заради засилените проверки се налага пътуващите да пристигат на летищата и железопътните гари много преди заминаването.
- ЕС сключва целенасочени и напредничави търговски споразумения с единомислещи партньори като Япония, Австралия, Нова Зеландия, Латинска Америка и др. Процесът на ратификация е продължителен и често се забавя от дискусии и разногласия в някои национални и регионални парламенти.

Сценарий 2: Остава само единният пазар

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ ПОСТЕПЕННО СЕ ФОКУСИРА ВЪРХУ ЕДИННИЯ ПАЗАР.

Защо и по какъв начин?

В сценарий, при който ЕС-27 не може да се договори да прави повече в много области на политиката, той съсредоточава във все по-голяма степен усилията си върху задълбочаването на определени ключови аспекти на единния пазар. Липсва обща решимост за съвместна работа в области като миграцията, сигурността или отбраната.

Вследствие на това ЕС-27 не засилва дейността си в повечето области на политиката. Сътрудничеството по нови въпроси от общ интерес често се управлява на двустранна основа. ЕС-27 също значително намалява регулаторната тежест, като отменя два съществуващи законодателни акта за всяка нова предложена инициатива.

До 2025 г. това означава следното:

Функционирането на единния пазар се превръща в основната причина за съществуването на ЕС-27. Постигането на по-нататъшен напредък зависи от способността за договаряне на съответните политики и стандарти. Това се оказва по-лесно за свободното движение на капитали и стоки, което продължава да се осъществява безмитно, отколкото в други области.

Тъй като усилията са силно съсредоточени върху намаляването на регулирането на равнище ЕС, продължават да съществуват или се увеличават разликите в сфери като стандартите в областта на потребителите, социалните и екологичните стандарти, данъчното облагане и използването на публични субсидии. Това поражда риск от „надпревара за достигане на най-ниски равнища“. Трудно е също така да се договарят нови общи правила относно мобилността на работниците или за достъпа до регулираните професии. Вследствие на това свободното движение на работници и услуги не е изцяло гарантирано.

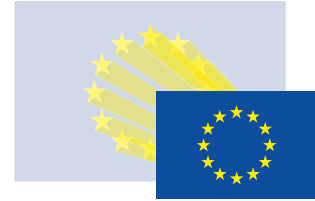
Еврото улеснява търговския обмен, но увеличаващите се разлики и ограниченото сътрудничество са сериозен източник на уязвимост. Това излага на риск целостта на единната валута и нейната способност да даде отпор на нова финансова криза.

Правят се повече систематични проверки на лицата на националните граници поради недостатъчното сътрудничество в областта на сигурността и миграцията.

Вътрешните разногласия относно подхода към международната търговия означават, че ЕС се затруднява да сключва споразумения със своите партньори. Въпросите на миграцията и някои въпроси на външната политика се оставят все повече на двустранното сътрудничество. Решенията по въпросите за хуманитарната помощ и помощта за развитие се разглеждат на национално равнище. ЕС като цяло вече не се представява на редица международни форуми, тъй като не успява да се договори за обща позиция по въпроси от значение за световните партньори, като изменението на климата, борбата с данъчните измами, използването на възможностите, които предлага глобализацията, и насърчаването на международната търговия.

Предимства и недостатъци:

Вследствие на преориентирането на приоритетите на ЕС различията в становищата между държавите членки по нововъзникващи въпроси често трябва да бъдат преодолявани на двустранна основа в зависимост от всеки конкретен случай. Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, може с времето да бъдат ограничени. Вземането на решения може да е по-просто за разбиране, но способността за колективни действия е ограничена. Това може да доведе до увеличаване на разминаването между очакванията и постигнатите резултати на всички равнища.



Въздействие върху политиките

ЕДИНЕН ПАЗАР И ТЪРГОВИЯ	ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ	ШЕНГЕН, МИГРАЦИЯ И СИГУРНОСТ	ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ОТБРАНА	БЮДЖЕТ НА ЕС	СПОСОБНОСТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ
Единният пазар за стоки и капитали се укрепва; продължават да са налице разлики при стандартите; свободното движение на хора и услуги не е напълно гарантирано	Ограничено сътрудничество в еврозоната	Няма единна политика за миграцията и убежището; по-нататъшната координация в областта на сигурността се извършва на двустранна основа; контролът на вътрешните граници се извършва по-системно	Някои външнополитически въпроси все повече се разглеждат на двустранна основа; сътрудничеството в областта на отбраната се запазва в сегашната си форма	Пренасочва се към финансирането на основни функции, необходими за единния пазар	Вземането на решения може да е по-лесно за разбиране, но способността за колективни действия е ограничена; често се налага въпроси от общ интерес да бъдат решавани на двустранна основа



Примерна картина

- Качеството на въздуха се различава значително в отделните европейски държави, тъй като някои държави решават да премахнат стандартите и нормативните разпоредби в областта на вредните емисии. Качеството на водата може да се различава в различните части на минаващите през различни държави реки, като Дунав и Рейн.
- Европейците не са склонни да използват свързани автомобили поради липсата на валидни за цялата територия на ЕС правила и технически стандарти.
- Преминаването на вътрешните граници по работа или с цел туризъм е затруднено поради редовните проверки. Намирането на работа в чужбина също е по-трудно и прехвърлянето на пенсионни права към друга държава членка не е гарантирано. Лицата, които се разболяват в чужбина, понасят големи медицински разходи.
- ЕС-27 не сключва нови търговски споразумения, тъй като държавите членки не могат да се споразумеят относно общите приоритети или някои от тях блокират ратификацията.
- Гражданите на държава, чието въздушно пространство е нарушено или която е подложена на широкомащабни кибернетични атаки от чужда сила, не могат да разберат защо ЕС-27 или дори съседните на ЕС държави не се договарят за налагането на санкции.
- Рационализирането на помощта за развитие затруднява изграждането на всеобхватни партньорства с африканските държави, което ограничава икономическите възможности в един разрастващ се пазар и не отстранява първопричините за миграцията.

Сценарий 3: Тези, които искат да правят повече, правят повече

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ ДАВА ВЪЗМОЖНОСТ НА ЖЕЛАЕЩИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ ДА ПРАВЯТ ПОВЕЧЕ ЗАЕДНО В СПЕЦИФИЧНИ ОБЛАСТИ.

Защо и по какъв начин?

В сценарий, при който ЕС-27 продължава да функционира както днес, но някои държави членки искат да правят повече по общи въпроси, се създават една или няколко „коалиции на желаещите“ да работят заедно в специфични области на политиката. Тези области могат да обхващат политики като отбраната, вътрешната сигурност, данъчното облагане и социалните въпроси.

Вследствие на това нови групи от държави членки постигат конкретни правни и бюджетни договорености, за да задълбочат сътрудничеството си в избраните сфери. Както беше направено за Шенгенското пространство или еврозоната, това може да надгради общата рамка на ЕС-27, като е необходимо да се изяснят правата и задълженията. Статутът на останалите държави членки остава непроменен и те запазват възможността си след време да се присъединят към държавите членки, които правят повече.

До 2025 г. това означава следното:

Група от държави членки решават да си сътрудничат много по-тясно по въпросите на отбраната, като се възползват от съществуващите правни възможности. Това включва силна обща научноизследователска и промишлена база, съвместно възлагане на обществени поръчки, повече интегрирани способности и повишена готовност за съвместни военни мисии в чужбина.

Няколко държави постигат напредък в областта на сигурността и правосъдието. Те решават да засилят сътрудничеството между полицейските сили и разузнавателните служби. Те обменят цялата информация в борбата срещу организираната престъпност и свързаните с тероризъм дейности. Благодарение на наличието на съвместна прокуратура те разследват съвместно измамите,

изпирането на пари и трафика на наркотици и оръжия. Те решават да предприемат по-нататъшни действия за създаването на общо пространство на правосъдие по гражданскоправни въпроси.

Група от държави — в това число държавите от еврозоната и евентуално няколко други държави — решават да работят в много по-тясно сътрудничество, по-конкретно в областта на данъчното облагане и социалните въпроси. По-голямото хармонизиране на правилата и ставките на данъчно облагане води до намаляване на разходите за спазване на изискванията и ограничаване на данъчните измами. Договорените социални стандарти осигуряват сигурност за предприятията и допринасят за подобряването на условията на труд. Промисленото сътрудничество се засилва по отношение на редица авангардни технологии, продукти и услуги, и правилата за тяхната употреба се разработват съвместно.

Постига се допълнителен напредък на равнището на 27-те държави членки за укрепване на единния пазар и затвърждаване на четирите му свободи. Отношенията с трети държави, включително в областта на търговията, продължават да се управляват на равнището на ЕС от името на всички държави членки.

Предимства и недостатъци:

Единството на ЕС с 27 държави членки се запазва, като се предоставя възможност за допълнително сътрудничество между държавите, които искат това. Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, започват да се различават в зависимост от това дали гражданите живеят в държава, избрала да прави повече. Възникват въпроси по отношение на прозрачността и отчетността на различните нива на вземане на решения. Разминаването между очакванията и постигнатите резултати започва да намалява в държавите, които искат и решат да правят повече.



Въздействие върху политиките

ЕДИНЕН ПАЗАР И ТЪРГОВИЯ	ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ	ШЕНГЕН, МИГРАЦИЯ И СИГУРНОСТ	ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ОТБРАНА	БЮДЖЕТ НА ЕС	СПОСОБНОСТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ
Както при „Продължаваме, както досега“: единният пазар се укрепва и ЕС-27 работи за сключването на прогресивни търговски споразумения	Както при „Продължаваме, както досега“ — като се изключи групата държави, които задълбочават сътрудничеството си в области, като например данъчното облагане и социалните стандарти	Както при „Продължаваме, както досега“ — като се изключи групата държави, които задълбочават сътрудничеството си по въпросите на сигурността и правосъдието	Както при „Продължаваме, както досега“ — като се изключи групата държави, които задълбочават сътрудничеството си в областта на отбраната, като се съсредоточават върху военната координация и съвместното оборудване	Както при „Продължаваме, както досега“; отпускане на допълнителни бюджети от някои държави членки за областите, в които те решат да правят повече	Както при „Продължаваме, както досега“: положителната програма за действие за ЕС от 27 държави членки дава резултати; някои групи държави членки постигат повече заедно в определени области; вземането на решения става по-сложно



Примерна картина

- Група от държави създават корпус от полицейски служители и прокурори, които ще разследват трансграничните престъпни дейности. Свързаната със сигурността информация се обменя незабавно, тъй като базите данни са изцяло свързани. Доказателствата за престъпление, получени в една държава, се признават автоматично в останалите държави от групата.
- Свързаните автомобили са повсеместно използвани в 12-те държави членки, които са се договорили да хармонизират своите правила и стандарти. Същите държави членки разработват набор от правила за изсяняване на въпросите по отношение на собствеността и отговорността, свързани с „интернет на предметите“.
- Група от държави работят съвместно и се договарят за общ „Кодекс на търговското право“, в който се обединяват корпоративната, търговската и свързаните с тях области на правото, което помага на предприятия с всякакъв размер лесно да осъществяват дейност през границите.
- Работниците в 21 държави членки имат достъп до допълнителни и все по-сходни трудови права и социална закрила, независимо от националността си или мястото си на пребиваване.
- Шест държави придобиват безпилотен летателен апарат за военни цели. Той може да бъде използван за наблюдение на морето и сушата, както и при хуманитарни спасителни операции. Създава се съвместна отбранителна програма за защита на критичната инфраструктура от кибернетични атаки.

Сценарий 4: Правим по-малко, но по-ефективно

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ СЕ СЪСРЕДОТОЧАВА ВЪРХУ ПОСТИГАНЕТО НА ПОВЕЧЕ И ПО-БЪРЗИ РЕЗУЛТАТИ В ИЗБРАНИ ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКАТА, КАТО ПРАВИ ПО-МАЛКО В ДРУГИ ОБЛАСТИ.

Защо и по какъв начин?

При сценарий, при който е налице консенсус, че е нужно съвместно да се предприемат по-ефективни действия по определени приоритети, ЕС-27 решава да съсредоточи своето внимание и ограничени ресурси върху по-малък брой области.

В резултат на това ЕС-27 е в състояние да предприема много по-бързи и решителни действия в избраните приоритетни области. За тези политики ЕС-27 разполага с по-силни инструменти, с които пряко да прилага и изпълнява колективните решения, както понастоящем в сферата на политиката на конкуренция или банковия надзор. В другите области ЕС-27 спира да действа или прави по-малко.

При избора на новите си приоритети той се стреми да постигне по-добро съответствие между обещанията, очакванията и постиганите резултати. Типичен неотдавнашен пример за такова разминаване е скандалът с емисиите от автомобили, при който очакванията към ЕС са да защити потребителите от мамещи ги производители, но той не разполага с правомощията или средствата да направи това по пряк и видим начин.

До 2025 г. това означава следното:

ЕС-27 засилва работата си в области като иновациите, търговията, сигурността, миграцията, управлението на границите и отбраната. Разработват се нови правила и инструменти за прилагане с цел задълбочаване на единния пазар в ключови нови области. ЕС се съсредоточава върху върховите постижения в научноизследователската и развойна дейност и инвестира в нови общоевропейски проекти, за да способства за декарбонизацията и цифровизацията.

Типични примери са задълбоченото сътрудничество в областта на космическото пространство, високотехнологичните клъстери и изграждането на регионални енергийни възли. ЕС-27 е в състояние да взема бързи решения за договаряне и сключване на търговски споразумения. Полицейските и съдебните органи

осъществяват системно сътрудничество по въпросите, свързани с тероризма, за което способства обща европейска агенция за борба с тероризма.

Европейската гранична и брегова охрана поема изцяло управлението на външните граници. Всички молби за убежище се разглеждат от единна Европейска агенция за убежището. Създава се съвместен отбранителен капацитет.

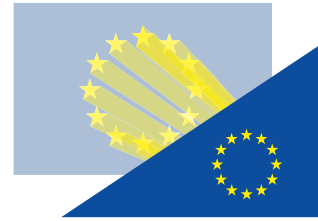
И обратно, ЕС-27 прекратява действията си или предприема по-малко действия в сфери, в които се счита, че носи по-ограничена добавена стойност или че не е в състояние да изпълни обещаното. Това включва области като регионалното развитие, общественото здраве или части от политиката по заетостта и социалната политика, които не са пряко свързани с функционирането на единния пазар.

Контролът на държавните помощи в допълнителна степен се делегира на националните органи. При новите стандарти за защита на потребителите, околната среда и здравословните и безопасни условия на труд се преминава от подробна хармонизация към налагането на строги минимални условия. Държавите членки разполагат с повече възможности да експериментират в определени области, докато в сферите, чисто функциониране е уредено на равнището на ЕС, пълното съответствие се осигурява чрез по-големи правомощия за изпълнение.

Що се отнася до други сфери, продължават да се предприемат мерки за консолидиране на еврозоната и за гарантиране на стабилността на общата валута. Тежестта на ЕС на световната сцена се променя в съответствие с прекалибрираните му отговорности.

Предимства и недостатъци:

В крайна сметка по-ясното разделение на отговорностите помага на европейските граждани по-добре да разберат кои въпроси се уреждат на равнището на ЕС-27, на национално и на регионално равнище. Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, ще бъдат подсилени в областите, в които решим да правим повече, и намалени в други области. Това спомага да се преодолее разминаването между обещанията и постигнатите резултати, дори и в някои области очакванията да останат неудовлетворени. Първоначално ЕС-27 среща реални трудности да постигне съгласие за това на кои области следва да отреди приоритет и в кои области следва да прави по-малко.



Въздействие върху политиките

ЕДИНЕН ПАЗАР И ТЪРГОВИЯ	ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ	ШЕНГЕН, МИГРАЦИЯ И СИГУРНОСТ	ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ОТБРАНА	БЮДЖЕТ НА ЕС	СПОСОБНОСТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ
Определени са минимални общи стандарти — но е засилено прилагането в областите, чието функциониране е уредено на равнището на ЕС; търговията е въпрос, който се разглежда единствено на равнището на ЕС	Предприемат се редица мерки за консолидиране на еврозоната и гарантиране на нейната стабилност; ЕС-27 предприема по-малко действия в някои части от областта на политиката по заетостта и социалната политика	Осъществява се системно сътрудничество във връзка с управлението на границите, политиките в областта на убежището и борбата с тероризма	ЕС говори с един глас по всички външнополитически въпроси; създава се Европейски съюз за отбрана	Със значително променена структура, за да отговаря на новите приоритети, договорени на равнището на ЕС-27	Първоначално постигането на съгласие за това на кои задачи да се отреди приоритет и от кои да се откажем представлява предизвикателство; но след като се постигне съгласие, вземането на решения може да е по-лесно за разбиране; ЕС действа бързо и по-решително в областите, в които има по-голяма роля



Примерна картина

- Европейски орган за далекосъобщенията разполага с правомощия да освобождава честоти за трансгранични съобщителни услуги, например онези, които са необходими за използването на свързани автомобили в цяла Европа. Той изпълнява функциите на регулатор с цел да защитава правата на потребителите на мобилни телефонни услуги и интернет услуги, независимо от това къде в ЕС се намират.
- Нова Европейска агенция за борба с тероризма спомага за възпирането и предотвратяването на тежки нападения в европейски градове чрез системното проследяване на заподозрени лица. Националните полицейски органи се ползват с лесен достъп до европейските бази данни, съдържащи биометрични данни на престъпниците.
- Европейската гранична и брегова охрана поема изцяло управлението на външните граници.
- При заплатите, законодателството в социалната сфера и равнищата на данъчно облагане в Европа продължават да са налице значителни разлики.
- Европейските потребители, които са били подведени от производителите на автомобили, вече могат да разчитат на ЕС да санкционира такива дружества и да получат обезщетение.
- Благодарение на напълно функционираща европейска спътникова система, земеделските стопани се ползват с достъп до метеорологична информация и информация за управление на културите в реално време и на достъпна цена.

Сценарий 5: Правим много повече заедно

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ РЕШАВА ДА ПРАВИ МНОГО ПОВЕЧЕ СЪВМЕСТНО ВЪВ ВСИЧКИ ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКАТА.

Защо и по какъв начин?

При сценарий, при който е налице консенсус, че нито ЕС-27 в сегашния си вид, нито европейските държави поотделно са достатъчно добре подготвени, за да се справят с предизвикателствата на днешния ден, държавите членки решават да споделят повече правомощия и ресурси и да вземат повече решения заедно във всички области.

В резултат на това сътрудничеството между всички държави членки се задълбочава повече от всякога във всички области. Аналогично се укрепва еврозоната — с ясното разбиране, че мерките, които са в полза на държавите, споделящи общата валута, са от полза за всички. Вземат се по-бързи решения на европейско равнище, които бързо се прилагат.

До 2025 г. това означава следното:

На международната сцена Европа говори с един глас и действа единно в сферата на търговията и има общо представителство на повечето международни форуми. Европейският парламент има последната дума по отношение на международните търговски споразумения. Отбраната и сигурността са приоритет. В условията на пълно взаимно допълване с НАТО се създава Европейски съюз за отбрана. Сътрудничеството по въпросите на сигурността е рутинна практика. ЕС-27 продължава да има водеща роля в глобалната борба с изменението на климата и укрепва позицията си на най-голям донор на хуманитарна помощ и помощ за развитие в света.

Широкообхватната външна политика на ЕС води до засилване на общия подход на Съюза по отношение на

миграцията. По-тесните партньорства и увеличаването на инвестициите в съседните на Европа държави, както и отвъд тях, спомагат за създаването на икономически възможности, за управлението на законната миграция и за борбата срещу незаконните канали.

В рамките на ЕС-27 амбициозно и много целенасочено се работи за доизграждане на единния пазар в областта на енергетиката, цифровите технологии и услугите. Благодарение на съвместните инвестиции в иновациите и изследователската дейност се зараждат няколко европейски „Силиконови долини“, които са център за кластери на инвеститори на рисков капитал, стартиращи предприятия, големи компании и изследователски центрове. Изцяло интегрираните капиталови пазари спомагат за мобилизирането на финансиране за малките и средните предприятия и за големи инфраструктурни проекти в целия ЕС.

В рамките на еврозоната, но също и по отношение на онези държави членки, които желаят да се присъединят към нея, се осъществява много по-силна координация по фискалните, социалните и данъчните въпроси и се упражнява европейски надзор на финансовите услуги. Предоставя се допълнителна финансова подкрепа от ЕС с цел да се стимулира икономическото развитие и да се реагира на сътресения на регионално, секторно и национално равнище.

Предимства и недостатъци:

Налице е много по-мощно и по-бързо вземане на решения на равнището на ЕС. Гражданите се ползват с повече права, пряко произтичащи от законодателството на ЕС. Съществува обаче риск от отблъскване на части от обществото, които считат, че ЕС няма легитимност или че е отнел твърде много правомощия от националните власти.



Въздействие върху политиките

ЕДИНЕН ПАЗАР И ТЪРГОВИЯ	ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ	ШЕНГЕН, МИГРАЦИЯ И СИГУРНОСТ	ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ОТБРАНА	БЮДЖЕТ НА ЕС	СПОСОБНОСТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ
Единният пазар е укрепен чрез хармонизация на стандартите и по-ефикасно прилагане; търговията е въпрос, който се разглежда единствено на равнището на ЕС	Изграден е икономически, финансов и фискален съюз съгласно предвиденото в Доклада на петимата председатели от юни 2015 г.	Както при „Правим по-малко, но по-ефективно“: осъществява се системно сътрудничество във връзка с управлението на границите, политиките в областта на убежището и борбата с тероризма	Както при „Правим по-малко, но по-ефективно“: ЕС говори с един глас по всички въпроси на външната политика; създава се Европейски съюз за отбрана	Значително модернизиран и увеличен, подкрепен със собствени ресурси; въведена е в действие функция за фискална стабилизация на еврозоната	Във всички области вземането на решения е по-бързо, а прилагането — по-ефикасно; за някои, които считат, че ЕС е отнел твърде много правомощия от държавите членки, възникват въпроси относно отчетността



Примерна картина

- Активно се работи за сключването на търговски споразумения. ЕС иницира, договаря и бързо ратифицира тези споразумения от името на 27-те си държави членки.
- Европейците използват свързани автомобили безпрепятствено в цяла Европа благодарение на правилата, приложими в целия ЕС, и на работата на правоприлагаща агенция на ЕС.
- Европейците, които искат да изразят позицията си по предложение за финансиран от ЕС проект за вятърни турбини в района, в който живеят, срещат трудности да установят кой е компетентният европейски орган.
- Гражданите, пътуващи в чужбина, получават консулска закрила и помощ от посолствата на ЕС, които в някои части на света са заменили националните посолства. Заявленията за издаване на виза на гражданите на държави извън ЕС, които желаят да пътуват до Европа, могат да се разглеждат чрез същата мрежа.
- Европейският механизъм за стабилност се превръща в Европейски валутен фонд. Той подлежи на контрол от страна на Европейския парламент и поема нови отговорности, за да подпомогне Европейската инвестиционна банка в набирането на средствата, необходими за третото поколение на плана „Юнкер“, с който да се стимулират инвестициите в цяла Европа.

4. Пътят пред нас

Голяма част от напредъка, който преди 60 години е изглеждал невъзможен в Европа, сега се приема за даденост. И най-мрачните ни дни са далеч по-ведри от тези, прекарани от предшествениците ни в затвора във Вентотене.

Дори за визионери като тях свободите, правата и възможностите, създадени междувременно от ЕС, биха били невъобразими. Докато обединена Европа чества своята годишнина, е време да подновим ангажмента, който сме посла един към друг, да преоткрием своята гордост и да изковем собственото си бъдеще.

Навярно всичко неизбежно търпи промяна, но това, което искаме от живота си, и европейските ценности, които са ни тъй скъпи, остават същите. Ние искаме общество, в което мирът, свободата, толерантността и солидарността стоят над всичко. Искामе да живеем в демокрация, с многообразие от гледни точки и критична, независима и свободна преса. Искаме да сме свободни да изразяваме мнението си и да сме сигурни, че никой индивид или институция не стоят над закона. Искаме Съюз, в който всички граждани и всички държави членки се третират по еднакъв начин. Искаме да изградим за децата си по-добър живот, отколкото сме имали самите ние.

Независимо от това кой от представените тук сценарии се окаже най-близък до реалността, тези ценности и стремежи ще продължат да свързват европейците и си струва да се борим за тях.

ЕС е уникален проект, в чийто рамки са обединени националните приоритети и е извършено доброволно сливане на суверенитет, за да се служи по-успешно на националните и колективните интереси. Пътят на ЕС невинаги е бил лек и той никога не е бил свършен, но този проект е показал способността си да се реформира и е доказал значението си във времето. Следвайки мотото „Единство в многообразието“, ЕС и неговите държави членки съумяха да се възползват от уникалните сили страни и богатство на народите си, за да постигнат небивал напредък.

В един несигурен свят изолацията може да е съблазнителна възможност за някои, но разделението и фрагментацията биха имали значителни последици. Тя ще направи така, че над европейските държави и техните граждани да надвисне призрактът на тяхното минало, белязано от разделение, и ще ги превърне в жертва на интересите на по-големи сили.

Сега Европа е изправена пред избор. Има толкова възможности, колкото и предизвикателства. Това може да е часът на Европа, но тя може да се възползва от този шанс само ако всички 27 държави членки действат единно с обща решителност.

С настоящата Бяла книга следва да се даде началото на честен и широкообхватен дебат с гражданите за това как Европа следва да се развива през следващите години. Трябва да бъде чут гласът на всички. Европейската комисия, заедно с Европейския парламент и проявяващите интерес държави членки, ще бъде домакин на поредица от „Дискусии за бъдещето на Европа“ в националните парламенти, в градовете и регионите на Европа. Идеите и решимостта на стотиците милиони европейци ще бъдат катализатор за нашия напредък.

Бялата книга е приносът на Комисията за срещата на върха в Рим. Като всички годишнини, тази среща в Рим естествено ще представлява подходящ момент за размисъл относно успеха, постигнат през последните 60 години. Тя обаче следва също така да се разглежда като началото на процес, в чийто рамки държавите от ЕС-27 заедно да вземат решение за бъдещето на своя Съюз.

През идните месеци Комисията ще допринесе за тази дискусия, като представи поредица от документи за размисъл, посветени на следните теми:

- развитие на социалното измерение на Европа;
- задълбочаване на Икономическия и паричен съюз, въз основа на Доклада на петимата председатели от юни 2015 г.;
- извличане на ползите от глобализацията;
- бъдещето на европейската отбрана;
- бъдещето на финансите на ЕС.

Подобно на настоящата Бяла книга, в тези документи за размисъл ще се изложат различни идеи, предложения, варианти или сценарии за Европа през 2025 г., за да започне дебат, без на този етап да се представят окончателни решения.

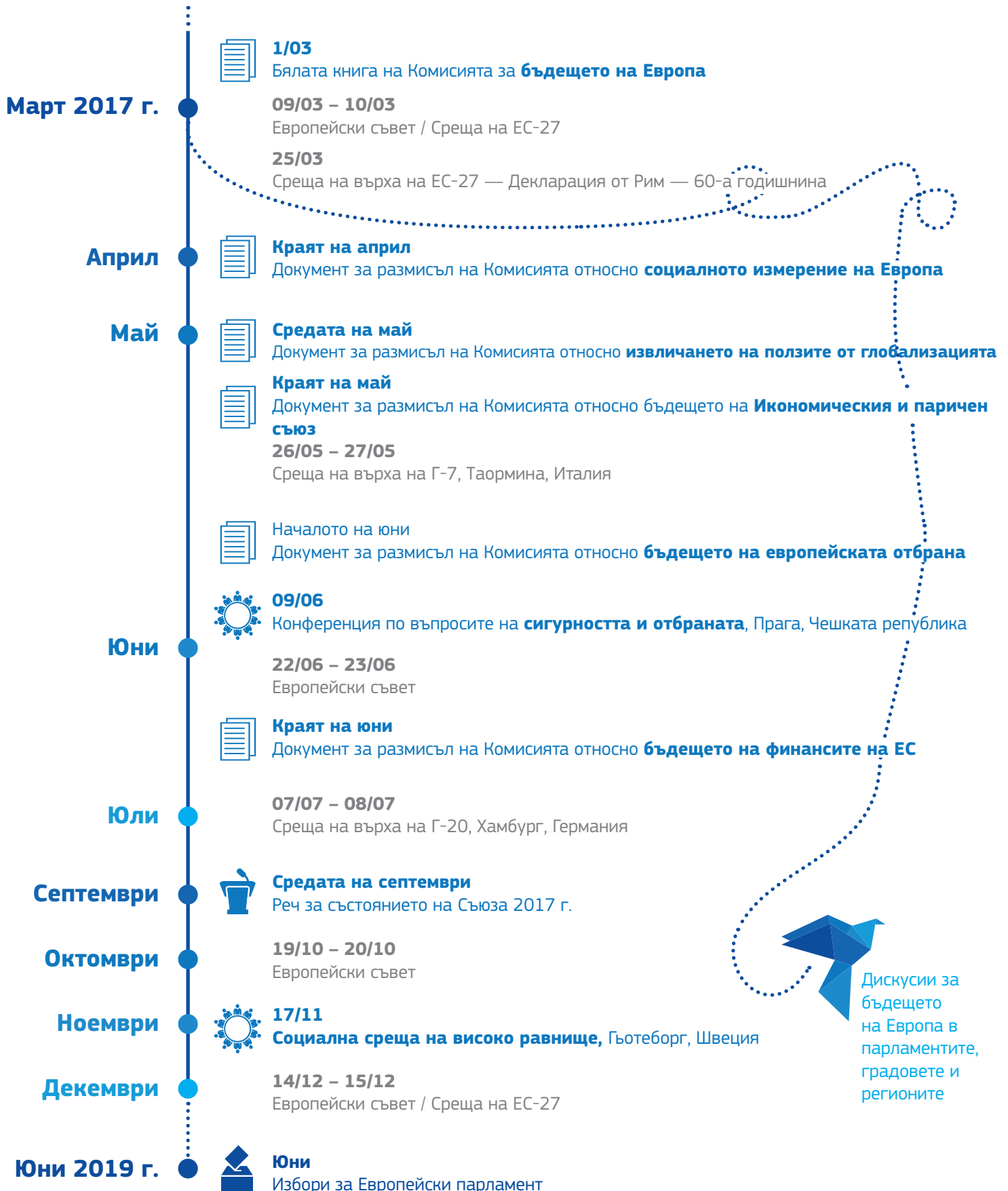
В речта за състоянието на Съюза за 2017 г. на председателя Юнкер тези идеи ще се доразвият, преди да могат да бъдат направени първоначалните заключения на заседанието на Европейския съвет през декември 2017 г. Това следва да помогне да се вземе решение какви действия да бъдат предприети, за да започне работата по тях преди изборите за Европейски парламент през юни 2019 г.

Европа ще върви напред по пътя, начертан ѝ от нашата колективна воля. Като и при предишните поколения, бъдещето на Европа е в наши ръце.








ПРИЛОЖЕНИЯ

Процесът на Бялата книга от Рим до изборите за Европейски парламент през 2019 г.



Петте сценария: преглед по политики

	 ПРОДЪЛЖАВАМЕ, КАКТО ДОСЕГА	 ОСТАВА САМО ЕДИННИЯТ ПАЗАР	 ТЕЗИ, КОИТО ИСКАТ ДА ПРАВЯТ ПОВЕЧЕ, ПРАВЯТ ПОВЕЧЕ	 ПРАВИМ ПО-МАЛКО, НО ПО-ЕФЕКТИВНО	 ПРАВИМ МНОГО ПОВЕЧЕ ЗАЕДНО
ЕДИНЕН ПАЗАР И ТЪРГОВИЯ	Единният пазар се укрепва, включително в сектора на енергетиката и цифровия сектор; ЕС-27 работи за сключването на прогресивни търговски споразумения	Единният пазар за стоки и капитали се укрепва; продължават да са налице разлики при стандартите; свободното движение на хора и услуги не е напълно гарантирано	Както при „Продължаваме, както досега“: единният пазар се укрепва и ЕС-27 работи за сключването на прогресивни търговски споразумения	Определени са минимални общи стандарти, но с засилено прилагането в областите, чието функциониране е уредено на равнището на ЕС; търговията е въпрос, който се разглежда единствено на равнището на ЕС	Единният пазар е укрепен чрез хармонизация на стандартите и по-ефикасно прилагане; търговията е въпрос, който се разглежда единствено на равнището на ЕС
ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ	Постепенен напредък за подобряване на функционирането на сврозоната	Ограничено сътрудничество в сврозоната	Както при „Продължаваме, както досега“ — като се изключи групата държави, които задълбочават сътрудничеството си в области, като например данъчното облагане и социалните стандарти	Предприемат се редица мерки за консолидиране на сврозоната и гарантиране на нейната стабилност; ЕС-27 предприема по-малко действия в някои части от областта на политиката по заетостта и социалната политика	Изграден е икономически, финансов и фискален съюз съгласно предвиденото в Доклада на петимата председатели от юни 2015 г.
ШЕНГЕН, МИГРАЦИЯ И СИГУРНОСТ	Сътрудничеството в управлението на външните граници постепенно се засилва; напредък в посока на обща система за убежище; подобрена координация по въпросите на сигурността	Няма единна политика за миграцията и убежището; по-нататъшната координация в областта на сигурността се извършва на двустранна основа; контролът на вътрешните граници се извършва по-системно	Както при „Продължаваме, както досега“ — като се изключи групата държави, които задълбочават сътрудничеството си по въпросите на сигурността и правосъдието	Осъществява се системно сътрудничество във връзка с управлението на границите, политиките в областта на убежището и борбата с тероризма	Както при „Правим по-малко, но по-ефективно“: осъществява се системно сътрудничество във връзка с управлението на границите, политиките в областта на убежището и борбата с тероризма
ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ОТБРАНА	Постигнат е напредък при изразяването на единна позиция по въпросите на външната политика; по-тясно сътрудничество в областта на отбраната	Някои външнополитически въпроси все повече се разглеждат на двустранна основа; сътрудничеството в областта на отбраната се запазва в сегашната си форма	Както при „Продължаваме, както досега“ — като се изключи групата държави, които задълбочават сътрудничеството си в областта на отбраната, като се съсредоточават върху военната координацията и съвместното оборудване	ЕС говори с един глас по всички външнополитически въпроси; създава се Европейски съюз за отбрана	Както при „Правим по-малко, но по-ефективно“: ЕС говори с един глас по всички въпроси на външната политика; създава се Европейски съюз за отбрана
БЮДЖЕТ НА ЕС	Частично се модернизира, за да отразява програмата за реформи, договорена от 27-те държави членки	Пренасочва се към финансирането на основни функции, необходими за единния пазар	Както при „Продължаваме, както досега“: отпускане на допълнителни бюджети от някои държави членки за областите, в които те решат да правят повече	Със значително променена структура, за да отговаря на новите приоритети, договорени на равнището на ЕС-27	Значително модернизиран и увеличен, подкрепен със собствени ресурси; въведена е в действие функция за фискална стабилизация на сврозоната
СПОСОБНОСТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ	Положителната програма за действие дава конкретни резултати; разбирането на процеса на вземане на решения продължава да е трудно; способността за постигане на резултати не винаги отговаря на очакванията	Вземането на решения може да е по-лесно за разбиране, но способността за колективни действия е ограничена; често се налага въпроси от общ интерес да бъдат решавани на двустранна основа	Както при „Продължаваме, както досега“: положителната програма за действие за ЕС от 27 държави членки дава резултати; някои групи държави членки постигат повече заедно в определени области; вземането на решения става по-сложно	Първоначално постигнато на съгласие за това на кои задачи да се отреди приоритет и от кои да се откажем предстателство; но след като се постигне съгласие, вземането на решения може да е по-лесно за разбиране; ЕС действа бързо и по-решително в областите, в които има по-голяма роля	Във всички области вземането на решения е по-бързо, а прилагането — по-ефикасно; за някои, които считат, че ЕС е отнел твърде много правомощия от държавите членки, възникват въпроси относно отчетността



© Европейски съюз, 2017 г.

Повторното използване е разрешено, при условие че се посочи източникът.

Политиката на повторно използване на документите на Комисията е регламентирана с Решение 2011/833/ЕС (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39).

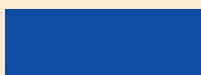
За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, за които ЕС не е носител на авторското право, трябва да се иска разрешение направо от носителите на авторското право.

стр. 15: © AP Photo/Thomas Kienzle



Европейска
комисия

ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ
ОТНОСНО СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ЕВРОПА





Валдис Домбровскис

Заместник-председател, отговарящ за еврото и социалния диалог, включително и за финансовата стабилност, финансовите услуги и съюза на капиталовите пазари



Мариан Тейсен

Комисар по заетостта, социалните въпроси, уменията и трудовата мобилност

Предговор

На 1 март 2017 г. Европейската комисия представи Бяла книга за бъдещето на Европа. Тя бе отправната точка за широк дебат за бъдещето на Европейския съюз с 27 държави членки.

В Римската декларация от 25 март 2017 г., приета по повод на 60-ата годишнина на ЕС, се заявява: „Искаме Съюз, в който гражданите да имат нови възможности за културно и социално развитие и икономически растеж“. През последните шест десетилетия европейската интеграция постигна големи успехи за създаването на такива възможности за всички граждани на ЕС и за повишаване на социалните стандарти във всяка една държава членка.

Въпреки изключителните постижения обаче Европа все още е изправена пред редица предизвикателства. Икономическата криза остави дълбоки белези в живота на хората и в обществата ни. Хората се питат дали предимствата и предизвикателствата, които съпровождат отворените пазари и общества, иновациите и технологичните промени, се разпределят справедливо. Тяхното доверие в способността на Европа да задава посока на бъдещето и да постигне справедливи и проспериращи общества намаля.

Нашият споделен социален стремеж е един от начините да възвърнем подкрепата и да поемем контрол върху нашето бъдеще. Европа е дом на най-равнопоставените общества в света — факт, който се оценява изключително високо в целия Съюз. Въпреки че продължават да съществуват различия в икономиче-


ското развитие и социалните традиции на отделните държави, постепенно укрепихме както индивидуалните, така и колективните социални права и подобрихме сътрудничеството със социалните партньори на европейско и на национално равнище. Нормативната уредба на ЕС даде стимул за изработването на по-ефективни политики и постигането на по-справедливи резултати в социалната сфера.

Занапред дебатът следва да се съсредоточи върху начините да приспособим нашите социални модели към настоящите и бъдещите предизвикателства и да подсилим социалния дух на Европа. Настоящият документ за размисъл, посветен на социалното измерение на Европа, е приносът на Европейската комисия към тази дискуссия. В него се очертават тенденциите и предизвикателствата и най-вече начини да превърнем стремежите си в реалност, да открием възможности пред европейците за света, който ги очаква през 2025 г., и да направим нашите общества по-силни и по-приспособими.

Икономическите, социалните и политическите аргументи в полза на една социална Европа са солидни. Това, от което се нуждаем, е изграждането на консенсус относно формата, която тя да приеме в бъдеще.


Има толкова много неща, които трябва да отстояваме, толкова много неща, които трябва да обмислим.

26 април 2017 г.



„В тези времена на промяна, като вземаме присърце тревогите на нашите граждани, ние приемаме Римската програма и изразяваме решимост да работим за (...) социална Европа: Съюз, който, като се основава на устойчивия растеж, насърчава икономическия и социалния прогрес, както и сближаването и конвергенцията, като същевременно поддържа целостта на вътрешния пазар; Съюз, който отчита многообразието на националните системи и ключовата роля на социалните партньори; Съюз, който насърчава равенството между жените и мъжете, както и правата и равните възможности за всички; Съюз, който се бори с безработицата, дискриминацията, социалното изключване и бедността; Съюз, в който младите хора получават най-доброто образование и обучение и могат да следват и да намират работа навсякъде на континента; Съюз, който съхранява нашето културно наследство и насърчава културното многообразие.“

Римска декларация на ръководителите на ЕС, 25 март 2017 г.



„Очакват ни огромни предизвикателства. От нас зависи какъв ще бъде техният облик. Ако искаме да играем роля в бъдещето, трябва да започнем да я играем отсега. Трябва да гарантираме, че всичко, което правим, носи почерка на европейския социален модел. Защото Европа е щитът, който пази всички нас, които можем да наречем този невероятен континент свой дом.“

*Жан-Клод Юнкер,
председател на Европейската комисия
Страсбург, 22 октомври 2014 г.*

Съдържание

1. СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ЕВРОПА	42
2. ДНЕСНАТА СОЦИАЛНА РЕАЛНОСТ	44
3. ДВИГАТЕЛИ НА ПРОМЯНАТА ДО 2025 Г.	50
4. ВАРИАНТ ЗА БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ НА ЕС-27	58
5. ПОСТИГАНЕ НА НАПРЕДЪК ПО ДЕБАТА	68
ПРИЛОЖЕНИЯ	69
1. СОЦИАЛНА ЕВРОПА: ХРОНОЛОГИЯ	70
2. НЕОТДАВНАШНИ И ПРЕДСТОЯЩИ ИНИЦИАТИВИ НА КОМИСИЯТА: ПОДБРАНИ ПРИМЕРИ	71

1. Социалното измерение на Европа

На фона на световните стандарти европейските общества са проспериращи и богати — добро място за живот. Те са с най-високи равнища на социална закрила в света и се нареждат на много добри позиции по отношение на благосъстоянието, човешкото развитие и качеството на живот. Европейците потвърждават това. Като цяло те заявяват, че са щастливи и доволни от своя начин на живот. И все пак, когато бъдат запитани за бъдещето, мнозина изразяват безпокойство и загриженост, особено за следващите поколения.

Има съществени различия в тревогите на отделните хора и между различните региони и държави, но са налице и общи предизвикателства. Всички държави членки преминаха през радикални промени, които се отразиха върху ежедневието на хората. В държавите членки от Централна и Източна Европа гражданите все още са изправени пред последиците от бързите трансформации в тези държави от 90-те години на миналия век насам. В други страни е осезателно въздействието на най-тежката икономическа и социална криза от десетилетия насам, дори и сега положението да е сравнително по-добро. Що се отнася до бъдещето, във всички държави членки се осъществяват бързи и дълбоки промени — от застаряването на населението до възникването на нови семейни модели, от скоростта на цифровизацията до новите форми на труд, както и въздействието на глобализацията и урбанизацията.

Много от тези тенденции предлагат безпрецедентни възможности за свободен избор, по-здравословен и по-дълъг живот, по-добри условия за живот и по-новаторски и отворени общества. Но те повдигат и нови въпроси. Дали тези възможности са достъпни за всички? Подготвени ли сме, поотделно и като общества, за промените, които ни предстоят? Темповете и сложността на много от текущите трансформации подхранват усещането, а и реален риск, за възникването на смущения и за несигурност в ежедневието на много хора, както и за несправедливост и неравенство в по-общ план.

Има различни мнения за това дали „Европа“ е източник на проблеми, или решение за тях. Това се дължи отчасти на факта, че понятието „социална Европа“ има различно значение и важност за различни части на обществото.

За някои хора „социална Европа“ е изпразнено от съдържание понятие, а ЕС се възприема като катализатор на глобалните пазарни сили, посредник на търговски интереси и заплаха от „социален дъмпинг“ в един безпределен и неограничен от рамка единен пазар.

Други оспорват самата необходимост от социално измерение на Европейския съюз, като считат, че социалните въпроси са от изключителната компетентност на техните национални и регионални правителства. Социалната политика и минималните стандарти на ЕС се възприемат дори като средство за възпиране на конкуренцията.

За трети пък „социална Европа“ е в основата на приноса на ЕС за постигането на демократични, многообразни в културно отношение, сплотени и проспериращи общества. Тя означава икономически и социален напредък, борба с дискриминацията и социалното изключване, като подготвя европейците за пазара на труда и им дава възможност да живеят пълноценно. Тези хора възприемат Европа като най-доброто средство за закрила и овластяване на нашите граждани и за защита на нашите общи ценности, особено в момент на нарастващи заплахи и несигурност както у дома, така и по света.

Европейският съюз винаги е имал социално измерение, в тясна връзка с неговите икономически амбиции. Подобряването на условията на труд, стандарта на живот и равенството между половете са основни цели на ЕС още с утвърждаването в Римските договори през 1957 г. на принципа на равно заплащане между жените и мъжете. Оттогава развитието на социалното измерение върви ръка за ръка със задълбочаването на единния пазар и концепцията за гражданство на ЕС, като осигурява равни условия и основни права във всички държави.

За последните 60 години постигнахме много. Като се започне от Хартата на основните права на Европейския съюз и се стигне до целите на ООН за устойчиво развитие, сега е налице

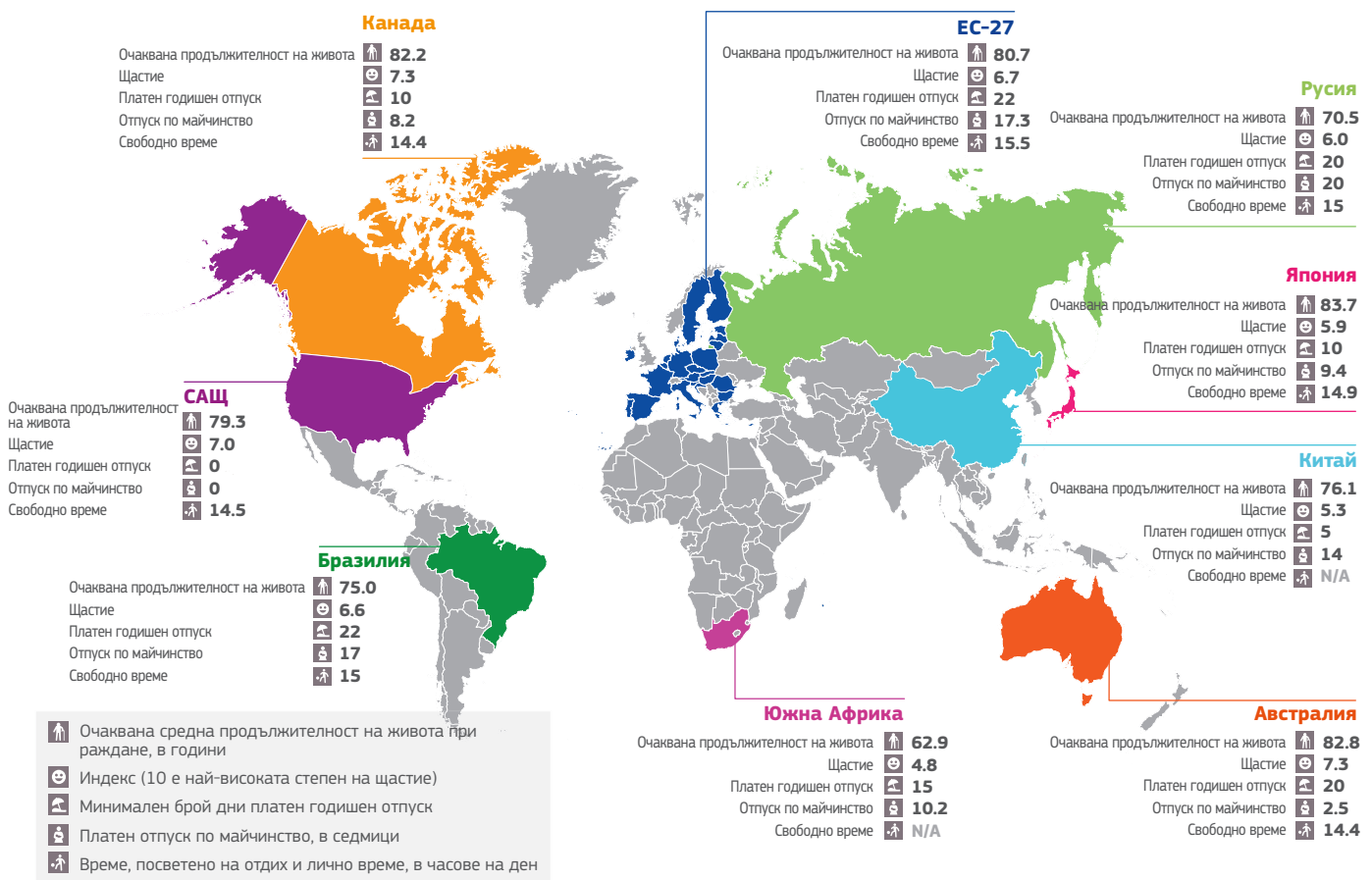
ясен европейски и международен ангажимент за утвърждаване на основните ценности, права и социални цели. Европа има осезаемо отражение върху нашето ежедневие: на учебното и на работното място, у дома, по време на отпуск, при пенсиониране.

Сега, когато Европа с 27 членуващи държави се стреми да очертае своето бъдеще, дискусиата за социалното измерение на нашия Съюз е навременна и необходима. През последните години Европа бе заета да намира спешни отговори на възникващите една след друга кризи. Сега е моментът да извлечем поуки и да отворим нова глава. За тази цел трябва да вземем предвид по-дългосрочната перспектива и да разгледаме по-дълбоките трансформации в нашата икономика и общество.

Настоящият документ за размисъл и по-широкият дебат след публикуването на Бялата книга ни дават възможност да погледнем към бъдещето — заедно. Това ни помага заедно да дадем определение и да придадем смисъл на понятието за социално измерение на Европа, което надгражда постигнатото до момента и отговаря на реалностите на XXI век. Показва ни откъде идваме, къде сме сега и накъде можем да поемем. В документа се подчертават различията между отделните държави и региони, но и общите предизвикателства. Задава се въпросът за възможната роля на ЕС и как той може да работи по-добре с държавите членки, социалните партньори и с гражданското общество като цяло.

Подобно на Бялата книга идеите, представени тук, не са нито задължителни, нито изчерпателни. Тяхната цел е да иницирират размисъл, така че да се пристъпи към действия.

Европа има водеща позиция в световен план по отношение на качеството на живот
Данни за 2016 г. или най-нови налични данни



Източник: ОИСР, ООН, Европейска комисия.

2. Днешната социална реалност

Преди да бъдат описани предизвикателствата и възможните политически отговори, е полезно да се разгледа настоящото положение в нашите 27 държави.

Социалните реалности в Европа се различават съществено в зависимост от това къде живеем и работим. Въпреки големите сходства в Европа има различни традиции, опит и ситуации. Все още има съществени различия в сферите на образованието и здравеопазването, в моделите на трудова заетост, в заплащането, доходите и системите за социална закрила.

ВЪПРЕКИ ЧЕ ЕВРОПА СЕ ВЪЗСТАНОВЯВА ОТ КРИЗАТА, ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СЪЩЕСТВУВАТ РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ОТДЕЛНИТЕ ДЪРЖАВИ И РЕГИОНИ.

Европа винаги е означавала сближаване за постигането на по-високи стандарти на живот. В миналото това сближаване се извършваше почти автоматично с помощта на вътрешния пазар и подкрепа от фондовете на ЕС, до степен, че Световната банка нарече ЕС „машина за сближаване“. Но в последните години темпът на сближаване значително се забави или дори е в застои, като най-успешните икономики бележат по-бърз напре-

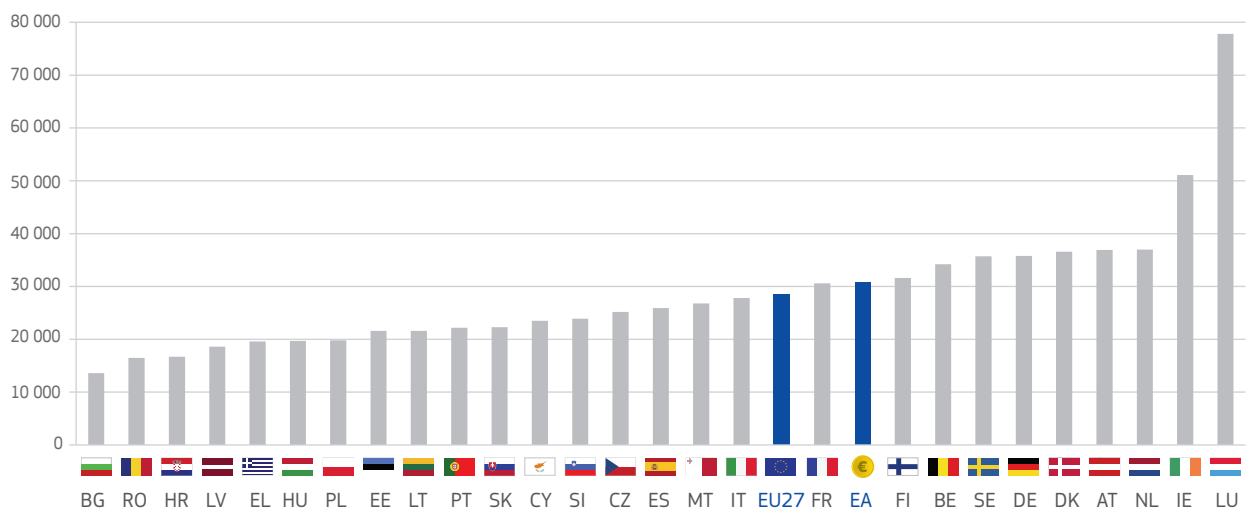
дък. Защо се случва това и защо то представлява проблем?

Предимствата на сближаването са многобройни. Нашите общества и нашият Съюз стават по-сплотени и по-стабилни. Ако условията на труд и живот бъдат сближени, тогава хората могат да се местят в друга държава в резултат от положителен избор, а не защото са принудени от икономическа необходимост. Когато с течение на времето сближаването на икономическите показатели е съпроводено от сближаване на социалните условия, опасенията от „социален дъмпинг“ намаляват и се подхранва подкрепата за единния пазар. Това обаче изисква сближаването да се осъществи в рамките на разумен период от време, така че държавите, хората и предприятията да имат възможност да се приспособят.

Икономическите показатели за стандарта на живот обрисуват разнородна картина в различните части на Европа. Но и средните национални стойности не разкриват цялата истина, тъй като маскират още по-големи различия в рамките на териториите на държавите членки, като в относително по-бедните държави има сравнително богати отделни райони и обратно. Като цяло столиците са в значително по-добро положение в сравнение с други места. Така например понастоящем Братислава и Прага са съответно петият и шестият по ред най-богати региони на ЕС по брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението.

В рамките на Европа стандартът на живот се различава

(Брутен вътрешен продукт на глава от населението по стандарт на покупателна способност, в евро, 2015 г.)



Източник: Европейска комисия.

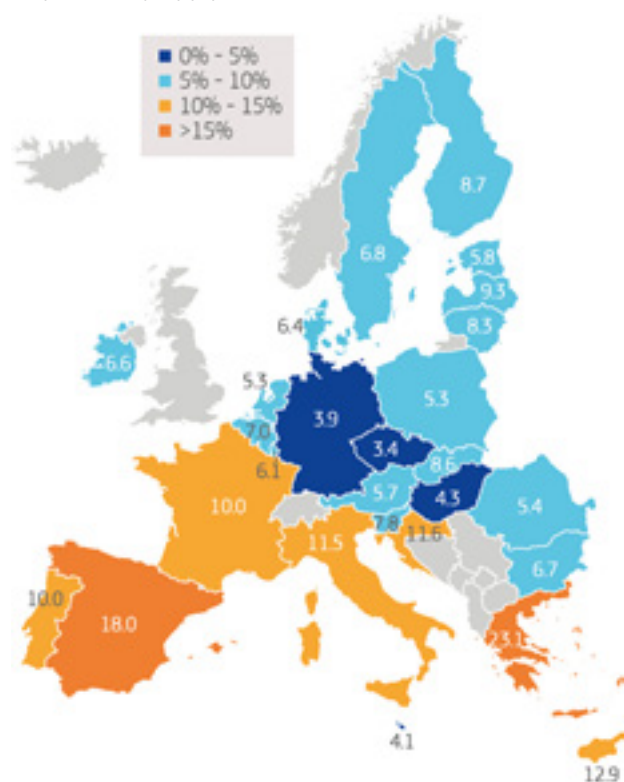
Най-бързият икономически растеж в ЕС през периода 2008—2014 г. беше отчетен в полския регион Mazowieckie, който включва столицата Варшава. През 2008 г. БВП на глава от населението в региона Mazowieckie беше 17,1 % под средната стойност за ЕС, а през 2014 г. вече беше нараснал до 8,4 % над средната стойност за ЕС-28.

Благодарение на подкрепата от фондовете за селското стопанство развитието на селските райони, които представляват три четвърти от територията на Европа, също беше съществено подобро.

Въпреки това напредъкът не се усеща по еднакъв начин в различните региони или части на обществото. Например, въпреки че частичното или пълно делокализирание на предприятия нямаше цялостни отрицателни последици за някои държави и то е част от възможностите, предлагани на предприятията от единния пазар, в многобройни отделни региони то доведе до сериозни трудности и загуби. Равнището на безработица варира от под 5 % в Чешката република, Германия и Унгария до 18 % в Испания и 23 % в Гърция.

Равнищата на безработицата спадат, но се различават значително в рамките на Европа

В проценти, февруари 2017 г.

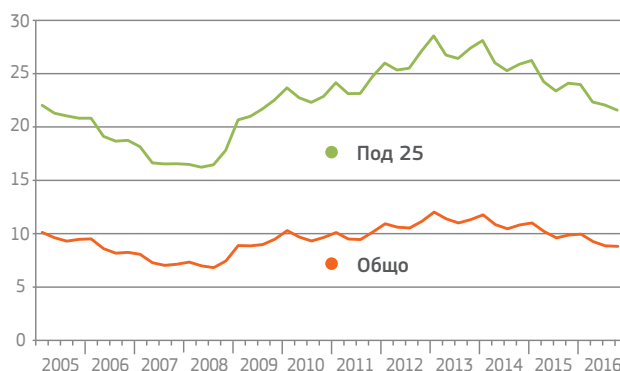


Източник: Европейска комисия.

Кризата засегна отделни части на Европа по различен начин, но в целия ЕС нейното отражение беше особено тежко върху младите поколения. В края на 2016 г. равнището на младежката безработица беше 18 % в ЕС и 20 % в еврозоната. В Гърция, Испания и Италия безработицата сред младите хора беше около 40 %. За първи път след Втората световна война има реален риск поколението на днешните млади хора — най-образованото досега поколение — да се озове в по-лошо материално положение от това на техните родители.

Младежката безработица намалява, но все още е висока

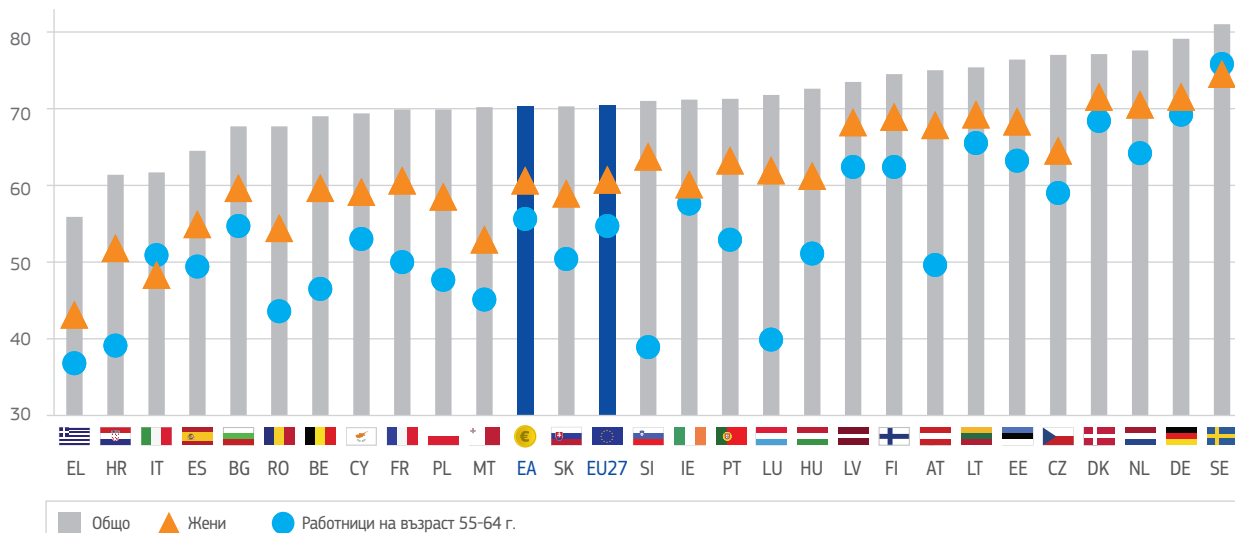
Процент от активното население, 2005—2016 г.



Източник: Европейска комисия.

Благодарение на решителни действия и някои трудни за вземане решения сега икономиката отново е поела по пътя на растежа, а във всички държави членки равнищата на безработица се понижават. Понастоящем безработицата е на най-ниското си равнище от 2009 г. насам както в ЕС, така и в еврозоната. Това може отчасти да се дължи на засилената персонализирана подкрепа, която се предоставя на младите хора в рамките на инициативата „Гаранция за младежта“.

Равнищата на заетост се различават: те нарастват, но остават по-ниски за жените и по-възрастните работници
В проценти, четвърто тримесечие на 2016 г.



Източник: Европейска комисия.

РАВНИЩАТА НА ЗАЕТОСТ СЕ РАЗЛИЧАВАТ

Ако се разглежда дялът от населението в трудоспособна възраст, което реално е трудово заето, т.е. равнището на заетост, отново са видни съществени разлики между отделните държави. Швеция, Германия, Нидерландия, Дания, Чешката република, Естония, Литва и Австрия имат нива на заетост над 75 %, като изпълняват целта, която всички държави — членки на ЕС, се споразумяха да постигнат съвместно до 2020 г. В държавите членки се наблюдават разлики при участието на трудовия пазар на жените и работниците на възраст над 55 години. Въпреки че нивото на заетост сред тези две групи от населението се повишава, те остават значително по-слабо представени на пазара на труда.

Наред с намаляване на равнищата на безработица се подобряват и нивата на заетост. През четвъртото тримесечие на 2016 г. равнището на заетост в ЕС достигна 71 %, нараствайки от 69 % през 2010 г., когато беше зададена целта. Днес в ЕС-27 работят 201 милиона души — повече от когато и да било досега — от които 154 милиона в еврозоната.

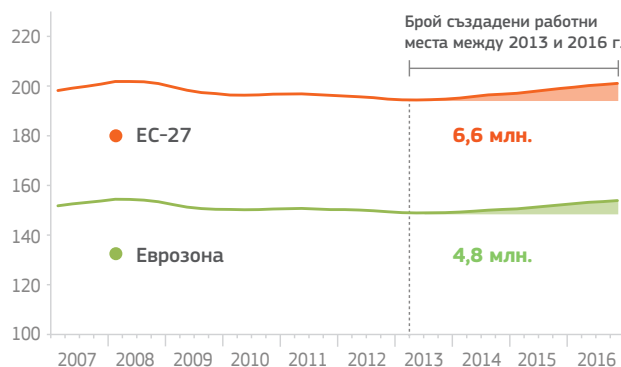
По-добрите равнища отразяват до голяма степен увеличаването на броя на жените на пазара на труда. За тази тенденция допринасят създаването на работни места в сектора на услугите, по-добрите възможности за детски грижи и премахването на данъчните фактори, които възпират втория член на домакинството да работи, въпреки че продължават да съществуват значителни неравенства

между половете. По-добрите равнища на заетост отразяват също така и факта, че все повече хора имат по-продължителни трудови кариери. Това отчасти е резултат от пенсионни реформи в миналото, но се дължи също и на по-добрите умения и по-здравословните и безопасни условия на труд в цяла Европа.

Повечето новосъздадени работни места предлагат подходящо ниво на заплащане, сигурност на пазара на труда и благоприятна работна среда.

Заетостта отново нараства с постоянни темпове

В милиони, 2007—2016 г.

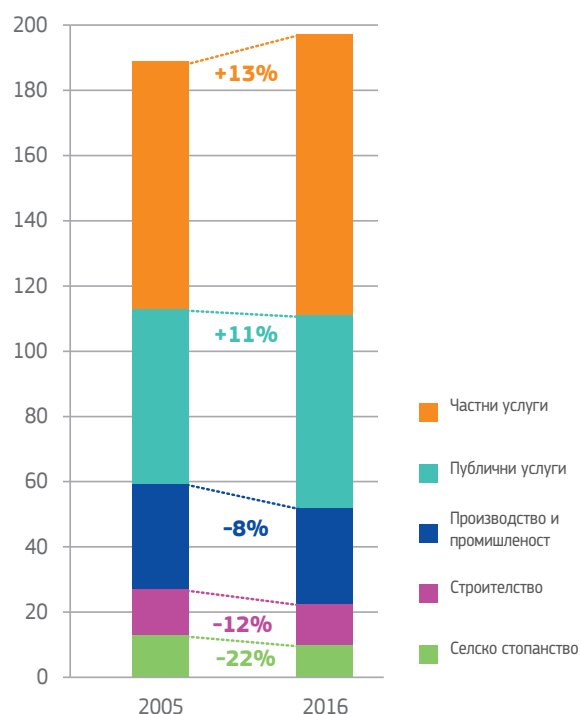


Източник: Европейска комисия.

Много от тях са създадени в сектора на услугите, в който обикновено са заети хора с по-висока квалификация. Най-високите равнища на създаване на работни места са в секторите на информационните и комуникационните технологии, административните и спомагателните услуги и професионалните, научните и техническите дейности. 85 % от тези работни места са създадени в малки и средни предприятия.

Създаването на работни места е преди всичко в сектора на услугите

Заетост по сектори в ЕС-27, в милиони
Промяна в проценти, 2005—2016 г.



Източник: Европейска комисия.

СИСТЕМИТЕ ЗА СОЦИАЛНА ЗАКРИЛА В ЕВРОПА СЕ РАЗЛИЧАВАТ

Освен в пазара на труда, разлики има и в системите за социална закрила на държавите от ЕС-27 от гледна точка на политическите приоритети и бюджетите, с които разполагат. През 2015 г. държавните разходи за социална закрила в ЕС са представлявали около 40 % от общия размер на публичните разходи, почти една пета от БВП. Осем държави членки — Финландия, Франция, Австрия, Дания, Италия, Швеция, Гърция и Белгия — са посветили поне 20 % от своя БВП за разходи за социална закрила.

Начинът на функциониране на социалните системи отразява различните традиции, наследени от ми-

налия век. Разработени в Европа в края на XIX век, тяхната първоначална цел е била да намерят отговор на предизвикателствата на индустриалната ера (вж. приложение I). Повечето системи са създадени след Втората световна война, а някои от тях биват изцяло разгърнати едва през 80-те и 90-те години на миналия век. Сред определящите параметри за разликите са размерът и разпределението на бюджета, източниците на финансиране, степента на покритие на рисковете сред населението и ролята на социалните партньори.

Системите за социална закрила, в съчетание с данъчното облагане, спомагат за намаляване на неравенствата в доходите. Днес Европа е дом на най-равнопоставените общества в света, въпреки че все още има значителни неравенства. Средно най-богатите 20 % от домакинствата печелят 5 пъти повече от най-бедните 20 %. Според това изчисление най-високите равнища на неравенство в доходите се наблюдават в Румъния, Литва, България, Латвия, Кипър, Естония и Италия. Освен това съществува значително неравенство в доходите между отделните региони в рамките на държавите членки.

Кризата имаше подчертано въздействие върху много европейци, които трябваше да посрещат ежедневните си нужди с доходи, които бяха замразени или намаляха. Въпреки че напоследък отново нараства реалният разполагаем доход, т.е. доходът, с който домакинствата разполагат след облагане с данъци, тези равнища на доходи са реално на същото ниво като през 2008 г.

Накрая, дори в нашите проспериращи общества рискът от бедност остава значителен. Почти една четвърт от населението на ЕС-27 се счита за изложено на риск от бедност или социално изключване. Равнището на детската бедност остава високо, като в няколко държави членки се повишава. Това означава, че тези деца имат ограничен достъп до здравни грижи, изложени са на по-висок риск от преждевременно напускане на училище, а по-късно, когато станат възрастни — на по-висок риск от безработица и бедност. През 2010 г. лидерите на ЕС бяха поели ангажимент да намалят броя на хората, изложени на риск от бедност, с 20 милиона души до 2020 г., но днес Европа все още е далече от постигането на тази цел. До момента има увеличение на броя на хората, изложени на риск от бедност, с 1,7 милиона души.

КОЕ ПОМАГА НА НАШИТЕ ОБЩЕСТВА И ИКОНОМИКИ ДА УСТОЯТ НА КРИЗАТА?

Световната финансова и икономическа криза, която започна през 2008 г., доведе в много части на нашия Съюз до високи равнища на безработица, публичен и частен дълг. За много хора и семейства тя означаваше безпрецедентно трудни ситуации и борба да свържат двата края. Кризата изостри вече съществуващите от известно време проблеми и някои държави бяха по-тежко засегнати от други. В някои страни инвестиционната среда беше по-благоприятна, някои предприятия бяха по-конкурентоспособни, а някои трудови пазари и социални системи успяха по-добре да устоят на сътресенията и да осигурят по-ефективна защита от отрицателните последици от кризата.

И в най-устойчивите държави имаше загуба на работни места, но предприятията успяха по-бързо да създадат нови. Системите за социална закрила, и по-специално обезщетенията при безработица помогнаха на хората да се справят по време на прехода, а публичните служби съсредоточиха усилията си върху преквалифицирането и реинтеграцията на пазара на труда. Схемите за минимален доход помогнаха на хората да посрещнат насъщните си нужди и да живеят достойно. В държавите, където социалните партньори участваха активно в реформите на пазара на труда, бяха отчетени трайни положителни резултати, тъй като това участие гарантира ангажимент към процеса на реформи от страна на по-голям кръг заинтересовани страни.

В ПОДГОТОВКА ЗА БЪДЕЩЕТО

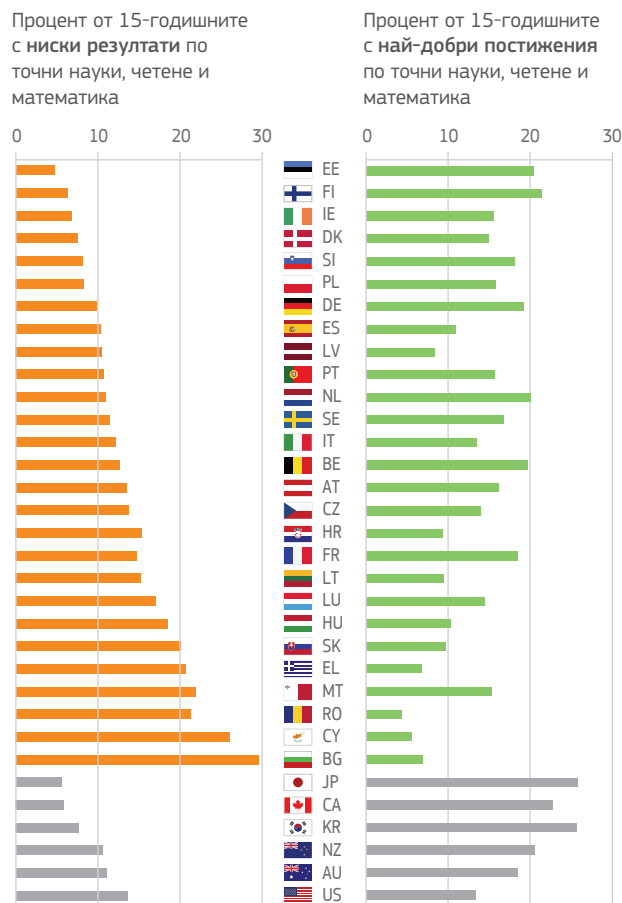
Сред факторите, които във все по-голяма степен ще имат определящо влияние върху бъдещето на нашите общества и икономики, са образованието и уменията. Европа е дом на някои от най-иновативните образователни системи и най-напредничави системи за професионално обучение в света.

Ето защо е обезпокоителен фактът, че около една четвърт от възрастното население в Европа изпитва трудности при четене и писане или е с недостатъчни математически умения, а почти двойно повече хора нямат подходящи цифрови умения. Още по-тревожно е, че основните умения на младите хора все повече се влошават.

За съжаление последните резултати от Програмата за международно оценяване на учениците (PISA)

са недвусмислени: въпреки че някои държави членки постигат високи общи резултати и равномерно разпределение на образователните постижения, повечето държави членки не са успели да постигнат достатъчен напредък за намаляване на дела на учениците с ниски резултати при четенето, по математика и при точните науки. Положението е още по-обезпокояващо за някои части от населението, като например учещите се имигранти, при които, според средните стойности и като се отчете социално-икономическият им статус, вероятността да постигат резултати под базовото ниво за подготовка по точни науки е два пъти по-голяма в сравнение с връстниците им, които не са имигранти.

Малко са европейците сред хората с най-високи постижения в науката, в уменията по четене и математика в световен мащаб



Източник: Проучване PISA, ОИСР, 2015 г.

3. Двигатели на промяната до 2025 г.

Социалният облик на Европа претърпя съществени промени през последното десетилетие, а начинът ни на живот и работа е силно повлиян от глобални фактори. Тези тенденции са до голяма степен необратими и през идните години вероятно ще се ускорят във всичките 27 държави членки. Те ще бъдат съгледвани от редица общи предизвикателства, но ще разкрият също така нови възможности.

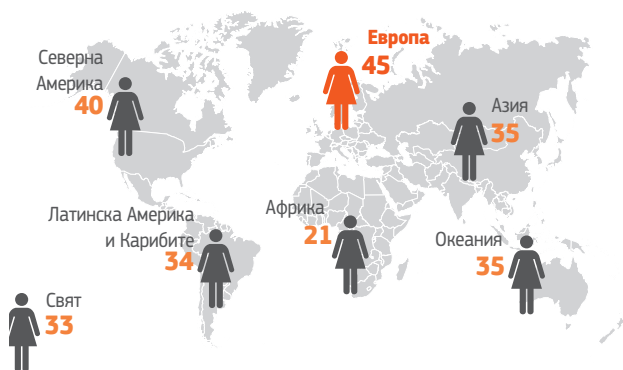
НАСЕЛЕНИЕТО НА ЕВРОПА СЕ ПРОМЕНЯ БЪРЗО

Европейците са по-здрави и живеят по-дълго, което е добра новина. Благодарение на десетилетията мир, здравните грижи, медицинския напредък и по-добрите условия на живот и работа все повече хора се радват на по-дълъг и по-активен живот, след като се пенсионират.

Продължителността на живота значително нарасна. Очаква се тя да се увеличи от 43 години средно през 1900 г. на 82 години до 2050 г. за мъжете и от 46 години средно през 1900 г. на 87 години до 2050 г. за жените. По-голямата част от бебетата, родени в Европа в периода от сега до 2025 г., ще бъдат живи и след 100 години. Паралелно с това все още съществуват значителни разлики между отделните групи доходи и различните региони, що се отнася до продължителността на живота в добро здраве и достъпа до здравни услуги.

Европейците ще бъдат най-застаряващото население в света до 2030 г.

Средна възраст по региони в света



Източник: Rand Europe.

Освен това европейците имат по-малко деца. Докато през 60-те години на миналия век коефициентът на плодовитост традиционно е бил повече от две живородени деца на жена, понастоящем средният коефициент на плодовитост в ЕС е 1,58. Например в Ирландия и в Португалия коефициентът на плодовитост надхвърляше 3, а в момента е под 2.

Съчетанието от нарастваща продължителност на живота и намаляващи коефициенти на плодовитост води до силно изразено застаряване на обществото ни. В ЕС вече живеят повече хора над 65 години, отколкото деца под 14 години. До 2050 г. почти една трета от европейците ще бъдат на 65 години или повече, докато днес европейците в тази възрастова група са по-малко от една пета. Със средна възраст 45 години Европа ще бъде „най-застарелият“ регион в света до 2030 г.

Увеличаването на годините живот обаче невинаги означава години живот в добро здравословно състояние: почти 50 милиона души в ЕС-27 страдат от хронични заболявания, а всяка година приблизително половин милион души в трудоспособна възраст умират преждевременно от такива болести. Тези смъртни случаи могат да бъдат предотвратени чрез по-ефективни политики на публично здравеопазване и превенция или предоставянето на по-своевременни и ефективни здравни грижи.

По-голямата продължителност на живота ще окаже дълбоко въздействие върху публичните политики и социалните услуги отвъд здравната сфера и сферата на полагане на грижи, а именно през целия път от образованието до нуждата от жилищно настаняване и мобилност, отговарящи на потребностите на съответната възраст. Застаряването на населението може да създаде нови работни места вследствие на бързото развитие на отрасъла на социалната икономика, било то по отношение на развлекателните дейности, или на предоставянето на грижи. В резултат на застаряването обаче възникват и нови потребности, които трябва да бъдат удовлетворени. Днес почти една трета от хората над 65 години живеят сами, а две трети от населението над 75 години е зависимо от неформалните грижи, които полагат за тях в повечето случаи най-близките членове на семейството. Всеки шести възрастен човек живее в бедност, като възрастните жени са особено засегнати от ниски пенсии поради непълнен трудов стаж.

Всичко това ще се отрази на финансовата устойчивост на системите ни за социално подпомагане, което пък ще повлияе на фискалната ситуация в държавите. За ЕС-27 може да се очаква, че свързаните с пенсиите разходи ще достигнат 12,4 % от БВП до 2030 г., разходите за здравни грижи — 7,7 % от БВП, а тези за дългосрочни грижи — 2,4 % от БВП. През 2060 г. за всеки възрастен човек ще има само по двама души в трудоспособна възраст в сравнение с четирима през 2008 г. Ефектът ще бъде смекчен посредством неотдавнашните пенсионни реформи, чиято цел е пенсионната възраст да бъде съобразена с продължителността на живота, но се очаква да възникнат значителни нови разходи за здравни грижи.

Намаляващата работна сила може също така да изложи на риск способността ни да поддържаме нивото на икономически растеж. Въпреки че във всяко едно поколение хората, които желаят да работят и да работят по-дълго, се увеличават, това може да се окаже недостатъчно, за да компенсира общото намаляване на броя на населението. Законната миграция може да осигури на ЕС уменията, които са необходими за преодоляване на дефицитите на пазара на труда, и да допринесе за устойчивостта на системите за социално подпомагане.

Застаряването на населението ще се отрази и на относителната тежест на Европа в света, тъй като навсякъде другаде населението се увеличава по-бързо. До 2060 г. Европа ще съставлява едва 5 % от световното население. Дотогава населението на нито една отделна държава членка няма да бъде над 1 % от световното население. Положението е особено тежко в Литва, където според настоящите прогнози се очаква населението да намалее с повече от една трета до 2080 г. В Словакия, Гърция, Португалия и България се предвижда, че населението ще намалее с 30 %.

В общ план застаряването на населението поставя и въпроса за справедливостта между поколенията. Понастоящем съществува реална опасност за разделение на поколенията на по-млади и по-стари по отношение на вземането на решения, богатството, материалната обезпеченост и достъпа до жилищно настаняване, както и във връзка с поделянето на финансовата и фискалната тежест, свързани със застаряването на обществото.

В ОБЩЕСТВОТО СЕ НАБЛЮДАВАТ НОВИ НАЧИНИ НА ЖИВОТ И ПО-ГОЛЯМО МНОГООБРАЗИЕ

Демографските промени обясняват и отразяват по-мощни промени в обществото, като нови начини на живот, нова териториална динамика, нови навици на потребление и нови жилищни условия.

Раждаемостта намалява, но данните показват, че желанието за деца често остава неизпълнено. Това се дължи на сложна комбинация от причини, сред които неравномерното разпределение на родителските отговорности, недостатъчното детски заведения, организацията на работното място, която не насърчава гледането на деца, и несигурните перспективи по отношение на работата.

Променящият се начин на живот е свързан също така с разтрогване на брачните взаимоотношения, установяване на различни типове взаимоотношения и отслабване на връзките със семейството в по-широк кръг. Това означава по-голяма индивидуална свобода за независим живот, но и нарастваща опасност от социална изолация и по-голяма нестабилност в живота на хората. През 2015 г. домакинствата, състоящи се от един човек, са съставлявали една трета от всички домакинства в ЕС. Само една трета от домакинствата са се състояли от повече от двама членове. Очаква се тази тенденция да се запази в повечето държави членки до 2025 г. Това повдига нови въпроси във връзка с равновесието между професионалния и личния живот и отговорностите за полагане на грижи, като домакинствата с един родител са изложени на по-голям риск от бедност в случай на безработица.

Все още сме много далече от действителното равенство между половете въпреки продължаващия напредък в тази област. Продължават да са налице свързани с пола стереотипи, а жените все още са по-слабо представени на пазара на труда и на позициите, на които се вземат решения от икономическо и политическо естество.

Към 1 януари 2016 г. броят на лицата, родени извън ЕС и пребиваващи законно в ЕС-27, възлиза на 29,7 милиона души. Причините за идването на тези лица през изминалите десетилетия са различни (работа, учене, закрила или събиране със семейството). Въпреки че миграцията към ЕС се запазва относително слаба в сравнение с други части на света, неотдавнашните огромни притоци на хора към ЕС за относително кратък период

от време създадоха напрежение в някои части на Европа. Осигуряването на ефективната интеграция на всички граждани на трети държави и на тяхното пълноценно участие и принос е важно за бъдещия просперитет и сближаване на европейските общества като цяло.

Неравнопоставеността между половете се наблюдава във всички сфери

Данни за 2016 г. или най-нови налични данни



Източник: Европейска комисия.

Европейците използват по-активно свободата на движение на територията на Съюза, за да работят и учат в други държави, като основават фирми, плащат данъци и допринасят за изграждането на по-динамично общество. Понастоящем около 16 милиона европейци живеят и работят в друга държава за по-дълъг период от време, а вероятно и за постоянно. Общо 1,7 милиона души, което е приблизително 1 % от работната сила в ЕС, всекидневно прекосяват границата, за да отидат на работа в друга държава. Освен това интеграцията в рамките на европейското общество се задълбочава благодарение на лекотата, с която хората могат да пътуват, да учат, да се пенсионират и да правят бизнес с другите, като разходите намаляват,

а възможностите се увеличават вследствие на принадлежността към единен пазар без граници.

Промените във връзка с населението настъпват в момент на засилен урбанизация. Над 70 % от европейците живеят в градовете, като до 2050 г. този процент ще достигне 80. Въпреки че в Европа се намират някои от „най-интелигентните“ градове в света, налице е възможност, а и отговорност тези градове да бъдат свързани още по-добре и да се повиши тяхната ефективност по отношение на използването на природни и енергийни ресурси. Сред основните предизвикателства ще бъдат също така установяването на по-приобщаваща и по-достъпна градска среда с цел да бъдат удовлетворени потребностите на разнородно население, включващо работещи родители, хора с увреждания и възрастни хора.

Структурата на обществото става все по-сложна, тъй като традиционните връзки, като семейството, социалната група и религията се променят. Вследствие на глобализацията излагането на многообразие се увеличи, като това стимулира любознателността и обогати обществата. Същевременно обаче глобализацията породила тревоги във връзка с културната идентичност, културните различия и диалога между различните групи. Тази ситуация е показателна за преминаването към индивидуални ценности и отделни култури и допринася за по-голямо съсредоточаване на вниманието върху отделната личност и отделния потребител, отколкото върху обществото като цяло. Освен това се повдигат и нови въпроси за толерантността и уважението към другите. Същевременно възникват нови форми на солидарност, социална ангажираност и гражданско участие, включително чрез развлекателни и културни дейности и чрез използване на новите технологии.

Нови реалности на пазара на труда



Източник: Европейска комисия.

ФОРМИРА СЕ НОВ ТРУДОВ СВЯТ

В професионалния живот настъпват коренни промени вследствие на комбинирания ефект от технологичния напредък, глобализацията и разрастването на сектора на услугите. Цели отрасли на икономиката са в процес на реструктуриране чрез икономиката на сътрудничеството и онлайн платформи. Работната сила трябва да се справя с ускореното темпо на промени, за да може да придобие нови умения, да се приспособи към новите бизнес модели или да се адаптира към променящите се предпочитания на потребителите.

За някои тези промени представляват безпрецедентни възможности и по-гъвкави форми на работа благодарение на използването на цифровите технологии и нарастващото значение на гъвкавото работно време и работата от разстояние. За други обаче те носят несигурност.

До 2025 г. моделите на работа и на професионално развитие ще бъдат още по-разнообразни, отколкото са понастоящем. В рамките на едно или две поколения положението на средностатистическия европейски работник може да се е променило от наличието на една работа през целия живот до това да е работил на до десет места по време на професионалния си път. Все по-лесно и по-често

ще се поема работа от разстояние или дистанционно. Това отразява тенденция към гъвкавост на работниците на един по-разнообразен трудов пазар. Акцентът в работата ще бъде все повече върху резултатите и крайните продукти, а не върху физическото присъствие на определено място, като хората ще разполагат с повече възможности за работа на свободна практика и за съчетаване на няколко работни позиции. Много от тези промени вече започнаха да се превръщат в реалност; начинът, по който реагираме на тези трансформации и ги стимулираме днес, ще предопредели евентуалния облик на трудовия свят в бъдеще.

Това недвусмислено показва наличието на все по-разнообразни и необичайни модели и условия на работа, които слагат край на перспективата за традиционна кариера, заменяйки я с нови типове договори, по-голяма географска мобилност и повече промени на работните позиции и трудовия статус.

Новите типове договори могат да бъдат трамплин към трудовия свят, но вследствие на тях съществува риск от нарастващо поляризиране на пазара на труда, който се характеризира с все по-голяма неравнопоставеност при заплащането и с впримчване на нискоквалифицираните работници в длъжности с ниско качество, които предлагат слаби перспективи за кариерно развитие.

Професионалният живот в бъдеще

Досега	Бъдещи тенденции
 Поетапни иновации	 Революционни иновации
 Машини, управлявани от човека	 Машини, при които човекът осъществява надзор
 Дългосрочни договори и заетост въз основа на заплащане	 Гъвкави договори и нови форми на заетост
 Линеино професионално развитие въз основа на предходно образование	 Динамично професионално развитие с периодични преквалификации и учене през целия живот
 Специализиране според уменията	 Мултидисциплинарни компетенции и творчески умения
 Трудова дейност на работното място и разделение на професионалния и личния живот	 Трудова дейност по всяко време и навсякъде и съвместяване на професионалния и личния живот

Източник: Европейска комисия.

Със сегашното темпо на развитие на цифровите технологии и икономическите промени някои от днешните длъжности ще престанат да бъдат необходими, както и изискваните за тях умения. Необходимо е образователните системи да се осъвременят, за да се отговори на тези предизвикателства. Вероятно по-голямата част от децата, които днес посещават начално училище, един ден ще работят на напълно нови длъжности, които все още не съществуват.

Това повдига множество въпроси за бъдещето на самата работа. Дали в бъдеще ще има повече или по-малко работни места? Дали съществуващите работни места ще бъдат „качествени работни места“? Дали настоящата и бъдещата работна сила ще разполагат с подходящите умения за попълването на тези работни места? Трудно е да се предвидят целият ефект от автоматизацията и изкуствения интелект върху наличието на работни места в бъдеще и темпото, с което може да настъпи този ефект. Според някои изследвания половината от днешните работни дейности биха могли да бъдат автоматизирани до 2055 г. Това, което е сигурно, е, че работниците от всички възрасти все повече ще трябва да адаптират своите умения към технологичните промени и постоянно да ги развиват. Компаниите, училищата, учебните центрове и университетите в Европа трябва да подготвят европейците именно за тази реалност.

СЪЩЕСТВУВАТ НОВИ СОЦИАЛНИ РИСКОВЕ И Е НАЛИЦЕ НУЖДА ОТ ОСЪВРЕМЕНЯВАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ СИСТЕМИ И НА СИСТЕМИТЕ ЗА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ

Новият трудов свят повдига въпроси за качеството на работните места в бъдеще от гледна точка на заплащането, сигурността на работното място и условията на труд. Също така той оказва влияние в области, като мрежите за социално подпомагане, обезщетенията, пенсионното планиране, структурите за детски грижи и здравните услуги. Освен това новият трудов свят може да доведе до адаптиране на работното време, на почивките и на изискванията по отношение на здравето и безопасността.

В обществото в по-общ план възникват нови социални проблеми — стрес и депресия, наднормено тегло, заболявания, свързани с околната среда, и пристрастяване към технологиите. Те се прибавят към традиционните проблеми — социална изолация, душевни заболявания, злоупотреба с наркотици и алкохол, престъпност и несигурност.

Способността на публичните органи, компаниите и отделните хора да предприемат съответните действия и да се адаптират е застрашена. Вследствие на протичащите понастоящем промени ще възникнат съществени нови предизвикателства във

вързка с образованието, обучението, уменията, ученето през целия живот, управлението на човешките ресурси и капацитета за управление на сложни професионални преходи през целия живот на един човек. Постепенно ще бъдат въведени нови социални права, които ще бъдат адаптирани към променящия се трудов свят.

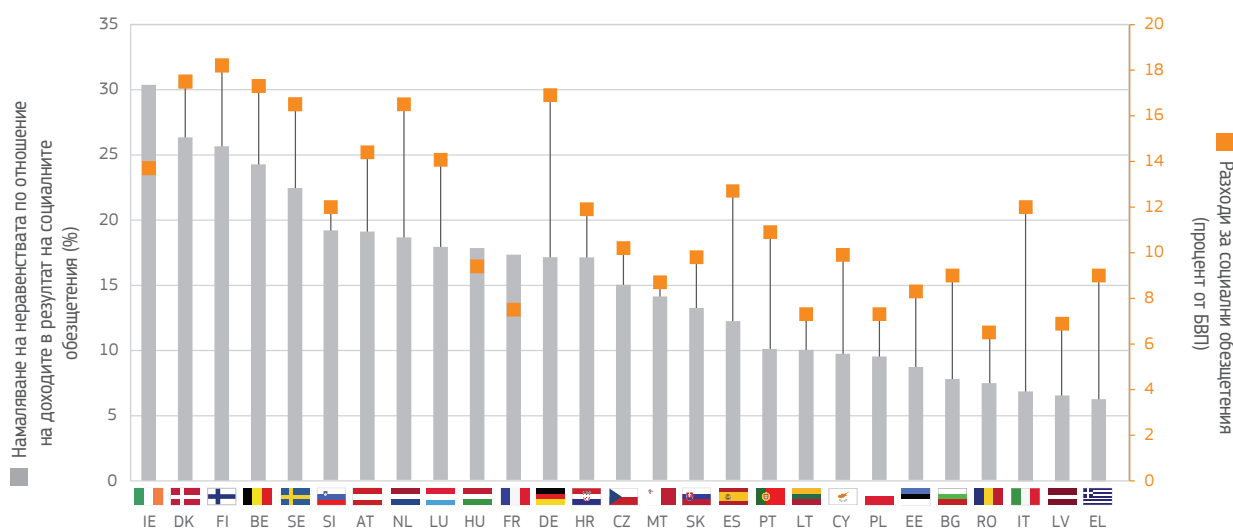
Въпреки множеството текущи реформи настоящите социални държави винаги са добре подготвени да се адаптират към тези нови и в повечето случаи безпрецедентни предизвикателства. Това не е само въпрос на финансова устойчивост, но и на осигуряване на подходящи механизми за сигурност и на нова защита, които ще помогнат на хората да използват пълноценно капацитета си през целия си живот и ще допринесат за функционирането на обществото. В системите за социална закрила все още има редица ограничения, особено що се отнася до техния обхват и достъпа до тях. Например в държавите, в които дълго време се е разчитало на традиционното семейно подпомагане и на пенсията като доход за близките и роднините, е

необходимо да се разработят и укрепят системи за данъчно облагане и социално подпомагане, които са насочени в по-голяма степен към отделното лице, по-универсални са и са обвързани в по-голяма степен с доходите. Често това са държави, които дълго време са прилагали ограничително законодателство за защита на заетостта като начин за закрила на работниците на работното място, но за сметка на по-младите хора, търсещи работа.

Ключов елемент в разсъжденията относно въвеждането на нова защита в бъдеще е необходимостта от модернизиране на системите ни за образование и обучение и от разширяване на програмите за учене през целия живот с цел улесняване на по-голямата професионална мобилност и решаване на проблемите, свързани с несъответствията между търсенето и предлагането на умения. Световната конкуренция за умения нараства и въпреки че повечето европейски държави запазват предните си позиции в международните класации на уменията, някои от тях бяха изпреварени от страни в Азия, Океания и Средния изток.

Целенасочените социални политики могат да окажат силно влияние за намаляване на неравенствата

Дял на обезщетенията, разпределени на различни групи, в проценти, 2014 г.



Източник: Европейска комисия.

ЕВРОПЕЙЦИТЕ ОЧАКВАТ ПРАВИТЕЛСТВОТА ДА РАБОТЯТ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО НА ТЕЗИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Европейците са наясно с тези тенденции, а кризата доведе до нарастване на очакванията и тревогите на много от тях. Проучванията постоянно сочат, че работните места и социалната политика са сред основните приоритети за европейците. По традиция европейците ценят стандартите за социална закрила, от които се ползват, и изразяват известна неудовлетвореност от начина, по който ЕС и националните правителства подхождат към техните тревоги.

Тези очаквания са отправени към всички органи — било то на местно, регионално, национално или европейско равнище — и от проучванията невинаги става ясно кой следва да носи отговорността за това според анкетиранияте. На въпроса, дали биха избрали националното равнище, или равнището на ЕС, хората отговарят, че това е най-вече задача на държавите членки, но смятат, че ЕС също има своята роля, въпреки че може да не разполага с всички необходими средства за решаването на поставения проблем. Същевременно за да използват целия потенциал на съществуващите европейски фондове, държавите членки трябва да създадат бързо и ефективно необходимите структури, както показва примерът с младежката безработица.

Европейците са загрижени за социалната ситуация



Над 8 от 10 европейци смятат, че **безработицата, социалните неравенства** и миграцията са трите основни предизвикателства пред Съюза. Те очакват **свободната пазарна икономика** да бъде придружена от високи равнища на **социална защита**



7 от 10 европейци определят управлението на политиката за заетостта и на социалната политика като **слабо** и **подкрепят идеята решенията да се вземат както на национално равнище, така и на равнище ЕС**



Повече от половината **европейци** смятат, че **не всеки** има шанс да успее и че животът ще бъде **по-труден за следващото поколение**

Източник: Европейска комисия и Евробарометър 2017 г.

4. Вариант за бъдещо развитие на ЕС-27

Предоставянето на решения за надеждите и очакванията на гражданите предполага отворена дискусия относно способността на икономическите и социалните системи да продължат да посрещат индивидуалните и колективните социални нужди, както и относно начините, по които ЕС и неговите държави членки могат да работят по-добре и по-ефективно заедно.

Ролята на ЕС в социалната област ще зависи от избора на решения в по-общ план от ЕС-27 като цяло. Както се подчертава в Бялата книга за бъдещето на Европа, наборът от възможности варира от запазване на сегашното положение до промяна на обхвата и приоритетите или частичен или колективен скок напред.

ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИ НА ГРАЖДАНИТЕ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА СТАБИЛНИ ОБЩЕСТВА

В ЕС се оформя все по-широк консенсус, че насърчаването на равни възможности, така че всеки да може да има успешен старт в живота, да преодолява трудностите и да реализира своя потенциал, е необходимо за създаването на устойчиви общества.

Областите, в които са нужни действия, са добре известни: инвестиране в децата, за да се гарантира, че имат най-добър старт в живота; инвестиране в младежта, в умения и в учене през целия живот; улесняване на преходите в професионалното развитие и преминаване от логиката „работа до живот“ към логика „заетост през целия живот“, в това число самостоятелна заетост; насърчаване на по-дълъг и по-здравословен начин на живот чрез превенция и по-добри условия на труд и грижи за възрастните хора; насърчаване на равенството между половете с цел преодоляване на оставащите несъответствия и установяване на модела „семейство с двама работещи“; гарантиране на активно приобщаване и борба срещу дискриминацията, които позволяват на всички да имат достоен живот; улесняване на мобилността и осигуряване на успешна интеграция на мигрантите; насърчаване на гражданското участие, културата и диалога, които също са икономически активни — като това са само част от областите.

Не съществува един-единствен подход, подходящ за цяла Европа, но съществуват общи предизвикателства и е налице обща необходимост да се предприемат действия. Във времена на бързи и постоянни промени

акцентът следва да се постави върху предоставянето на възможности на хората и върху изграждането на по-устойчиви социални структури, които да могат да се приспособяват успешно с течение на времето.

СТРАНИТЕ НИ МОГАТ ДА СЕ УЧАТ ЕДНА ОТ ДРУГА

Много европейски страни са се ангажирали с мащабни реформи на трудовия си пазар и на социалните си системи, като се открояват ясни общи тенденции: изместване на данъците от трудовата сфера с цел да се намалят разходите за наемане на работна ръка и да се улесни създаването на работни места; модернизиране на пенсионните системи чрез по-адекватно обвързване на пенсионната възраст с очакваната продължителност на живота; модернизиране на образователната система и на системата за учене през целия живот, за да са съобразени в по-голяма степен с днешните и утрешните потребности; трайна обвързаност между заплатите и производителността с цел поддържане на конкурентоспособността и запазване на създаването на работни места във времето.

В тези си действия държавите членки могат да вземат предвид установени в различни европейски страни модели, за които е доказано, че работят. Съчетаването на гъвкав пазар на труда, солидна социална закрила, функциониращ социален диалог и учене през целия живот в Дания е довело до намаляване на неравенството и до по-добри икономически резултати. Дуалната система на професионално обучение в Австрия и Германия е улеснила прехода от образование към заетост чрез съчетаване на ученето с придобиването на практически опит.

В същото време всички страни са принудени да правят нововъведения в национален или европейски контекст. От изпробването на универсален основен доход във Финландия до въвеждането на гарантиран минимален доход в Гърция е налице засилваща се тенденция да се експериментира с нови модели, които да отговорят на новите реалности. Във Франция новата лична сметка за активност обединява всички плащания, като включва сметките за обучение, сметките за професионални рискове и обезщетенията за безработица в една-единствена сметка, която може да бъде използвана през целия професионален живот на дадено лице.

Без съмнение Европа има какво да предложи на останалия свят като примери за решения на обществени предизвикателства, които са валидни и другаде по света — от бързото застаряване на населението в много държави, които нямат добре развити социални системи, до

Петте сценария в Бялата книга за бъдещето на Европа

СЦЕНАРИИ

ДО КАКВО ВОДИ ТОВА?

КАКВО ОЗНАЧАВА ТОВА ЗА СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ?

 Продължаваме, както досега	 Остава само единният пазар	 Тези, които искат да правят повече, правят повече	 Правим по-малко, но по-ефективно	 Правим много повече заедно
<p>ЕС-27 изпълнява и усъвършенства настоящата си програма за реформи. Приоритетите се актуализират редовно, проблемите се решават в хода на възникването им и в съответствие с това се въвежда ново законодателство</p>	<p>ЕС-27 задълбочава само определени ключови аспекти на единния пазар</p>	<p>ЕС-27 дава възможност на желаещите държави членки да правят повече заедно в специфични области. Вследствие на това държавите членки постигат конкретни правни и бюджетни договорености, за да задълбочат сътрудничеството си. Други държави членки могат след време да се присъединят</p>	<p>Наличието на консенсус, че е нужно съвместно да се предприемат по-ефективни действия по определени приоритети, допринася за това ЕС-27 да съсредоточи своето внимание и ресурси върху постигането на повече и по-бързи резултати в избрани области на политиката, като прекратява действията си или прави по-малко в други области</p>	<p>Държавите членки споделят повече правомощия и ресурси и вземат повече решения заедно във всички области на политиката, евро става по-силно, а решенията на равнище ЕС бързо се привеждат в изпълнение</p>
<p>Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, се запазват в целия Съюз</p>	<p>Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, може с времето да бъдат ограничени</p> <p>Запазване на различията в стандартите в областта на потребителите, социалните и екологичните стандарти, данъчното облагане и използването на публични субсидии</p> <p>Риск от „надпревара за достигане на най-ниски равнища“</p> <p>Свободното движение на работници не е гарантирано</p>	<p>Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, започват да се различават в зависимост от това дали гражданите живеят в държава, избрала да прави повече</p> <p>Група от държави членки решават да хармонизират данъчното облагане или се споразумяват за общи социални стандарти, като по този начин се намаляват разходите за привеждане в съответствие, ограничават се избягването на данъци и се допринася за подобряване на условията на труд</p> <p>Постига се напредък на равнището на 27-те държави членки за укрепване на единния пазар и затвърждаване на четирите свободи</p>	<p>Правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, са по-солидни в областите, в които решим да правим повече, и по-малки в други области</p> <p>При новите стандарти за защита на потребителите, околната среда и здравословните и безопасни условия на труд се преминава от обстойна хармонизация към налагане на строги минимални условия</p> <p>При заплатите, законодателството в социалната сфера и равнищата на данъчно облагане в Съюза са налице значителни разлики</p>	<p>Гражданите се ползват с повече права, произтичащи пряко от законодателството на ЕС.</p> <p>По-голяма координация между членовете на еврозоната по фискалните, социалните и данъчните въпроси</p> <p>Допълнително финансиране от ЕС с цел да се стимулира икономическото развитие и да се реагира на сътресения на регионално, секторно и национално равнище</p>

Източник: Европейска комисия.

проектирането на „интелигентни градове“ в целия свят и решения за здравеопазването на бъдещето.

ЕС НЕ ЗАПОЧВА ОТ НУЛАТА

През последните шестдесет години ролята на ЕС е да подкрепя промените, но и да ги насочва, като защита правомощията на другите равнища на управление.

Още в Римския договор са включени основни принципи, като принципа на равно заплащане на жените и мъжете и правото на работниците да се движат свободно до друга държава членка. Въведени са подробни правила, които да превърнат в реалност правото на движение до друга държава: правила, които да гарантират правата на пациентите да се лекуват в чужбина и да бъдат компенсирани за направените медицински разноси, правила за взаимното признаване на дипломите и правила, които да гарантират, че хората не губят придобитите пенсионни права при започването на работа в друга държава. Тези разпоредби оказват пряко, положително въздействие върху живота на милиони хора. А нашите икономики и общества като цяло са имали само полза от това.

Успоредно с развитието на единния пазар ЕС разработи вторично законодателство относно безопасността и здравето на работниците, равните права, нетипичните форми на заетост, като например работата на непълно работно време или работата чрез агенции за временна заетост. Това се случи, защото си дадохме сметка, че за постигането на общ пазар са нужни и общи правила в редица области, които да определят общовалидни минимални стандарти.

Като им предоставя насоки, Европа дава възможност на националните правителства да черпят от опита на други държави. В обширната социална област тези насоки се отнасят до множество различни области — образование, здравеопазване, политика за младежта, равенство между половете, борба с дискриминацията и спорт. При координирането на фискалните и икономическите политики в рамките на европейския семестър държавите членки постигат съгласие да провеждат икономически реформи и реформи на пазара на труда с цел подкрепа за приобщаващия растеж и засилване на социалната справедливост въз основа на отговорни публични финанси.

Значителна част от бюджета на ЕС се използва в подкрепа на социални иновации и социални проекти в държавите членки, а така също и за борба с бедността, но следва да се отбележи, че социалният бюджет на ЕС представлява едва 0,3 % от общия размер на публичните социални разходи в ЕС. Макар и този дял да може

да бъде преразгледан в бъдеще, не може да не се отчете фактът, че социалната подкрепа е и ще остане преди всичко отговорност на държавите членки. Бюджетът на ЕС служи основно за подпомагане на действия, които предоставят възможности на европейските граждани: да интегрират групите в неравностойно положение на пазара на труда, например ромите, и да помогнат на работниците да се адаптират към променящите се пазари на труда. Преди 30 години Европа създаде програма, която дава възможност на студентите да провеждат част от следването си в друга държава. Програма „Еразъм+“ се превърна в една от най-успешните инициативи в европейската история, като досега 9 % от европейските студенти са се възползвали от нея.

И накрая, ЕС подкрепя социалния диалог, работи с гражданското общество и си сътрудничи с международни организации за насърчаване на високи социални стандарти и стандарт на живот не само в рамките на Съюза и в съседните ни региони, но и в целия свят и далеч от границите ни. Сближаването на социалните стандарти е ключов елемент от справедливата глобализация. За тази цел ЕС си сътрудничи с международни организации с оглед зачитане на международните стандарти в областта на правата на човека и социалните права и подобряване на условията на труд.

ЕС разполага с ограничени, но солидни инструменти

Законодателство

- Минимални изисквания
- Свободно движение и мобилност
- Хармонизация на основните стандарти

Насоки

- Препоръки в областта на политиките
- Обмен на най-добри практики
- Подкрепа за реформи

Финансиране

- Умения
- Млади хора
- Финансиране за МСП
- Намалване на бедността
- Регионално развитие и развитие на селските райони
- Научни изследвания и развойна дейност

Сътрудничество

- Диалог със социалните партньори
- Работа с гражданското общество
- Работа с национални фактори и международни институции

Източник: Европейска комисия.

Настоящата Комисия засили действията във всяко отношение (вж. приложение II). Тя предложи ясни, справедливи и приложими правила за трудовата мобилност, за да защити по-добре правата на хората, като същевременно предостави на държавите членки по-добри инструменти за справяне със злоупотребите. Комисията въведе ново законодателство за защита на работниците от излагане на канцерогенни вещества, като така с течение на времето бяха спасени 100 000 живота. Тя предприе също така инициативи за подобряване на достъпността на стоки и услуги за хората с увреждания. Комисията предложи амбициозна програма, с която да се гарантира, че хората могат да развиват правилните умения и да участват в учене през целия живот.

Въз основа на обширни консултации със заинтересованите страни Комисията представя днес европейски стълб на социалните права. С този стълб се установяват редица принципи и права, които следва да служат като референтна рамка за заетостта и социалната политика на национално и европейско равнище. В подкрепа на европейския стълб на социалните права Комисията стартира също нова законодателна инициатива, посредством която на родителите и лицата, които се грижат за други лица, в цяла Европа да се предоставят минимални права на отпуск и гъвкаво работно време, така че да могат да съчетават по-добре работата и семейните задължения — проблем, с който понастоящем се борят стотици хиляди домакинства в Европа. Със социалните партньори се провеждат консултации относно възможни законодателни мерки за по-солидни права на заетост и социална закрила за лицата, които днес не са достатъчно защитени.

Дебатът в нашите държави до голяма степен се отнася до начина, по който се прилага законодателството на ЕС. Настоящата Комисия положи големи усилия да предостави насоки за това как да се прилага законодателството и да направи законодателството по-ясно, когато това е възможно. Въвеждането, прилагането и изпълнението на европейското социално законодателство обаче понастоящем са отговорност на държавите членки. Те имат изключителна компетентност да извършват проверки и да налагат санкции за нарушения.

Настоящата Комисия изготви по-широк набор от насоки към държавите членки, например относно включването в пазара на труда на младите хора, дългосрочно безработните и гражданите на трети държави, относно професионалното обучение и образованието, относно борбата със словото на омразата и с радикализацията и относно защитата на децата мигранти.

Тя поднови и диалога със социалните партньори на европейско равнище и приветства техния ангажимент, изразен в Рим по повод шестдесетата годишнина на ЕС, да продължат с приноса си за Европа на резултатите за работниците и предприятията.

И накрая, Комисията включи социалните съображения във всички политики, включително и във външнотърговската, като пример за това е Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) с Канада, а икономическата ѝ политика беше ориентирана към инвестициите и създаването на работни места. Това беше направено също по отношение на нейните политики в областта на селското стопанство, околната среда, енергетиката и транспорта.

КАКВИ СА ВАРИАНТИТЕ ЗА БЪДЕЩЕТО

Според Бялата книга съществуват няколко варианта за социалното бъдеще на Европа:

- ▶ „Социалното измерение“ да се ограничи до свободното движение.
- ▶ Тези, които искат да правят повече в социалната област, да разполагат с възможност да правят повече.
- ▶ Или държавите от ЕС-27 да могат заедно да задълбочат социалното измерение.

Политическият вариант ще има последици, които надхвърлят социалната област, като засягат конкурентоспособността на Европа, способността ѝ да мобилизира и да моделира глобализацията, стабилността на икономическия и паричен съюз, сближаването в рамките на Съюза и солидарността сред населението му. Всеки политически вариант трябва също да се разглежда в контекста на набеязаните предизвикателства, като се задава въпросът, къде ЕС може да донесе добавена стойност. Всеки от трите варианта предполага редица конкретни предложения за действия, като и изборът на инструментите трябва да бъде направен в контекста на предизвикателствата. По-голямата част от посочените за втория вариант примери са валидни също и за третия и обратно.

ОГРАНИЧАВАНЕ НА „СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ“ ДО СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ

Някои твърдят, че социалното законодателство на равнище ЕС възпрепятства растежа, че административната тежест за предприятията струва твърде скъпо, особено на малките и средните предприятия. Твърди се, че нашите високи социални стандарти заедно със защитата на потребителите и екологичните норми поставят европейските предприятия в неблагоприятно конкурентно положение спрямо останалата част от света. Според това виждане единствено държавите членки следва да разпределят справедливо сред своите граждани ползите от икономическия растеж посредством системите за данъчно облагане и социална закрила. Освен това, пак според това виждане, образованието и културата следва да бъдат оставени единствено на държавите членки.

Съсредоточаването само върху единния пазар би означавало запазване на съществуващите правила за насърчаване на трансграничното движение на хора, като например правилата относно правата в областта на социалната сигурност на мобилните граждани, относно командироването на работници, относно трансграничното здравно обслужване и признаването на дипломи. Същевременно обаче ще отпадне европейското законодателство в областта на защитата на работниците, тяхното здраве и безопасност, труд и време за почивка. Законодателството на европейско равнище относно минималните платени почивни дни и равенството ще бъде премахнато. Държавите членки ще могат да

репават дали да позволят работа чрез агенции за временна заетост, или не. Равното третиране на работниците на непълно работно време вече няма да бъде гарантирано в цяла Европа. Няма да има минимални стандарти на европейско равнище за отпуск по майчинство и бащинство или за отпуск за отглеждане на дете, нито за отпуск за лицата, полагащи грижи. Правото на работниците да бъдат информирани, поотделно или заедно, относно техните права вече няма да бъде гарантирано на европейско равнище. Рамката за европейските работнически комитети в мултинационалните компании ще бъде премахната. Социалният диалог на равнището на ЕС ще бъде ограничен до сектори и въпроси от значение за единния пазар.

Европа вече няма да подкрепя възможности за държавите членки да обменят най-добри практики в областта на социалното подпомагане, образованието, здравеопазването, културата и спорта. Няма и да оказва подкрепа на държавите членки чрез препоръки относно начините за справяне с безработицата сред младите хора и с дългосрочната безработица, нито чрез свои инструменти за преквалификация и придобиване на умения от европейците, които да им осигурят възможност за заетост. Европейските средства в подкрепа на реструктурирането на регионите, които са силно засегнати от последиците от глобализацията, ще намалеят или ще бъдат премахнати. Социалните програми в държавите членки, които са съфинансирани в значителна степен със средства на ЕС, ще трябва да бъдат преустановени или да бъдат финансирани с национални средства.



Какво би означавало това на практика:

- ▶ Шофьорите на камиони ще се съобразяват с различно време на шофиране и време на почивка във всяка държава; работодателят им ще трябва да им плаща различна почасова заплата във всяка държава.
- ▶ Вече няма да са гарантирани в цяла Европа платеният отпуск от 20 дни и отпусъкът по майчинство от 14 седмици.
- ▶ Пациентите пак ще могат да получават лечение в друга държава членка, но няма да има европейски план за действие за борба с увеличаването на резистентни към антибиотици бактерии.
- ▶ Няма да има координация и готовност в отговор на общи заплахи за здравето, например в случай на разпространение на заразни болести, като вирусите ебола и зика.
- ▶ Когато завод за производство на автомобили бъде закрит, тъй като производството се прехвърля към страна извън Европа с ниски заплати, и хиляди хора в даден регион станат безработни по едно и също време, няма да има европейски средства, които да им помогнат отново да се върнат на работа.
- ▶ Има риск дори програмата „Еразъм+“ да бъде преустановена, а ЕС ще прекрати работата по показателите за преждевременно напускащите училище и за учениците със слаби резултати.
- ▶ Подкрепата на ЕС за европейската филмова индустрия, за сферата на културата и творчеството ще бъде преустановена. Ще бъде сложен край на инициативата за европейска столица на културата.



Предимства и недостатъци:

- ▶ Повечето решения по социални и свързани със заетостта въпроси ще бъдат вземани на национално равнище и следователно „по-близо“ до гражданите.
- ▶ За предприятията в значителна степен би отпаднало задължението за спазване на законодателството на ЕС, но вместо това все пак ще трябва да се съобразяват с 27 различни национални законодателства.
- ▶ Държавите членки биха били напълно свободни да изпробват новаторски решения, свързани с глобализацията, цифровизацията и застаряването. Без подкрепата на ЕС обаче ще има по-малко възможности те да се учат една от друга.
- ▶ Въпреки че много от предизвикателствата биха могли да бъдат разрешени чрез придобиването на умения и чрез обучение, Европа няма да оказва помощ в това отношение.
- ▶ Националните пазари на труда допълнително ще се раздалечат един от друг. Вместо тенденция към хармонизация на разходите за труд ще нарасне рискът от увеличаване на разликите и от „надпревара за достигане на най-ниски равнища“ между европейските страни.
- ▶ Ако разликите в заплатите нараснат още повече, е възможно по-голям брой работници от държави с ниски заплати, особено младите и най-квалифицираните, да се преместят в страни с по-високи заплати, независимо дали в рамките на ЕС, или извън него. Това може да задълбочи демографските проблеми в някои държави членки.
- ▶ В съчетание с прекратяване на финансирането от ЕС за подпомагане на социални проекти, включително за обучение и придобиване на умения, това в крайна сметка би могло да подкопае подкрепата за единния пазар и европейския проект. Преди всичко парадоксалното е, че целта на този вариант би била социалното измерение на Европа да се концентрира върху свободното движение, а има риск единният пазар да бъде застрашен.
- ▶ Следователно Европа не би съумяла да оползотвори в пълна степен потенциала на своя основен двигател на растежа и създаването на работни места, а именно единния пазар.

ТЕЗИ, КОИТО ИСКАТ ДА ПРАВЯТ ПОВЕЧЕ В СОЦИАЛНАТА ОБЛАСТ, ПРАВЯТ ПОВЕЧЕ

Според мнозина годините на криза показват, че държавите, чиято единна валута е еврото, трябва да правят повече заедно в социалната област, за да се съхранят силата и стабилността на еврото и да се избегнат резки промени в жизнения стандарт на техните граждани. Признава се, че е по-добре да се правят превантивни корекции. Това не означава, че техните социални модели и социални системи трябва да се уеднаквят. Нужно е обаче пазарите им на труда и социалните им системи да работят добре, за да може икономиката им да бъде по-устойчива, а благосъстоянието на народите им да се радва на по-добра защита, когато настъпи следващата криза.

Факт е, че за мнозина еврозоната е нещо повече от икономическа единица — тя свързва нашите съдби. В предстоящия документ за размисъл относно бъдещето на икономическия и паричен съюз ще се разгърнат по-изчерпателни варианти в тази връзка и ще бъдат представени възможни инструменти за стабилизиране съгласно очертаното в Доклада на петимата председатели, озаглавен „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“. Но и в рамките на настоящия документ заслужава да се обсъдят последиците от задълбочаването на социалното

измерение в еврозоната и евентуално в няколко други държави.

С изключение на координацията и наблюдението на фискалната политика в момента няма правна рамка, въз основа на която да се разработва законодателство единствено за еврозоната, но би могъл да се използва предвиденият в Договора инструмент „засилено сътрудничество“. Това означава, че група от най-малко 9 държави, като крайна мярка и само със съгласието на държавите — членки на ЕС-27, биха могли да приемат правни актове, които обвързват единствено съответните участващи държави. Общите стандарти биха могли да се съсредоточат главно върху пазара на труда, конкурентоспособността, стопанската среда и публичната администрация, както и върху някои аспекти на данъчната политика (напр. основата за облагане с корпоративен данък). По-високата степен на сближаване на националните социални политики и политики по заетостта ще осигури по-добра подкрепа за еврозоната и по-добра защита за нейните граждани. За подпомагането на съвместни действия може да се използва съществуващото финансиране на равнище ЕС и/или участващите държави могат да създадат специални фондове.

Засилено сътрудничество може също така да се осъществява от различни групи държави, както се вижда от някои от посочените по-долу примери.



Какво би означавало това на практика:

- ▶ Дипломата на дадено лице ще се признава автоматично в някои държави членки, но не и в други.
- ▶ Дадено лице ще може лесно да се идентифицира в някои държави с помощта на единен социалноосигурителен номер; органите на тези държави ще могат лесно да проверят дали лицето е осигурено и могат да му бъдат възстановени разходи или да получават обезщетения по-безпроблемно.
- ▶ Група държави постигат съгласие относно съвместното ценообразуване на лекарствата и ваксините. Така ще се подобрят обхватът на здравните грижи и достъпът до тях.
- ▶ Група държави постигат съгласие за съвместно планиране на работната сила в сектора на здравеопазването, включително броя на лекарите и медицинските сестри, които те колективно ще квалифицират.
- ▶ В някои държави членки гражданите могат да получават по-високи от настоящите обезщетения за безработица; в други пък периодът, през който те могат да разчитат на обезщетения за безработица, може да бъде съкратен.
- ▶ Участващите държави членки могат да създадат съвместни програми за интеграция на бежанци.
- ▶ Макар че все така ще е възможно някои хора да останат без работа, в държавите, избрали да задълбочат социалното измерение, тези хора имат повече шансове по-бързо да намерят нова работа, като благодарение на съвместните инструменти за преквалификация и придобиване на умения им се предоставя подкрепа през този преходен период.



Предимства и недостатъци:

- ▶ Тези, които искат да правят повече, имат възможност за това. Държавите с общо виждане биха могли да приемат по-смели мерки. Не се налага избор на най-малкия общ за 27 държави знаменател.
- ▶ От сътрудничеството между някои държави могат да се родят нови иновативни проекти за справяне с глобални предизвикателства, като застаряването на населението, цифровизацията и урбанизацията. Ако те се окажат успешни, впоследствие могат да се включат всички 27 държави членки.
- ▶ Възникват различия в правата на гражданите, произтичащи от законодателството на ЕС, в зависимост от това дали те живеят в държава, избрала да прави повече.
- ▶ Процесът на вземане на решения, както и мониторингът и прилагането на правилата стават по-сложни.
- ▶ В еврозоната може да се постигне по-голямо сближаване в посока на по-интегрирани пазари на труда, в посока на най-ефективните социални системи и най-силните системи на образование и здравеопазване. Така ще се отговори на някои от идентифицираните предизвикателства.
- ▶ От друга страна, могат да нараснат вече съществуващите разлики спрямо други държави, вследствие на което за тях ще е по-трудно да се интегрират в еврозоната на по-късен етап.
- ▶ Някои страни извън еврозоната могат да решат да привлекат бизнеса чрез целенасочено занижаване на стандартите си — в ущърб на социалното сближаване.
- ▶ Различаващите се социални стандарти в ЕС биха могли да затруднят функционирането на единния пазар, което би могло да се отрази върху растежа и работните места.

27-ТЕ ДЪРЖАВИ ОТ ЕС ЗАДЪЛБОЧАВАТ ЗАЕДНО СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ЕВРОПА

В Европа е широко разпространено мнението — отразено също и в Римската декларация — че социалните ценности са от централно значение за европейския проект и че всички граждани на ЕС следва да се ползват с права и равни възможности. Други застъпват тезата, че единният пазар е тясно обвързан с общи социални стандарти, както и с общи стандарти за защита на околната среда и на потребителите. Трети изтъкват, че общият характер на основите предизвикателства, пред които са изправени днес европейските държави — сигурността, демографските промени, миграцията, технологичните промени, глобализацията — са от такъв мащаб и с такъв глобален обхват, че за справянето с тях следва да се действа най-малко в европейски мащаб, за да могат те да бъдат овладени и да се зададе обликът на бъдещето.

Същевременно, мнозина твърдят, че бъдещето на ЕС с 27 държави членки не може да означава просто „продължаваме, както досега, но с повече усилия“. Може да се наложи преоценка на сегашния баланс на правомощията между Съюза и държавите членки, която да засегне и четирите инструмента: законодателство, сътрудничество, насоки и финансиране. Както на равнище ЕС, така и на равнището на националните правителства е необходимо вниманието приоритетно да се пренасочи към новите предизвикателства. Само така можем да защитим нашата социална пазарна икономика, запазвайки нашия уникален европейски начин на живот.

Безспорно националните и местните органи и техните социални партньори следва да имат централна роля, що се отнася до действията в социалната сфера, и те винаги ще имат тази роля. При все това, както показва текущият дебат, има много области, в които ЕС, с помощта на наличните инструменти, би могъл да разработи

допълнителни инициативи в подкрепа на действията на държавите членки.

Законодателството не просто би заложило минимални стандарти — в избрани области то би могло изцяло да хармонизира правата на гражданите в целия ЕС.

За да се наблегне върху сближаването на резултатите в социалната сфера, биха могли да се разработят обвързващи референтни показатели за важни параметри, като по този начин се способства за ефективност на политиките за заетост и образователните, здравните и социалните системи. Въз основа на примера на гаранцията за младежта може да бъде разработена гаранция за детето, подпомагана със средства от ЕС.

Има призови на равнище ЕС да се предоставят повече средства, с които да се подкрепят развиването на уменията, проекти за интеграция на пазара на труда и борбата с бедността и да се стимулират социалните иновации. Финансирането от ЕС може да бъде обвързано с ангажимент да се достигнат определени референтни показатели или да се приемат определени мерки за реформа, така че да се насърчи сближаването в посока на най-добрите резултати. Освен това ЕС може допълнително да подкрепя социалните инвестиции чрез инструментите на равнище ЕС.

Предлага се и създаването на европейски агенции, като например Европейски инспекторат по труда и Европейска агенция по транспорта, които да допълват действията на изпълнителните агенции на държавите членки и да имат координационни функции и изпълнителни правомощия в трансгранични ситуации.

Държавите членки биха могли да постигнат съгласие за съвместна работа на целия ЕС-27 само в избрани области.



Какво би означавало това на практика:

- ▶ ЕС-27 постига съгласие по общи правила за определяне на трудовия статус на работещите за цифрови платформи. Това дава възможност на предприятията да използват в пълна степен потенциала на единния европейски цифров пазар.
- ▶ Всички държави членки признават взаимно издадените в тях дипломи.
- ▶ Колективните трудови договори на европейските шофьори на камиони се координират или дори договарят колективно от европейските социални партньори и подлежат на единно прилагане на единния пазар.
- ▶ Всеки европеец има единен социално-осигурителен номер, с който удостоверява самоличността си във всички държави. Подаването на исканията, както и проверките и плащанията се извършват безпрепятствено онлайн между държавите членки.
- ▶ Хората се пенсионират на една и съща възраст в цяла Европа съобразно с тенденциите при очакваната продължителност на живота. В някои държави това може да означава по-късна пенсионна възраст, но пенсиите на хората са гарантирани.
- ▶ Предприятията могат да бъдат проверявани не само от национални, но и от европейски инспектори.
- ▶ Може да се наложи държавите членки да адаптират своите ИТ системи, така че да се осигури оперативна съвместимост със системите на равнище ЕС.
- ▶ Възможност да се ползват от програма „Еразъм+“ се предоставя на най-малко 30 % от студентите, учениците, професионално обучаващите се, чираците и преподавателите.
- ▶ Съществува единно за всички държави пространство за висше образование.
- ▶ Европейската карта за лица с увреждания е валидна във всички държави.
- ▶ На разположение са ресурси на ЕС, с които да се реагира на трансгранични заплахи за здравето (ебола, вируса зика).
- ▶ Съществуват задължителни референтни показатели за подобряване на мерките в областта

на общественото здраве, например във връзка със съдържанието на мазнини и захар в храните.

- ▶ Гражданите могат да прехвърлят своята медицинска информация по електронен път, когато получават лечение в друга държава членка, и да използват електронни рецепти, за да получат лекарствата си.



Предимства и недостатъци:

- ▶ Би се постигнало по-голямо равенство при социалните права на гражданите във всички държави членки, благодарение на което те биха се идентифицирали с европейския проект в по-голяма степен и биха увеличили подкрепата си за него.
- ▶ Гражданите биха се чувствали по-отдалечени от процеса на вземане на решения.
- ▶ Ще продължи да има моменти, в които е трудно да се постигне съгласие между 27 държави членки. Ще е нужна политическа воля за постигането на компромиси, без стандартите да се снижават към най-малкия общ знаменател.
- ▶ Единният пазар ще функционира по-гладко, интеграцията на европейските пазари на труда ще се увеличи, а страхът от „социален дъмпинг“ ще намалее. Подкрепата за единния пазар ще се увеличи, при условие че се намери добър баланс между различните интереси и се запази неговата цялост.
- ▶ Съвместните действия на 27-те държави членки ще улеснят евентуалните бъдещи присъединявания към еврозоната.
- ▶ Всички европейски икономики ще бъдат по-устойчиви на сътресения, а страните ни ще отговарят на предизвикателствата заедно.
- ▶ ЕС видимо ще спомогне да се предоставят повече възможности на гражданите, например чрез подобрени програми за обучение.
- ▶ Обединена в ЕС на 27-те, Европа ще бъде в най-добра позиция да преодолее общите предизвикателства, като същевременно ще е най-силна и ще се радва на най-висока репутация на международната сцена.

5. Постигане на напредък по дебата

Социалното измерение на Европа търпи непрестанни промени, повлияни от личния избор, икономическата действителност, глобалните тенденции и политическите решения. От нас зависи дали ще изберем да приветстваме и зададем курс на промяната, или ще оставим тя да определя нашия път.

Отварянето на пропаст между т.нар. „победители“ и „губещи“ от икономическите и технологичните промени може да доведе до нови форми на неравенство, при които трайният риск от бедност ще съвпадне с нови форми на социално изключване. В едно модерно и единно общество всеки трябва да може да дава своя пълноценен принос и да има достъп до нови възможности за социално издигане през различните етапи от живота си. Това е въпрос на социална справедливост и социално сближаване.

Това е в не по-малка степен и икономически императив. Наличието на едно добре функциониращо, уверено в себе си и динамично общество, което инвестира в своя човешки капитал и създава възможности за всеки да се развива през целия си живот, е от съществено значение за поддържането на икономическия растеж, на участието в пазара на труда и на жизнения стандарт, както и за борбата със социалните рискове.

Това е и политически императив. Изграждането на доверие и увереност е от основно значение за напредъка, модернизацията и готовността за промяна.

Макар Европа да разполага с много богат опит, е ясно, че модели или „решения“ в това отношение не могат просто да се прехвърлят или изнасят в своята цялост от една държава членка в друга, при положение че социално-икономическата ситуация, културните традиции и образователната система там са различни.

Независимо от това, в крайна сметка всяка европейска страна се стреми към едно и също: да се създаде по-справедливо общество, основано на равни възможности. Нашият пол, родно място, семейна история или благосъстояние при

появата ни на този свят не следва да определят равнището на достъп до образование, услуги или възможности.

В своето многообразие държавите от ЕС-27 имат възможността да отговорят на общите предизвикателства поотделно и заедно, съзнавайки, че отговорността да се подготвят за бъдещето до голяма степен е в техни ръце. С представените три варианта в настоящия документ се очертава обща картина на това какво може да се постигне на европейско равнище и какви биха могли да са ограниченията в зависимост от това колко амбициозни са целите, които си поставяме, и до каква степен някои или всички държави членки са готови да си сътрудничат.

През идните месеци ще продължи да се дискутира дали в бъдеще ролята, която Европа играе в подкрепа на ЕС-27, следва да бъде променена, или не. Комисията е решена да задълбочи и разшири тази дискусия с гражданите, социалните партньори, другите институции на ЕС и лидерите на ЕС-27. Настоящият документ за размисъл има за цел да положи основата на дебат, който по същество трябва да изясни два нерешени въпроса: С кои предизвикателства нашите държави следва да се борят заедно? Каква добавена стойност могат да осигурят инструментите на равнище ЕС в тази борба?

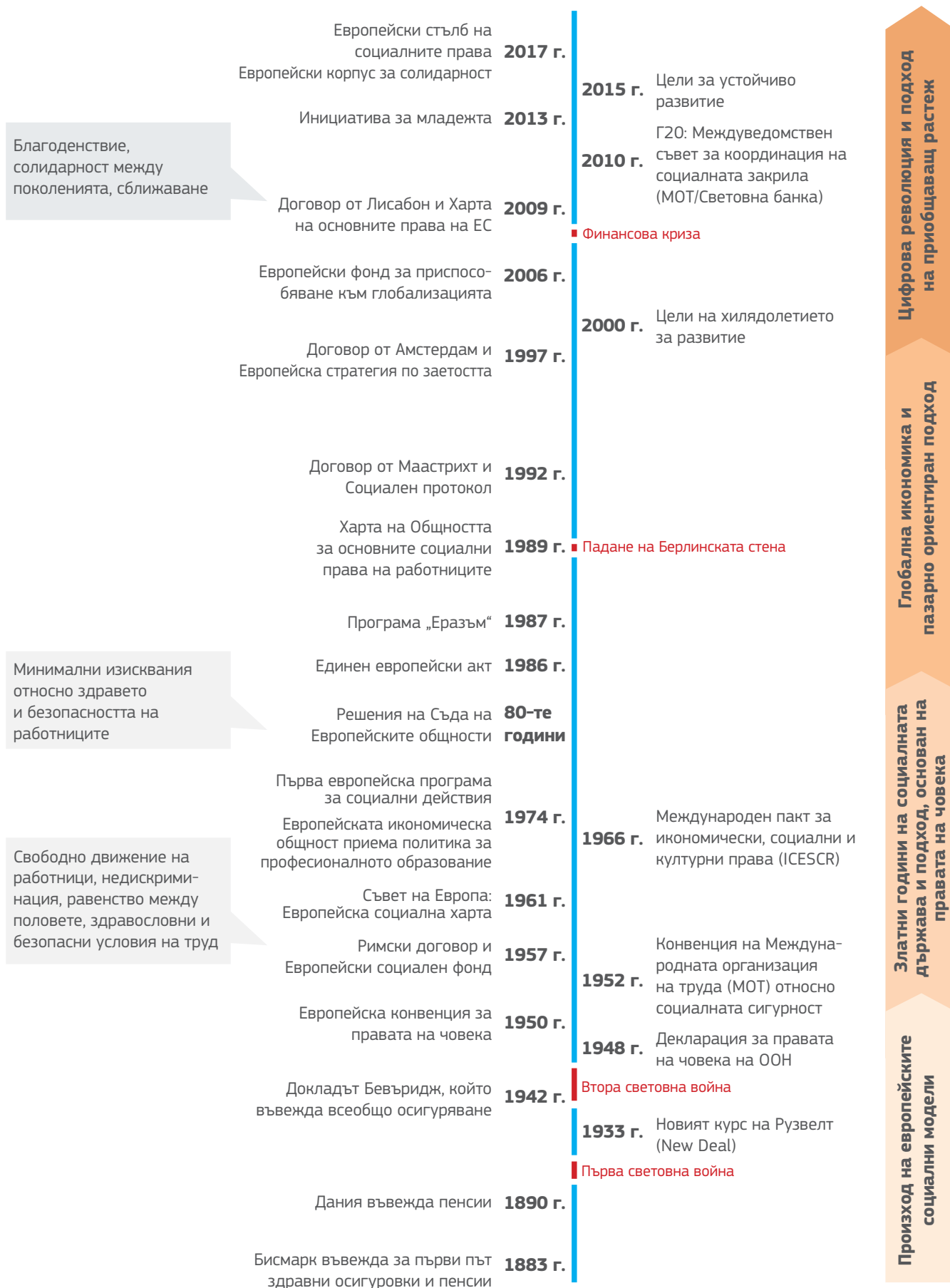
В тази дискусия следва също така да се отчете фактът, че социалните съображения не се ограничават до областите на „класическата“ социална политика. В тази връзка в документите за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията, задълбочаването на икономическия и паричен съюз и бъдещето на финансите на ЕС, които предстои да бъдат представени, ще се разгледат също въпроси, засягащи социалното измерение на Европа в бъдеще.

Заедно с Комисията шведското правителство подготвя социална среща на върха за справедливост на заетостта и растежа, която ще се проведе в Гьотеборг на 17 ноември 2017 г. Комисията изразява надеждата, че дотогава настоящият документ за размисъл ще подготви почвата за провеждането на изчерпателна и открита дискусия за това какви са целите пред нашите общества и как Европа може да им помогне да ги постигнат.

Приложения



ПРИЛОЖЕНИЕ 1 | СОЦИАЛНА ЕВРОПА: ХРОНОЛОГИЯ



ПРИЛОЖЕНИЕ 2 | НЕОТДАВНАШНИ И ПРЕДСТОЯЩИ ИНИЦИАТИВИ НА КОМИСИЯТА: ПОДБРАНИ ПРИМЕРИ

- **Европейски стълб на социалните права**
- Модернизиране на **стандартите за здраве и безопасност на работното място** чрез Директивата относно канцерогените и мутагените
- **Интегриране на дългосрочно безработните** на пазара на труда
- **Подкрепа на равновесието между професионалния и личния живот**
- Стратегически ангажимент за равенство между половете за периода 2016-2019 г.
- Подкрепа за мобилността (преразглеждане на **Директивата относно командироването на работници**) и координация на социалната сигурност с оглед преносимостта на обезщетенията
- Предложение за **Европейски акт за достъпността**
- „Пътища за повишаване на уменията“ — инициатива за възрастни, спомагаща за придобиването на минимално ниво на езикова и математическа грамотност и цифрови умения

- **Обновен европейски семестър**: целенасочени специфични препоръки за всяка държава, присъстващо **измерение на еврозоната** и засилени контакти в национален мащаб с правителството, социалните партньори и гражданското общество
- Цели на ЕС и национални цели в областта на заетостта, образованието, намаляването на бедността, научните изследвания и развойната дейност, енергетиката и изменението на климата по линия на **стратегията „Европа 2020“**
- **План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави**
- **„Гаранция за младежта“**
- **Нова европейска програма за умения**
- Кампания на Европейската агенция за безопасност и здраве при работа: „Здравословни работни места за всички възрасти“

Законодателство

Насоки

Финансиране

Сътрудничество

- **Европейски структурни и инвестиционни фондове**
- **Европейски фонд за стратегически инвестиции**
- **Инициатива за младежка заетост**: оказва подкрепа на повече от 1,4 милиона млади хора при стажове, възможности за чиракуване или за работа
- **„Еразъм+“**: подкрепа за над 9 милиона млади европейци през последните 30 години
- **„Еразъм Про“** за трансгранични възможности за чиракуване
- **Европейски фонд за приспособяване към глобализацията**
- **„Хоризонт 2020“** инвестира в научни изследвания и иновации
- **Програма за заетост и социални иновации (EaSI)** за улесняване на микрокредитирането и социалното предприемачество
- **Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD)**
- Създаване на **Европейски корпус за солидарност**

- Реформа на **тристранната социална среща на високо равнище** и преориентиране на макроикономическия диалог
- **Съвместно изявление** на Съвета, Комисията и социалните партньори „Ново начало на социалния диалог“
- Активно участие на социалните партньори от ЕС в политическите приоритети на ЕС (инвестиции, единен цифров пазар, енергетика)
- Годишен конвент за приобщаващ растеж с **гражданското общество**
- **Коалиция за умения и работни места в областта на цифровите технологии**
- **Европейска година на културното наследство 2018 г.**
- **Референтни мрежи за справяне с редки и сложни заболявания**

© Европейски съюз, 2017 г.

Повторното използване е разрешено, при условие че се посочи източникът.

Политиката на повторно използване на документите на Комисията е регламентирана с Решение 2011/833/ЕС (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39).



Европейска
комисия

ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ
**ОТНОСНО ИЗВЛИЧАНЕТО НА ПОЛЗИТЕ ОТ
ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА**







Франс Тимерманс

Първи заместник-председател, комисар по въпросите на по-доброто законотворчество, междуинституционалните отношения върховенството на закона и Хартата на основните права



Юрки Катайнен

Заместник-председател, комисар по въпросите на работните места, растежа, инвестициите и конкурентоспособността

ПРЕДГОВОР

На 1 март 2017 г. Европейската комисия представи Бяла книга за бъдещето на Европа. Този документ е отправната точка за открита и широкообхватна дискусия за бъдещето на Съюза с 27 държави членки. За да подпомогне допълнително дискусията, Европейската комисия предлага няколко документа за размисъл по ключови теми, които ще предопределят облика на Съюза през следващите години.

Настоящият документ относно извличането на ползите от глобализацията е вторият документ от поредицата. Той има за цел да направи справедлива и основана на доказателства оценка на това какво означава глобализацията за Европа и за европейците.

Много европейци, особено по-младите, виждат как свързването с хора в други страни и на други континенти може да подобри техния живот. И са прави — около една трета от националния ни доход идва от търговията ни с останалия свят.

Но много европейци също се страхуват. Те възприемат глобализацията като синоним на загуба на работни места, социална несправедливост или ниски стандарти в областта на околната среда, здравеопазването и неприкосновеността на личния живот. Според тях тя е един от факторите, на които се дължи

подкопаването на традициите и идентичността. Тези опасения трябва да бъдат разсеяни. А това може да стане само като се изправим открито пред тези въпроси. Дискусията ще ни направи по-силни и ще ни подготви по-добре да дадем устойчиви и честни отговори, които отговарят на стремежите на европейците.

Днес повече от всякога местните въпроси придобиват глобален аспект, а глобалните въпроси — местен. Глобализацията засяга почти всеки аспект на живота ни, но нашите граждани и региони преживяват тези промени по много различен начин.

Ето защо сега е моментът да помислим какво може да направи ЕС, за да адаптира глобализацията към общите ни интереси и ценности. Да попитаме какво можем да направим, за да предпазим, защитим и осигурим повече права и възможности за европейските граждани, особено за най-уязвимите от тях. И да се договорим как ЕС — от институциите до държавите членки, регионите, общините, социалните партньори, гражданското общество в по-широк смисъл, предприятията и университетите — и международните му партньори могат да се обединят, за да извлекат ползите от глобализацията.

10 май 2017 г.

Декларация на ръководителите на 27 държави членки и на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия

„Европейският съюз е изправен пред безпрецедентни глобални и вътрешни предизвикателства: регионални конфликти, тероризъм, все по-голям миграционен натиск, протекционизъм и социални и икономически неравенства. Заедно сме решени да се борим с предизвикателствата на бързо променящия се свят и да предложим на своите граждани както сигурност, така и нови възможности. С още повече единство и солидарност помежду ни и със спазване на общите правила ще направим Европейския съюз по-силен и по-устойчив. Единството е необходимост, но то е и нашият свободен избор. Поотделно бихме били изхвърлени встрани от глобалната динамика. Да бъдем заедно е най-добрият начин да влияем на тази динамика и да отстояваме нашите общи интереси и ценности.“

Рим, 25 март 2017 г.



„Да сме европейци означава също така да сме отворени и да търгуваме със съседите си, вместо да водим война с тях. Означава и да сме най-големият търговски блок в света, сключил търговски споразумения или водещ преговори по такива споразумения с над 140 партньори в целия свят. А търговията означава работни места. Защото всеки 1 милиард евро от износ създава 14 000 допълнителни работни места в ЕС. И понастоящем над 30 милиона работни места, тоест едно на всеки 7 работни места в ЕС, зависят от износа към останалата част на света.“

*Жан-Клод Юнкер
Председател на Европейската комисия
Реч за състоянието на Съюза, 14 септември 2016 г.*

СЪДЪРЖАНИЕ

1. РАВНОСМЕТКА НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА И НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ НЕЯ	78
1.1. Глобализацията не е нещо ново, но се променя бързо	78
1.2. Тя е положителна сила за промяна... ..	79
1.3. ... но носи и предизвикателства	81
2. С ПОГЛЕД В БЪДЕЩЕТО	82
2.1. През 2025 г. глобализацията ще изглежда много по-различно от днес	82
2.2. ... и трябва да се устои на изкушението за изолиране или бездействие	84
3. ОТГОВОРЪТ НА ЕВРОПА ВЪВ ВЪНШЕН ПЛАН: МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО ЗА МОДЕЛИРАНЕ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА, ИКОНОМИЧЕСКА ДИПЛОМАЦИЯ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕДНАКВИ УСЛОВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯ	85
3.1. ЕС вече е сила, подкрепяща по-справедлив световен ред... ..	85
3.2. ... но в бъдеще е необходимо да се постигне повече	85
3.3. ... и ЕС трябва да предприеме действия, за да възстанови еднаквите условия на конкуренция	87
4. ОТГОВОРЪТ НА ЕВРОПА ВЪВ ВЪТРЕШЕН ПЛАН: ИЗГРАЖДАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ ЧРЕЗ ПО-ДОБРО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОЛЗИТЕ И НАСЪРЧАВАНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНАТА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ	88
4.1. Стабилните социални и образователни политики са от съществено значение, за да се гарантира устойчивост и справедливо разпределение на богатството... ..	88
4.2. ..., като същевременно са необходими значителни усилия, за да стане Европа конкурентоспособна и иновативна икономика... ..	89
4.3. ... в тясно сътрудничество с по-силните региони	91
5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	93

1. РАВНОСМЕТКА НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА И НА ПОСЛЕДИЦЕТЕ ОТ НЕЯ

1.1. Глобализацията не е нещо ново, но се променя бързо

Взаимодействието на глобално равнище съществува от векове. То отразява човешкия инстинкт за откриване на нови възможности, за запознаване с нови хора и места и за обмен на идеи и стоки. Основните двигатели на глобализацията бяха търговията със стоки и капиталовите потоци. Днес, стимулирана от бързите технологични промени, глобализацията се основава във все по-голяма степен на знанието.

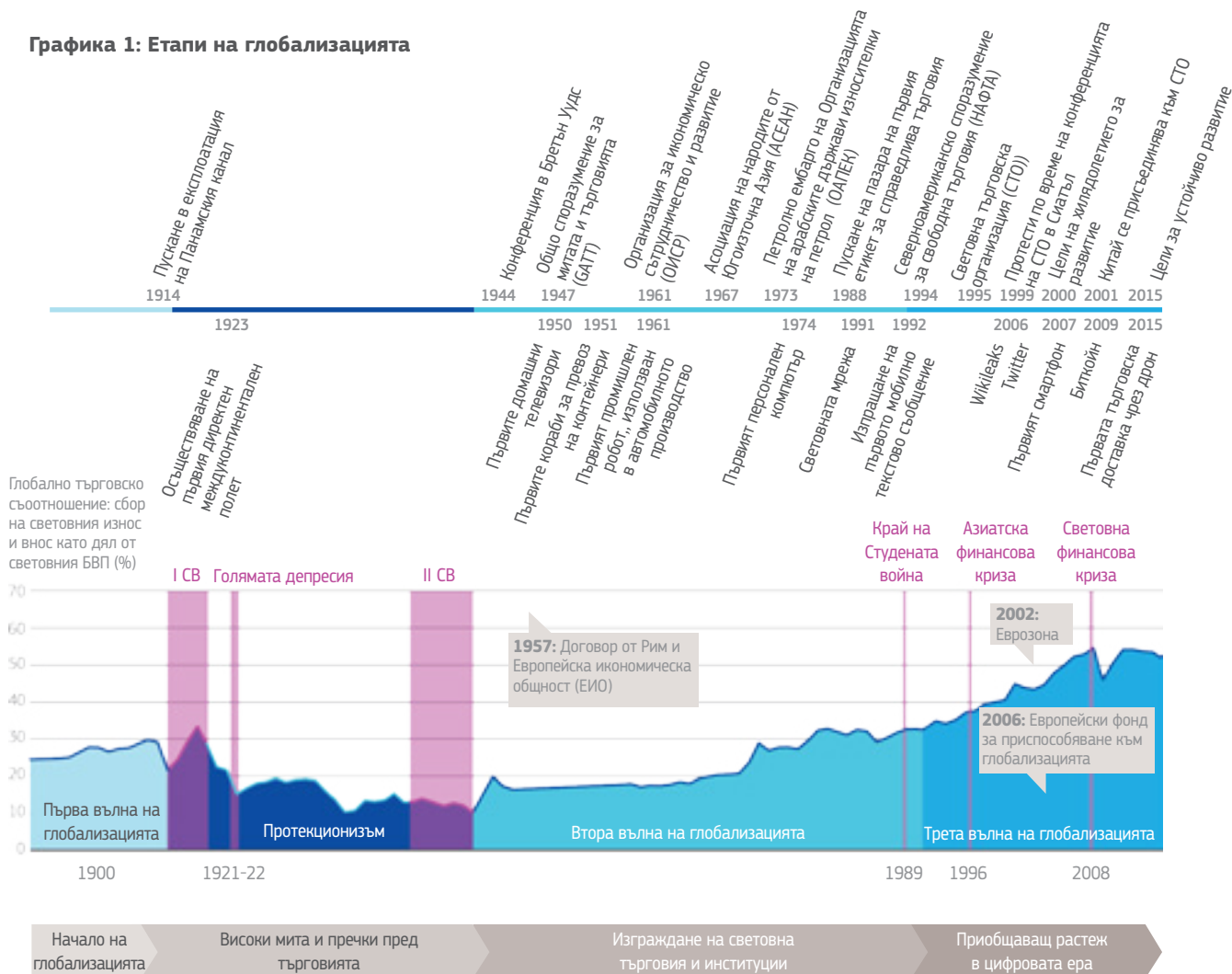
Важни събития, като интернет и появата на бързоразвиващи се икономики, ускориха допълнително обмените в световен мащаб и промениха тяхното естество. Повечето продукти вече не са произведени само в една държава, а по-скоро „в света“. Те съдържат суровини, части, технологии и услуги, идващи от

различни държави и континенти. Смартфоните и медицинските изделия могат да бъдат проектирани в Европа или САЩ иглобени в Азия или Източна Европа от части, които са произведени другаде. Веригите за доставка станаха глобални.

Докато в началото на 70-те години на ХХ век на търговията се падаха по-малко от 20 процента от световния БВП, днес тя съставлява около половината от него. Дори и традиционната търговия със стоки като цяло постепенно да се стабилизира, други форми на обмен, като потоците от данни, продължават да се разрастват с бърз темп. Оценките сочат, че с подходяща рамка стойността на основаната на данни икономика ще достигне 739 милиарда евро до 2020 г., което представлява 4 % от общия БВП на ЕС — над два пъти днешния му размер.

Същевременно светът е изправен пред все повече транснационални предизвикателства — от безпрецедентни миграционни потоци до терористични заплахи, финансови кризи, пандемии и изменение

Графика 1: Етапи на глобализацията



Източник: Европейска комисия (2016 г.), Klasing и Milionis (2014 г.), Световна банка (2017 г.), адаптирано от NBER Macrohistory Database

Графика 2: „Глобален“ е съвременната реалност



Бележка: данни за 2016 г. или най-новите налични данни (2015 г.)

Източник: McKinsey Global Institute, ООН, Световна организация по туризъм, ОИСР, Европейска комисия

на климата. Дори най-големите и най-богати държави вече нямат капацитета да се справят сами с предизвикателствата, пред които се изправени. В днешния свят глобалното сътрудничество добива все по-голямо значение.

1.2. Тя е положителна сила за промяна...

Благодарение на по-свързания свят съществуват нови възможности. Днес хората пътуват, работят, учат и живеят в различни държави. Те общуват в интернет, споделяйки своите идеи, култури и опит. Учащите разполагат с онлайн достъп до курсове, провеждани от водещи университети в целия свят. Държавите могат да произвеждат повече за по-малко, като се специализират в това, което умеят най-добре, и използват икономии от мащаба на световните пазари. Конкуренцията на международно равнище, глобалните действия в областта на климата, научното сътрудничество и обменът на идеи стимулират творчеството и ускоряват иновациите. Предприятията, които развиват дейност на международните пазари, запазват конкурентоспособността си, защото се учат и се приспособяват по-бързо¹.

Износът на ЕС се увеличи, тъй като клиентите от различни части на света търсят висококачествените стоки и услуги, които доставяме. Нашите самолети, луксозни автомобили, индустриални машини,

козметични и здравни продукти, висококачествени облекла и качествени храни се търсят много. Заедно с консултантските, инженерните и транспортните услуги, които предоставяме, те допринасят за постигането на силен износ на ЕС, който през 2016 г. възлиза на 1 746 милиарда евро, и за подкрепа на по-високоплатените работни места. Всеки износ на стойност един милиард евро подкрепя 14 000 работни места. Ползи извличат не само големите корпорации: над 80 % от европейските износители са МСП².

Едно италианско МСП продава машини за прецизно почистване на клиенти в авиокосмическия сектор, медицината и сферата на луксозните стоки и услуги в Европа, Израел, Китай и Индия. То осигурява работа на десетки работници в региона, в който живеят, и подпомага местната икономика чрез веригата си за доставка и данъците, които плаща.

По-евтините ресурси и новите технологии, внасяни от чужбина, също правят предприятията ни по-конкурентоспособни и следователно допринасят за запазването на работните места в ЕС. Общо 80 % от вноса на ЕС се състои от суровини, капиталови стоки и компоненти, от които европейската икономика се нуждае, за да функционира.

¹ Европейска комисия, 2010 г., доклад „Интернационализация на МСП“.

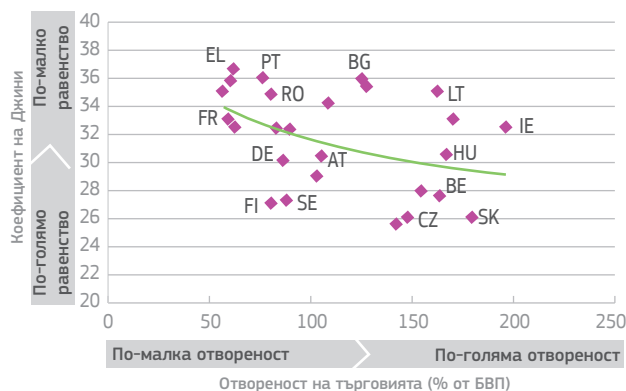
² Европейска комисия, 2015 г., „Износът на ЕС за останалата част от света: въздействие върху заетостта и доходите“.

Вносът осигурява също така по-голям избор и по-ниски цени за европейските потребители. Благодарение на това се повишават жизнените стандарти и се стимулира покупателната способност, особено на домакинствата с ниски доходи, които потребяват повече стоки и услуги като дял от своя доход. Повечето европейци понастоящем имат достъп на приемлива цена до смартфони, компютри, облекло, храна, медицинско лечение и транспорт, с които предишните поколения не разполагаха.

Преките чуждестранни инвестиции са основен източник на капитал и на трансфер на технологии. Много хора от държави извън ЕС са се интегрирали успешно в нашите общества. Те са запълнили съществен недостиг в работната сила — от грижи за възрастни хора до земеделски труд или специализирани научни изследвания и разработка на продукти.

Поради нарастващата цена и недостига на природни ресурси, увеличаването на населението и замърсяването бързоразвиващите се икономики бързо преминаха от изкопаеми горива към разработката на по-чиста енергия и ефективни от гледна точка на ресурсите технологии, което на свой ред води до по-високи екологични стандарти.

Графика 3: Неравенствата в по-отворените икономики на ЕС са по-малки



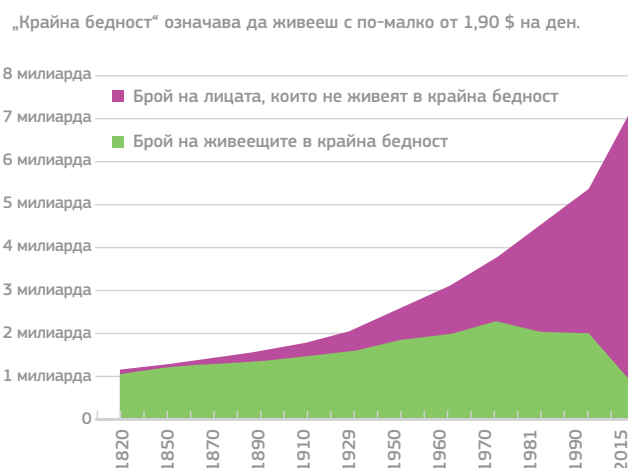
Бележка: Най-нови налични данни (2012 г.)
Разпределение на доходите между лицата чрез прилагане на коефициента на Джини, където с 0 се означава идеалното равенство
Отвореност на търговията като дял на вноса и износа от БВП

Източник: Световна банка (2017 г.)

Отвореният характер на търговията на световно равнище дава тласък на икономическия растеж на ЕС, като повишава просперитета и ни помага да запазим конкурентоспособността си³. Делът на ЕС от световния износ на стоки се запазва над 15 %, като е намалял съвсем малко от началото на века и появата на Китай като член на Световната търговска организация и мощен износител. Някои от нашите държави членки, които са най-интегрирани в глобалните вериги за доставка, имат също така по-високи доходи и по-малко неравенство. Благодарение на този успех бяха осигурени ресурси в подкрепа на социалния ни модел и защитата на околната среда.

Положителните последици от глобализацията бяха сходни в целия свят⁴. Тя помогна стотици милиони хора да бъдат избавени от бедност и предостави възможност на по-бедни държави да настигнат по-богатите. Тя допринесе за повишаването на стабилността, демокрацията и мира. Целите на ООН за устойчиво развитие осигуриха глобална рамка за борба с бедността и повишаване на жизнения стандарт в развиващите се страни, като в крайна сметка се създават пазари за износ на бъдещето. Перспективата за устойчиво и проспериращо бъдеще у дома подпомага намаляването и управлението на незаконните миграционни потоци към Европа.

Графика 4: Ежедневно все повече хора по света излизат от крайна бедност



Бележка: Международният долар на ден е коригиран с оглед на разликите в цените между държавите и промяната на цените (инфлацията) в хода на времето.

Източник: Max Roser въз основа на данни на Световната банка (2017 г.) и Bourguignon и Morrisson (2002 г.)

³ МВФ, Световна банка, СТО (2017 г.) Making Trade an Engine of Growth for All. The Case for Trade and for Policies to Facilitate adjustments.

⁴ ОИСР (2017 г.), Key Issues Paper: Making Globalisation Work; Better Lives For All, С(2017)32.

1.3. ... но носи и предизвикателства

Същевременно глобализацията носи и предизвикателства. Ползите от нея са разпределени неравномерно между хората и регионите, някои от които не са толкова приспособими към промените и конкуренцията колкото други. През последните десетилетия много държави — понякога с по-ниски заплати, по-ниски екологични стандарти или по-ниски данъци — все повече се конкурират с Европа в промишлените отрасли с нискоквалифициран труд и ниска добавена стойност. Фактът, че не всички други държави имат същия жизнен стандарт и същите социални, екологични, данъчни и други стандарти като Европа, означава, че предприятията могат да използват тези разлики като свое конкурентно предимство. Това доведе до затваряне на заводи, загуба на работни места или натиск за намаляване на заплащането и влошаване на условията на труд на работниците. Предприятията, които не са в състояние да се конкурират с по-продуктивните или по-евтините чуждестранни партньори, преустановяват дейността си, което има дълготрайни последици за съкратените работници, техните семейства и региона.

Някои чуждестранни предприятия и правителства прилагат неелoyalни търговски практики. Европейските промишлени отрасли, като например стоманодобивът и корабостроенето, пострадаха от дъмпингов внос, свързан с публични субсидии и свръхкапацитет в някои трети държави. Други държави се възползват от предимствата на международната отвореност чрез увеличен износ, но не предприемат реципрочни действия и не допускат чуждестранни предприятия до националната си икономика.

Освен това големите корпорации могат да се възползват от „вратички“ в международните разпоредби и да прехвърлят печалбите си в юрисдикции с ниски данъчни ставки вместо да плащат данъци в държавата, в която произвеждат и продават. Тези стратегии лишават държавите от ЕС от данъчни приходи и допринасят за несправедливостта и усещането, че глобалната интеграция носи ползи само за по-големите предприятия и заможните граждани.

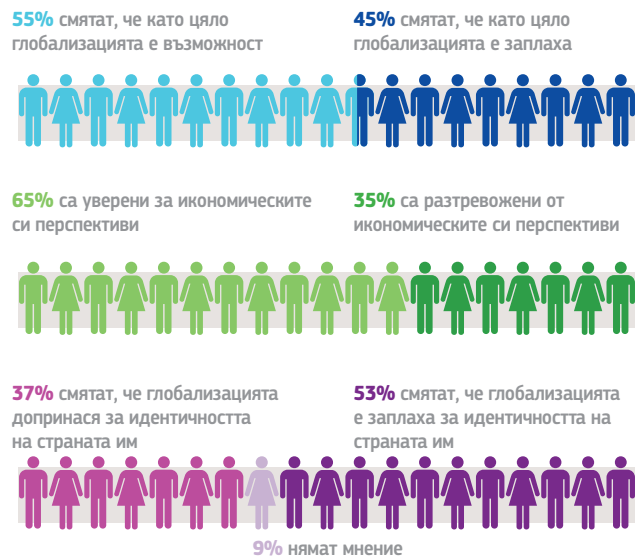
Вследствие на глобализацията и технологичните промени се увеличи търсенето на квалифицирана работна ръка, но намаля броят на работните места за лица с по-ниска квалификация, особено в производството. Съкратените работници трудно намират нова работа, особено когато това означава да придобият нови умения.

Законната имиграция като цяло стимулира икономиките на приемачите държави и може да осигури на ЕС уменията, необходими за преодоляване на недостига, който се наблюдава на пазара на труда. Когато обаче местната инфраструктура и усилията за интеграция не са адаптирани към нарасналия мащаб на миграцията, това може да доведе до социални напрежения в общностите. По-специално в държавите и регионите с висока безработица и изключване цената в икономически и социален аспект може да бъде

висока, като същевременно в някои случаи маргинализацията може да доведе до радикализация.

Ако не продължат да се предприемат активни мерки, съществува риск глобализацията да утежни ефекта от технологичния напредък и неотдавнашната икономическа криза и да задълбочи допълнително неравенствата и социалната поляризация. През последното десетилетие реалните доходи на домакинствата от средната класа в ЕС и други развити икономики като цяло не се промениха, въпреки че икономиката постепенно се разрасна. Въпреки че неравенството в Европа продължава да бъде значително по-слабо изразено в сравнение с останалата част на света, най-богатият един процент от населението ни продължава да притежава 27 процента от общото богатство⁵.

Графика 5: Европейците имат смесени възгледи за глобализацията



Източник: Bertelsmann Stiftung и Европейска комисия (2016 г.)

Много граждани смятат, че глобализацията заплашва пряко тяхната идентичност и традиции, което вреди на културното многообразие и на начина им на живот. Гражданите се тревожат, че не могат да контролират бъдещето си, и считат, че перспективите за децата им ще бъдат по-лоши от техните перспективи. Това се дължи на виждането, че правителствата вече не контролират положението и не могат или не желаят да моделират глобализацията и да управляват последиците от нея по начин, който е от полза за всички. Това е политическото предизвикателство, пред което трябва сега да се изправим.

⁵ Julius Bear, Wealth Report: Europe. Септември 2014 г.

2. С ПОГЛЕД В БЪДЕЩЕТО

2.1. През 2025 г. глобализацията ще изглежда много по-различно от днес

Все още сме на ранен етап от процеса на преобразуване, през който цифровизацията, роботите, изкуственият интелект, интернетът на предметите и триизмерният печат ще преобърнат начина, по който произвеждаме, работим, движим се и потребляваме.

Почти всички отрасли ще претърпят изменения:

- ▶ **транспортът** — автомобили без шофьор и свързани към интернет автомобили, дроневи или съвместно използване на автомобили,
- ▶ **енергетиката** — интелигентни енергийни мрежи, енергия от възобновяеми източници, децентрализирано производство на енергия,
- ▶ **хранително-вкусовата промишленост** — селскостопански практики, които не вредят на климата, разработване на приложения за намаляване на хранителните отпадъци,
- ▶ **телекомуникациите** — по-мощни мрежи, виртуална реалност, виртуално работно пространство,
- ▶ **дистрибуцията** — нарастващо значение на електронната търговия,
- ▶ **финансовите услуги** — виртуални банки и застраховане, колективно финансиране,
- ▶ **промишленото производство** — автоматизация,

- ▶ **здравеопазването** — онлайн диагностика, нарастване на трансграничната мобилност на медицински специалисти.

Вследствие на автоматизацията разходите за работна сила са по-незначителен фактор при вземането на решения относно мястото на производството. Всъщност това допринася за връщане на част от производството обратно в Европа, както беше посочено от European Reshoring Monitor⁶.

През 2016 г. известен германски производител на спортни обувки премести производството на конкретен модел обувки в разположен в Германия завод, който се управлява изцяло от роботи. Компанията възнамерява да открие в бъдеще още такива „скоростни заводи“ (т. нар. speed factories) в Европа или в Съединените щати.

И все пак, простите и повтарящи се задачи, които могат да бъдат автоматизирани, ще изчезнат⁷. Работните места, които ще бъдат създадени и върнати отново в Европа, ще бъдат различни от изнесените извън нея преди години. Европа ще бъде изправена пред предизвикателството да извършва иновации в сферата на стратегическите технологии и да помага на работниците да придобият подходящите умения, за

⁶ <https://reshoring.eurofound.europa.eu/>

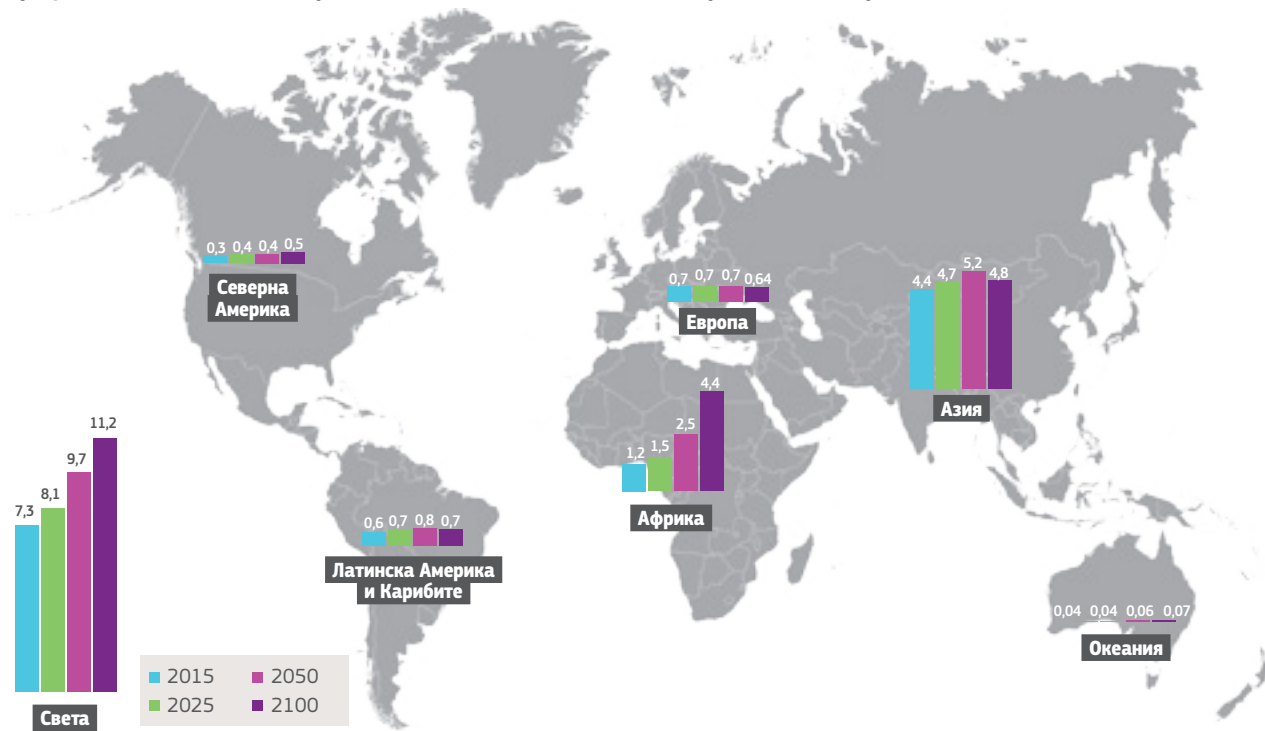
⁷ Според ОИСР средно 9 % от работните места в различните държави са изложени на голям риск от автоматизиране, а за още 25 % от работната сила половината от задачите ще претърпят значителни изменения вследствие на автоматизацията.

Графика 6: Глобализацията преди и сега



Източник: Европейска комисия, McKinsey Global Institute, ОИСР

Графика 7: Най-активното увеличаване на населението се случва извън Европа



Източник: ООН (2015 г.)

да се избегне увеличаване на недостига на умения на пазара на труда.

Цифровите технологии и електронната търговия ще увеличат допълнително трансграничните възможности дори за най-малките предприятия. Голяма част от бизнеса днес е насочен към световния пазар още от самото си създаване, достигайки до купувачи от целия свят благодарение на интернет. От друга страна, някои големи онлайн платформи придобиват все по-значителни позиции на пазара отчасти благодарение на способността им да проследяват и съхраняват лични данни. Предизвикателствата, свързани с неприкосновеността на личния живот, защитата на данните, киберсигурността и предотвратяването на злоупотреби с пазарна мощ, ще се увеличат.

Развитите държави бяха водеща сила по отношение на много от тези нови технологии. Все повече обаче конкуренцията ще идва от развиващите се икономики, които бързо изкачват веригата на стойността. Ако правителствата не инвестират в образованието, не предлагат на гражданите си подходящите умения, не насърчават иновациите, не осигурят лоялна конкуренция и не въведат „интелигентно регулиране“, когато е необходимо такова, съществува опасност от засилване на разделението между по-напредналите в технологично отношение региони и регионите, които не са толкова напреднали.

През 2025 г. 61 % от 8-милиардното население на света ще бъде в Азия, предимно в Китай и Индия. Относителният дял на Европа от световното население ще намалее, като ЕС-27 ще съставлява 5,5 % от него. Това може да доведе до установяването на многополюсен световен ред с различни политически, технологични, икономически и военни сили. Същевременно обаче това означава големи нови пазари за европейските предприятия.

Мобилността по всяка вероятност ще нарасне. Понастоящем по-малко от 4 % от световното население живее извън родната си страна, като за европейците този процент е още по-нисък⁸. До 2025 г. броят на хората в движение ще нарасне. Увеличаването на броя на младите хора в Африка, нестабилността в съседните на ЕС държави и в други части на света и засилващият се натиск вследствие на изменението на климата ще продължат да подтикваат отделни хора и цели семейства да търсят по-безопасен и по-добър живот в чужбина освен ако не бъдат предприети действия за насърчаването на бъдеще на мир и просперитет в държавите на произход.

Благодарение на технологиите хората са по-добре запознати с възможностите, предлагани по света. Същевременно обаче технологиите улесняват работата от разстояние, включително в друга държава или на друг континент. Участието на световния пазар на труда ще зависи по-малко от

⁸ Фонд на ООН за населението.

местоживеенето на хората и повече от скоростта и качеството на тяхната интернет връзка.

Изграждането на по-взаимосвързан свят ще осигури нови възможности, но наред с това ще се увеличат и заплахите. Престъпниците и терористите ще продължат да търсят начини да се възползват от по-голямата отвореност и да използват новите технологии за незаконна търговия или разпространяване на омраза. От друга страна, все повече заинтересовани лица — граждани, групи на гражданското общество, предприятия и общини — могат да се свържат със съмишленици навсякъде по света и да работят заедно за отстраняване на общите проблеми.

Мрежите на градовете работят съвместно, за да се поучат от индивидуалния си опит как да се борят с изменението на климата или как да интегрират новопристигналите бежанци; регионите си партнират с частни компании за разработването на планове за развитие, ориентирани към бъдещето; гражданите се мобилизират онлайн, изразявайки солидарността си със световни движения, като например **демонстрациите на жени**, които се провеждат в градове по целия свят на 21 януари 2017 г.

2.2. ... и трябва да се устои на изкушението за изолиране или бездействие

Промените, свързани с глобализацията, могат да доведат до призови някои държави да се изолират и разграничат от случващото се около тях. Тази тенденция е особена изразена в региони, които са били пренебрегнати. Някои искат да издигнат бариери и да затворят границите. Други пък са склонни да оставят глобализацията да следва собствения си ход, тъй като смятат, че саморегулиращите се пазари в крайна сметка ще осигурят най-добрите резултати.

Непосредствено след икономическата криза и в контекста на недоволство срещу глобализацията станахме свидетели на предприемането на действия, насочени към изолиране. През последното десетилетие многостранните преговори за премахване на пречките пред търговията са в застой и протекционизмът се завръща⁹. Дори държави, които традиционно подкрепят идеята за отворена световна икономика, понастоящем търсят начини за спиране на вноса, ограничаване на имиграцията и облагодетелстване на местното производство. Всичко това доведе до отчетеното неотдавна чувствително забавяне на растежа на световната търговия.

⁹ Доклад на СТО, ОИСР и УНКТАД показва, че от 2008 г. насам в икономиките на страните от Г-20 са били регистрирани над 1500 нови търговски ограничения. Едва една четвърт от тези ограничения са били отменени до май 2016 г.

Въпреки това мнозинството от европейските граждани признават, че¹⁰ протекционизмът не защитава. Чрез него може да се постигне краткотрайно облекчение, но историята показва, че успехът му никога не е бил траен, а резултатите от него често са катастрофални¹¹. Показателен пример в това отношение е Голямата депресия през 30-те години на миналия век, която се изостри от реваншистки протекционизъм и в крайна сметка допринесе за избухването на война.

Ако затворим границите си, другите ще направят същото. И всички ще загубим от това. Това важи с особена сила за Европа заради дълбоката интеграция в световните вериги на стойността. Протекционизмът ще наруши производството и ще увеличи разходите и цените за потребителите. Конкурентоспособността на европейския износ ще намалее, което ще изложи на опасност още по-голям брой работни места¹². Прогнозира се, че увеличение с 10 % на търговските ограничения ще доведе до 4 % загуба при националния доход¹³. Ще изгубим достъпа до нови продукти, услуги, технологии и идеи. Вследствие на увеличаването на цените протекционизмът ще засегне най-бедното население най-тежко и ефектът от него е обратен на желанието¹⁴.

За да се избегне тази низходяща спирала, са необходими многостранни институции и правила, чрез които държавите заедно да насърчават намирането на общи решения в един глобализиран свят. Такива многостранни институции и правила са от основно значение за решаването на проблеми, за които е необходимо да се предприемат колективни действия, като например глобалната икономика, изменението на климата и избягването на данъци. Без тях най-силните и безскрупулни държави и предприятия ще могат да наложат своите правила и интереси на по-слабите. Това противоречи на основополагащите ценности на ЕС за сътрудничество, върховенство на закона, равни права и солидарност, на които се гради ЕС.

За да извлечем по-големи ползи от глобализацията, се нуждаем от по-глобално управление и по-глобални правила. Освен това е необходимо да подкрепим това с национални политики, които ни правят по-конкурентоспособни и по-устойчиви на национално равнище. Сега Европа трябва да реши как да стане това.

¹⁰ Мнозинството от европейците са на мнение, че глобализацията е възможност за икономически растеж. Още по-голям брой от тях имат доверие в икономиката на своята страна. Източник: Стандартен евробарометър 86, есен 2016 г.

¹¹ Стременията за създаване на автаркия в Съветския съюз, Албания до 90-те години, Китай до 70-те години, Аржентина между 70-те години и 2000 г. и в по-ново време във Венецуела не успяха да постигнат просперитет.

¹² Arto, Iñaki, José M. Rueda-Cantuche, Antonio F. Amores, Erik Dietzenbacher, Nuno Sousa, Letizia Montinari и Anil Markandya, EU Exports to the World: Effects on employment and income (Износът на ЕС за световния пазар: отражение върху заетостта и приходите), Европейска комисия, 2015 г.

¹³ ОИСР (2003 г.), The Sources of Growth in OECD Countries, Париж.

¹⁴ Според проведено наскоро проучване в 27 европейски държави и 13 други големи държави реалната загуба на доход в резултат на ограничаването на търговията ще бъде 63 % за най-бедните домакинства и 28 % за най-богатите, тъй като бедните изразходват по-голям дял от дохода си за потребление (източник: Measuring the unequal gains from trade, Pablo D. Fajgelbaum и Amit K. Khandelwal, Quarterly Journal of Economics, август 2016 г.).

3. ОТГОВОРЪТ НА ЕВРОПА ВЪВ ВЪНШЕН ПЛАН: МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО ЗА МОДЕЛИРАНЕ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА, ИКОНОМИЧЕСКА ДИПЛОМАЦИЯ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕДНАКВИ УСЛОВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯ

3.1. ЕС вече е сила, подкрепяща по-справедлив световен ред...

Изграждането на справедлив, основан на правила международен ред, в чиято структура са залегнали високи стандарти, изисква сътрудничество между много страни с различни интереси, култури и равнища на развитие. Целта е да се постигне хармония между *средствата* за глобализация - отваряне на пазари и технологичен напредък - и нейните *цели* – утвърждаване на правата и осигуряване на повече благоденствие за хората.

След две опустошителни световни войни правителствата създадоха Организацията на обединените нации (ООН), Международния валутен фонд (МВФ), Световната банка и Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ), което по-късно се превърна в Световната търговска организация (СТО). Тези институции донесоха мир, стабилност, доверие и просперитет за мнозина. Взаимосвързаността нарасна и световната търговия се увеличи.

След финансовата криза правителствата от G-20 постигнаха съгласие по координирана програма в подкрепа на световната икономика и на по-строги правила в световен мащаб за регулиране на финансовите пазари и за борба с избягването на данъци. Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие и нейните цели за устойчиво развитие бяха одобрени от всички членове на ООН през 2015 г. В Париж беше постигнато обвързващо международно споразумение за борба с изменението на климата, което постави начало на процес, който ще подобри екологичните стандарти в целия свят. На срещата на върха на ООН през 2016 г. лидерите също така се ангажираха с разработването на политика на световно равнище за управление на големи бежански и мигрантски потоци. По-рано тази година влезе в сила ново споразумение на СТО за улесняване на търговията.

Тези примери са доказателство, че на световно равнище се полагат нови усилия за сътрудничество с цел извличане на ползи от глобализацията. ЕС и неговите държави членки изиграха ключова роля за тези постижения. Самият ЕС е модел за успешно регулирана интеграция, която ни позволява да защитаваме многостранността и реда, основан на правила.

3.2. ... но в бъдеще е необходимо да се постигне повече

При все това **наборът от световни правила все още далеч не е завършен**. Някои области, особено в сферата

на цифровата икономика, почти не са регулирани. В други области правилата не осигуряват еднакви условия на конкуренция или не противодействат в достатъчна степен на вредни и нелоялни дейности, като например данъчните измами, корупцията, добива на природни ресурси, незаконните финансови потоци, вредните държавни субсидии или социалния дъмпинг.

Ние не само трябва да поддържаме основания на правила световен ред в условията на безпрецедентни предизвикателства, но и да го доразвием. Бъдещите предизвикателства, особено в един многополюсен свят, ще изискват от нас да продължим и засилим координацията на икономическата политика, за да гарантираме силен, устойчив, балансиран и приобщаващ растеж. Многостранното сътрудничество с нашите световни партньори продължава да бъде нашият предпочитан подход. За тази цел ние следва да допринесем за силата и реформирането на многостранните институции, за да ги направим по-справедливи и по-ефективни, така че да останат част от решението. При все това, в един все по-оспорван световен ред, ние също така следва да бъдем готови да постигнем напредък чрез сътрудничество с по-малки коалиции, като същевременно оставяме възможността за други да се присъединят, когато са готови. Аналогично, недържавни участници, като например международни организации или НПО, следва да бъдат включени по подходящ начин.

ЕС би могъл да продължи да играе водеща роля, да утвърждава своите ценности и интереси и да насърчава „надпревара към върха“. **Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие** предоставя обща отправна точка за определяне на приоритетите на бъдещите усилия в полза на благоденствието, планетата и хората по света, особено в развиващите се страни.

През юни 2017 г. ЕС ще приеме нов европейски **консенсус за развитие**, който ще приведе неговата политика за развитие в съответствие с Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие. За да се даде ефективен отговор на предизвикателствата на глобализирания свят, усилията за развитие на ЕС трябва да се изразяват в нещо повече от предоставяне на помощи. Тези усилия трябва да обединяват инвестициите и търговията, принося на частния сектор, мобилизирането на вътрешни ресурси, насърчаването на доброто управление, върховенството на закона и правата на човека, отделяйки също така особено внимание на младите хора, равенството между половете и овластяването на жените. Предложеният от ЕС **план за външни инвестиции** има за цел постигането на взаимноизгодни решения чрез насърчаване на устойчивия растеж и създаването на работни места в развиващите се страни. Това ще спомогне за намаляване на миграционния натиск и за създаване на възможности за инвестиции за европейските предприятия.

Една по-интегрирана и проактивна **европейска икономическа дипломация** също ще донесе по-добри

результати за нашите граждани. ЕС и държавите членки следва да подобрят съгласуваността на външните политики и инструменти, за да стимулират растежа и създаването на работни места в Европа и да постигнат по-голяма ефективност при преследването на нашите икономически интереси в чужбина. Интересите на ЕС могат в зависимост от съответната държава да включват осигуряване на макроикономическа стабилност, подкрепа за ключови икономически и социални реформи или отстраняване на пречки пред достъпа до пазара.

Икономическата дипломатия изисква по-голяма координация между ЕС, държавите членки и финансовите институции като Европейската инвестиционна банка. Използването на широката мрежа от делегации на ЕС по света също следва да подпомогне европейските предприятия, особено МСП, да успеят на световните пазари. Това може да се постигне чрез подкрепа, насочена към по-добро оползотворяване на възможностите, създавани от споразуменията за търговия и инвестиции, към преодоляване на съществуващите пречки пред достъпа до пазара или към насърчаване на стратегически общоевропейски търговски проекти. Подкрепата може също така да включва участие в определянето на международни стандарти за новите технологии или укрепване на европейските стопански организации в чужбина.

ЕС следва да продължи да развива **балансирана, основана на правила и прогресивна програма за търговия и инвестиции**¹⁵, която не само отваря пазари, но и укрепва глобалното управление по въпроси като човешките права, условията на труд, безопасността на храните, общественото здраве, защитата на околната среда и хуманното отношение към животните. Тези споразумения трябва да подкрепят способността на ЕС и държавите членки за постигане на легитимните цели на обществената политика и за поддържане на съществуващите високи стандарти на ЕС в тези области¹⁶, както за да бъдат защитени нашите граждани, така и за да бъде предпазена промишлеността на ЕС от нелоялна конкуренция. Те следва също така да допринасят за постигането на целите за устойчиво развитие.

Международните икономически и финансови правила следва да продължат да бъдат област, на която се отделя особено внимание. По-специално ние следва да подкрепяме по-ефективни механизми на световно равнище за наблюдение и корекция на макроикономическите политики, да засилим борбата с избягването на данъци, да гарантираме стабилността на финансовия сектор, да отстраним свръхкапацитета и свързаните с него държавни субсидии, да улесним електронната търговия, като същевременно защитаваме неприкосновеността на личния

живот, и да насърчим сближаването на техническите стандарти, така че те да престанат да действат като ненужни пречки.

Освен това ние следва да продължим, в тясно сътрудничество с Международната организация на труда, но също така и с гражданското общество, социалните партньори и частния сектор, усилията за подобряване на социалните и **трудови стандарти** и практики. В този контекст системите за колективно договаряне следва да бъдат насърчавани в световен мащаб.

Глобализацията трябва да стане ефективна. Търговията помага на държавите да станат по-продуктивни чрез специализация, но истинската ефективност предполага също така свеждане до минимум на външните разходи и прекъсване на зависимостта на икономическия растеж от използването на ресурси. Замърсяването в резултат на транспортирането и пакетирането, задръстванията по пътищата и изчерпването на ценните природни ресурси са основни примери за тези външни фактори.

Парижкото **споразумение относно изменението на климата** служи както за борба с изменението на климата и за насърчаване на прехода към чиста енергия, така и за осигуряване на нови бизнес възможности за предприятията от ЕС, по-специално в областта на технологиите за чиста енергия. То предоставя конкурентно предимство на промишлените отрасли, които вече са намалили своите емисии на въглероден двуокис. Приоритетът сега е да се финализира наборът от правила за прилагането на споразумението, за да се гарантира, че всички страни допринасят за намаляването на емисиите на CO₂.

Културната дипломатия представлява неразделна част от общата ни външна и икономическа политика. Европейската **култура е основен източник на работни места и растеж**, а едновременно с това културният обмен и контактите между хората могат да моделират глобализацията и да популяризират нашите ценности и идентичност.

Като най-големия единен пазар в света, като най-голямата търговска сила и най-голям инвеститор и като най-големия донор на помощ за развитие, Европа може да повлияе върху определянето на набора от световни правила. За да запазим обаче това влияние в контекста на демографските, икономическите и политическите промени, трябва все повече да **обединяваме сили и да говорим с един глас**. До 2050 г. нито една европейска държава няма да е сред осемте най-големи икономики¹⁷.

За да бъдат колективните действия на международно равнище ефективни, са необходими процедури за своевременно, прозрачно и приобщаващо вземане на решения. ЕС трябва не само да може да договаря широкообхватни споразумения с цел разрешаване на широк кръг от глобални въпроси, но и да гарантира, че тези споразумения могат да бъдат ратифицирани и прилагани. Остава открит въпросът дали институционалната

¹⁵ Съобщение COM(2015)497 от 14 октомври 2015 г., озаглавено „Търговията — за всички: Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“.

¹⁶ Вж. Съвместен гъкувателен инструмент относно Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между Канада и Европейския съюз и неговите държави членки — <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/bg/pdf>.

¹⁷ The world in 2050, PWC, февруари 2017 г.

структура на ЕС е напълно адаптирана за справяне с това предизвикателство. Този въпрос е необходимо да бъде разгледан, след като Съдът на Европейския съюз предостави в близко бъдеще становището си относно компетентността във връзка с търговски споразумения¹⁸.

3.3. ... и ЕС трябва да предприеме действия, за да възстанови еднаквите условия на конкуренция

Въпреки че се застъпва за откритост и сътрудничество, ЕС не може да бъде наивен в подхода си към глобализацията. Има ситуации, в които правила съществуват, но те не се спазват. Попълването на празнотите в световните правила и повишаването на стандартите може да отнеме време. Междувременно ЕС трябва да разполага с инструменти, с които да може да възстанови еднаквите условия на конкуренция и да противодейства решително на държави или предприятия, които участват в нелоялни практики.

Като начало е необходимо да се подобри прилагането на **съществуващите споразумения и правила** в области като търговията, трудовите стандарти и опазването на климата и околната среда. Световната търговска организация разполага със задължителна система за разрешаване на спорове, която ЕС следва да продължи да използва, когато това се налага. По подобен начин следва да гарантираме, че партньорите по нашите двустранни търговски и инвестиционни споразумения спазват ангажиментите си. **Стриктното прилагане на нашите собствени правила в ЕС** ще гарантира също така, че всички предприятия, намиращи се или извършващи дейност в ЕС, които нарушават правилата, се санкционират по ефективен начин. Това следва да се извършва в сътрудничество с органите на държавите членки. Могат също да се направят допълнителни инвестиции и в **управлението на риска в областта на митниците** в ЕС, за да се улесни и ускори законната търговия в ЕС, като в същото време се гарантира безопасността и сигурността на гражданите чрез предотвратяване на влизането през границите на ЕС на фалшиви или опасни стоки.

ЕС ще продължи също усилията си за установяване на справедливи правила за защита на международните инвестиции, които дават същевременно възможност на правителствата да преследват легитимните цели на своите политики. Споровете следва вече да не се решават от арбитри в рамките на т.нар. уреждане на спорове между инвеститор и държава (УСИД). Ето защо Комисията предложи създаването на **многостранен инвестиционен съд**¹⁹, което понастоящем обсъждаме с нашите партньори и което би довело до въвеждането на справедлив и прозрачен механизъм.

Имаме нужда също от ефективни **инструменти за търговска защита**: съществуващите инструменти следва

да бъдат реформирани, за да осигуряват повече бързина, устойчивост и ефективност при противодействието на дъмпинга и нелоялното субсидиране²⁰. ЕС е също така най-отвореният пазар в света за **обществени поръчки**, но нашите предприятия не винаги получават реципрочен достъп до пазара в други страни. Предложението за инструмент в областта на международните обществени поръчки²¹ би разрешило този проблем. Във всички тези области е необходимо да се предприемат бързи действия.

Отвореността към **чуждестранните инвестиции** продължава да е ключов принцип за ЕС и основен източник на растеж. Наскоро обаче бяха изразени опасения, че чуждестранни инвеститори, по-специално държавни предприятия, поглъщат европейски предприятия с ключови технологии по стратегически причини. Инвеститорите от ЕС често не се ползват със същите права да инвестират в страната, от която произхождат инвестициите. Тези проблеми изискват извършването на внимателен анализ и предприемането на подходящи действия.

Европейските предприятия са основни партньори в моделирането на глобализацията и в създаването на ползи за всички. Съществуват много положителни примери за това как да се осигури устойчив растеж за акционерите, работниците и общностите, в които те осъществяват дейност. Когато обаче предприятията не се отнасят сериозно към своите социални и екологични отговорности, те следва да носят отговорност за това.

ЕС следва да продължи да предприема действия в подкрепа на **данъчната справедливост и прозрачност** на световно равнище. До края на 2017 г. ЕС ще разполага с общ списък на юрисдикциите, неосказващи съдействие. Така ЕС ще разполага с по-силен инструментариум, чрез който да се бори с избягването на данъци, извършвано в трети държави, и да намери подход към онези трети държави, които отказват да се съобразяват с правилата. Комисията също така ще продължи да договаря международни правила, които възпрепятстват предприятията, установени в трети държави, да избягват своите преки и косвени данъчни задължения, като по този начин ще защитава данъчните основи на държавите членки.

¹⁸ Съд на Европейския съюз, производство за даване на становище 2/15.

¹⁹ Вж. започнатата през декември 2016 г. обществена консултация на Европейската комисия относно реформа на многостранната система за разрешаване на инвестиционни спорове.

²⁰ Вж. съобщението на Комисията от октомври 2016 г., озаглавено „Към стабилна търговска политика на ЕС в полза на заетостта и растежа“, и предложенията на Комисията (СОМ(2013)191 и СОМ(2016)721) за регламенти за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1036 за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз, и на Регламент (ЕС) 2016/1037 относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на Европейския съюз.

²¹ Предложение СОМ(2016)34 на Комисията от 29 януари 2016 г.

4. ОТГОВОРЪТ НА ЕВРОПА ВЪВ ВЪТРЕШЕН ПЛАН: ИЗГРАЖДАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ ЧРЕЗ ПО-ДОБРО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОЛЗИТЕ И НАСЪРЧАВАНЕ НА ДЪЛГОСРОЧНАТА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

4.1. Стабилните социални и образователни политики са от съществено значение, за да се гарантира устойчивост и справедливо разпределение на богатството...

Гражданите трябва да са убедени, че техните правителства ще ги защитават и ще откриват нови възможности пред тях благодарение на стабилни социални политики, които са основен елемент от нашия отговор на глобализацията. На 27 април Комисията публикува Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа²². Макар Европа вече да е дом на най-равнопоставените и приобщаващи общества в света, трябва непрекъснато да укрепваме и приспособяваме нашите политики за бъдещето и да преодоляваме неравенствата чрез справедливи и модерни данъчни политики. По-доброто разпределяне на ползите от глобализацията, съчетано с ефективна социална закрила, ще помогне на хората да намерят достойна работа и да се адаптират към промените. В по-общ план справедливото и равноправно преразпределение на богатството, както и целенасочените инвестиции, стимулиращи социалното приобщаване на най-уязвимите категории хора, в това число мигрантите, ще помогнат за укрепване на социалното сближаване. Именно това са въпросите, които Комисията предложи да бъдат разгледани в рамките на европейския стълб на социалните права²³. Той предлага ориентир за усъвършенстването на трудовите и социалните политики на ЕС и на неговите държави членки, за да отговарят на изискванията в ерата на дигитализацията и глобализацията.

Ключът към откриването на нови възможности е ученето през целия живот. Равният достъп до висококачествено образование и обучение е мощно средство за постигане на преразпределение на богатството в обществото. Това следва да започне с отговарящо на високи стандарти основно образование и достъп до обучение и развитие на умения във всяка възраст. Освен това следва да открием нови начини на учене за общество, което е все по-мобилно и цифровизирано, и да осигурим подходяща комбинация от социални умения, по-специално предприемачество, както

и надеждни цифрови умения. Вече 90 % от всички работни места изискват поне някакво ниво на умения в областта на цифровите технологии²⁴. Хората в Европа подобряват своите цифрови умения, но е необходим допълнителен напредък²⁵. Заедно с помощта за хората, които търсят работа, това ще помогне на гражданите да се приспособят към непрестанно променящата се работна среда и по-гъвкавите модели за професионална кариера.

Един модерен и ефективен пазар на труда следва да улеснява достъпа на всички до пазара на труда. Политиките следва също така да предоставят достатъчна сигурност на трудовата заетост, заместващи доходи и подходящи защитни мрежи за хората, които преминават през труден преход. Достъпът до качествени услуги следва да гарантира равни възможности и социално приобщаване. Те могат да включват от здравни грижи до грижи за деца, за да се увеличи участието на жените на пазара на труда, работа от разстояние, стимулиране на съчетаването на професионалния и личния живот и подобряване на възможностите за работа на хората с намалена подвижност.

Начинът, по който държавите членки решават тези социални въпроси, е много различен. Подходите, разработени в отделни държави, региони или градове, може и да не действат на друго място. Понастоящем ЕС и неговите държави членки трябва да продължат да координират тясно своите социални политики, като ЕС би могъл също така подпомага усилията на национално и местно равнище в областта на образованието. Споделят се най-добри практики, а социалните партньори играят важна роля.

Дуалната система на професионално обучение в Германия гарантира, че учащите усвояват уменията, от които предприятията се нуждаят, и насърчава сътрудничеството между училищата, предприятията и студентите.

Скандинавският социален модел на съчетаване на гъвкавост и сигурност постига баланс между гъвкави трудови пазари и сигурен преход от едно работно място на друго, така че да могат да се създават повече и по-добри работни места.

Естонската система за електронно училище²⁶ подготвя следващото поколение, което ще бъде по-способно и технически образовано от всякога. Използването на цифрови технологии позволи на Естония да се нареди на

²² Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа, Европейска комисия, COM(2017)206, 26 април 2017 г.

²³ Съобщение на Комисията относно създаването на европейски стълб на социалните права, COM(2017)250, 26 април 2017 г. Препоръка на Комисията относно европейския стълб на социалните права, C(2017)2600, 26 април 2017 г..

²⁴ European Digital Progress Report, 2017 г., SWD (2017) 160.

²⁵ 70 % или повече от населението във Финландия, Люксембург и Обединеното кралство имат основни или специализирани цифрови умения, в сравнение с по-малко от 40 % в Италия, Кипър, Гърция, България и Румъния, European Digital Progress Report, 2017 г.

²⁶ Съгласно данните, събрани от ОИСР по програмата за международно оценяване на учениците (PISA), водещ показател за образованието в световен план, резултатите на 15-годишните естонски ученици са най-добрите в Европа и сред най-високите в целия свят (източник: PISA, 2015 г.).

челно място в класирането на държавите — членки на ЕС, в програмата на ОИСР за международно оценяване на учениците (PISA).

На равнище ЕС прилагането на стълба на социалните права в рамките на процеса на европейския семестър ще доведе до по-добро интегриране на последиците, свързани с разпределението, на структурните политики, за да се постигне по-приобщаващ растеж. Подходящите фискални и структурни политики на държавите членки също играят ключова роля. Освен това структурните и инвестиционните фондове на ЕС могат да допринесат за насърчаване на инвестициите от ключово значение за подобряване на инфраструктурата и иновациите или за подпомагане на развитието на човешкия капитал и трудовата заетост. От съществено значение е ЕС да остане Съюз на съвременни и активни социални държави. Солидарността е не само основна ценност на ЕС, но и ключов елемент за социалното сближаване в една отворена икономика.

Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСФ, ЕФРР и ЕЗФРСР) инвестират 34,5 млрд. евро (49,2 млрд. евро заедно с националния принос) в областта на образованието и обучението. **Европейският фонд за приспособяване към глобализацията** помага на изгубилите работата си работници да намерят друга работа или да започнат собствен бизнес, като съфинансира дейности като помощ при търсене на работа, съвети за професионално развитие, преквалификация, наставничество и професионални напътствия, предприемачество и подпомагане на доходите. От създаването си през 2007 г. ЕФПГ е помогнал на 140 000 съкратени работници. Той е осезаемо доказателство за солидарността на ЕС, когато става въпрос за последиците за заетостта и социалните последици от глобализацията. Трябва да се обмисли как инструментът да стане от една страна по-оперативен, за да се гарантира бързото му разгръщане в случай на закриване на фабрики, а от друга страна по-гъвкав, за да бъде в състояние да подпомага по-широк кръг действия за икономическо развитие в сравнение с настоящия акцент върху засегнатите работници. Във връзка с това ще бъде важно да се запълни празнотата между краткосрочните мерки и дългосрочните стратегии за реструктуриране, подкрепяни от политиката на сближаване.

4.2. ..., като същевременно са необходими значителни усилия, за да стане Европа конкурентоспособна и иновативна икономика...

Преразпределителните политики, които гарантират ползи за всички, изискват значителни инвестиции от страна на правителствата, а тези инвестиции на свой ред могат

да бъдат финансирани единствено от процъфтяваща и конкурентоспособна икономика. Политиките трябва да помагат на предприятията непрекъснато да извършват иновации. Само ако създават продукти и услуги, които отговарят на променящите се изисквания на потребителите, те могат да проспират на световните пазари и да създават благосъстояние и работни места.

Това изисква визия за бъдещето, насочена към модернизиране на нашата икономика посредством възприемане на цифровизацията, технологичните и социалните иновации, намаляването на въглеродните емисии и кръговата икономика. Въпреки че услугите играят все по-голяма роля в нашата икономика, промишлеността продължава да бъде важен стълб. Освен това промишлеността е важен източник на работни места, като запълва средния сектор на пазара на труда и спомага да се предотврати социалната поляризация. Ето защо е нужно да модернизираме икономиката, като предприемем конкретни действия на европейско, национално, регионално и местно равнище (вж. фигура 8). Не става въпрос за изкуствено поддържане на западащи отрасли. Вместо това трябва да инвестираме повече в промишлените отрасли и работниците на бъдещето, като отделяме особено внимание на новите производствени технологии и свързаните с тях (информационни) услуги за промишлеността. Цифровият единен пазар²⁷ и европейските стратегии за иновации следва да помогнат на европейските предприятия да прераснат в глобални участници и бързо да възприемат новите технологични тенденции.

Основните елементи са:

- ▶ **Иновации:** Държавите — членки на ЕС, и техните региони трябва да се придвижат нагоре по веригата на стойността и да използват сравнителните си предимства. Стартиращите предприятия и новаторите в регионите на ЕС следва да си сътрудничат с водещите играчи, за да имат възможност да навлязат в световните вериги за създаване на стойност. Предимствата за производителността, които носят иновативните технологии, следва да достигнат до повече сектори на икономиката. Технологичните лидери са пет пъти по-производителни в сравнение с другите предприятия, а по-малко от 20 % от МСП в сектора на производството използват напреднали технологии, така че са необходими допълнителни усилия за ускоряване на разпространението на тези технологии.

AREUS е проект, съфинансиран от ЕС (по програма „Хоризонт 2020“) и насочен към намаляване на енергийните загуби и оптимизиране на използването на ресурсите в роботизираното производство. Основният резултат от него беше създаването на интелигентна мрежа,

²⁷ Вж. Стратегия за цифров единен пазар за Европа COM(2015)192.

която спестява както енергия, така и материали. Като цяло с нея могат да се спестят 5 — 9 % от потреблението на енергия на дадена фабрика, с потенциал да се достигнат до 20 %. В тази програма участват Италия, Латвия, Швеция, Дания, Германия и Финландия.

В рамките на инициативата „**Авангард за нов растеж** чрез интелигентна специализация“ (Vanguard Initiative) 30 европейски региона си сътрудничат в инвестиции за иновации, например разработването на проекти, в сътрудничество с промишления сектор, в рамките на които се използват технологии за триизмерен печат за създаването на метални елементи, които са много по-леки и гъвкави.

В **Белгия** е предвидено освобождаване от данък на висококвалифицирани научни работници, което води до ефективно намаляване на разходите за заетост за изследователите.

Португалско МСП е разработило приложение, което позволява на купувачите да сканират продуктите, така че да избегнат опашките на касата, и да комбинират списъците с покупки с местонахождението на продуктите в магазина. Финансирано по програма „Хоризонт 2020“ в размер на 1,2 млн. евро, предприятието разшири дейността си в международен план с офиси в Порто, Берлин и Сан Франциско.

Барселона, Амстердам, Копенхаген, Париж, Берлин, Лисабон и няколко други европейски градове са разработили **иновативни урбанистични политики** за осигуряване на евтино офис пространство, подкрепа за бизнес инкубаторите, безплатни съвети за предприемачите или програми за подпомагане на предприемаческите общности.

- ▶ **Инвестиции:** Осигуряване на достъп до финансиране за иновативните предприятия, въвеждане на благоприятстващи инвестициите нормативни уредби и развитие на критичната инфраструктура, включително цифровата, електроенергийната и транспортната. Институциите от частния сектор могат да работят заедно с Европейския фонд за стратегически инвестиции, а Съюзът на капиталовите пазари може да допринесе за увеличаване на източниците на финансиране за новаторски ориентирани предприемачи и предприятия.

Планът за инвестиции за Европа постига конкретни резултати. До началото на април 2017 г. чрез него бяха подкрепени инвестиции в общ размер на 183,5 млрд. евро. Тези операции обхващат всичките 28 държави членки и се очаква от тях да се

възползват над 388 000 МСП и дружества със средна пазарна капитализация.

С бюджет от 42 млрд. евро **френската Vanque Publique d'Investissement (ВПИ)** подкрепя създаването на иновативни стартиращи предприятия, като предоставя начален капитал за предприемачите и така допринесе за голям брой успехи в сферата на цифровите технологии.

- ▶ **Секторни политики**²⁸: Ключов приоритет е допълнително да се укрепи европейският преход към цифрова, декарбонизирана и по-кръгова икономика, да се включат изцяло ЦУР в европейските политики и значително да се задълбочи цифровият единен пазар, като се определят общи правила и стандарти на ЕС и се насърчават инвестициите в технологии на бъдещето.

В **съобщението относно Европейската програма за икономиката на сътрудничеството**²⁹ са представени ясни правила на ЕС, както и препоръки за политиките, целящи да помогнат на гражданите, предприятията и държавите на ЕС да се възползват изцяло от новите бизнес модели и да насърчават балансираното развитие например на колективно финансирани транспортни платформи или платформи за наемане на жилища.

Благодарение на политиката си да ограничи автомобилното движение и да даде приоритет на пешеходците, велосипедистите и обществения транспорт, град **Любляна** бе отличен с наградата „Европейска зелена столица“ за 2016 г. Икономическият растеж на града от 8 % през 2016 г. надмина всички предходни годишни рекорди, подпомогнат от засилените инвестиционни възможности и условия за производителност, които възникнаха в резултат на развитието на устойчива инфраструктура, което привлече и улесни туризма.

- ▶ **Регулиране и данъчно облагане:** Новите бизнес модели следва да подкрепят предприемачеството, като същевременно гарантират еднакви условия на конкуренция. На всички равнища на създаването на политики трябва да се гарантира, че регулаторната среда е опростена и благоприятна за предприемачите, особено за МСП. Това не означава дерегулация или надпревара за достигане на най-ниското равнище,

²⁸ Например в областта на енергоемките отрасли, веригата на доставка на храни, космическата промишленост или автомобилната промишленост.

²⁹ COM(2016)356

а *интелигентно* регулиране. Успоредно с това правителствата трябва да гарантират, че данъчната политика продължава да отговаря на изискванията в контекста на цифровизацията и новите бизнес модели и че предприятията плащат данъци там, където реално реализират печалбите си.

В рамките на програмата на Комисията за по-добро регулиране Комисията улеснява стопанската дейност и я прави по-евтина, като опростява нормативната уредба на равнище ЕС. Един-единствен европейски законодателен акт за защитата на данните, приет през април 2016 г., ще замени 28 национални закона и ще доведе до очаквани икономии в размер до 2,3 млрд. евро годишно. Новият законодателен акт на ЕС предоставя преки ползи за гражданите чрез по-добра защита на данните, както и за предприятията, които ще понесат по-малка административна тежест и ще могат да работят съгласно една-единствена нормативна уредба в целия Съюз.

Благодарение на своята опростена и интелигентна регулаторна среда **Дания** нееднократно е нареждана сред трите³⁰ водещи държави в света по отношение на леснотата за осъществяване на стопанска дейност. Възможността за провеждане на почти всички процедури онлайн я прави една от водещите страни по отношение на ефикасното управление на бизнеса.

Ако всички тези политики във **вътрешния пазар** на ЕС — най-големия в света — функционират правилно, това ще осигури трамплин за европейските предприятия да разширяват своята дейност в световен мащаб. За да се укрепи единният пазар е нужно както да се предприемат действия на политиката и действия за правоприлагане на равнище ЕС и на национално равнище, така и да не се издигат нови бариери, например в сектора на търговията на дребно. С цел да се осигури благоприятна бизнес среда и да се засилят икономиките на държавите членки, европейският семестър следва да продължи да служи за механизъм за координиране на политиката в ЕС. Държавите членки следва да въведат политики, които насърчават производителността и приобщаването, и да насочат по-голяма част от своите ресурси за инвестиране в иновациите, образованието и дългосрочните двигатели на конкурентоспособността.

4.3. ... в тясно сътрудничество с по-силните региони

Докато ползите от глобализацията се разпростират широко, разходите често се понасят на местно ниво. Основните икономически промени се случват на местно ниво, където промишлеността и хората си взаимодействат. Ето защо е нужно да насочим усилията си към инвестиционните нужди на регионално и местно ниво, към недостига на умения и регулаторните пречки, за да гарантираме, че ползите от вътрешния пазар са достъпни за всички региони и че тези региони могат да се подготвят за предизвикателствата на глобализацията. Европейските структурни и инвестиционни фондове, заедно с приноса от държавите членки, предоставят 67,6 млрд. евро, за да подпомагат регионите чрез стратегии за интелигентна специализация, които надграждат върху силните им страни, помагат им да се придвижат нагоре по веригите за създаване на стойност, стимулират частния сектор и насочват усилията към инвестирането във връзка с ключови приоритети и предизвикателства, като същевременно предотвратят „изтичането на мозъци“ и обезлюдяването на селските райони. В много случаи този преход не е задължително да означава рязка и високотехнологична трансформация, а по-скоро може да приеме формата постепенни иновации, като гарантира бъдеще и за по-традиционните сектори.

В Европа трябва да продължи създаването и свързването помежду им на иновационни кластери, обединяващи предприятия, университети, стартиращи предприятия, инвеститори и местните власти. Много европейски региони са в добра позиция да се възползват от възможностите, предлагани от глобализацията. Други обаче са изправени пред по-висок риск от мащабна загуба на работни места в резултат на международната конкуренция и технологичната промяна. Навсякъде в Европа има уязвими региони, въпреки че повечето от тях са разположени в Южна или Централна и Източна Европа, и те са в центъра на политиките на ЕС, насочени към повишаване на конкурентоспособността и засилване на устойчивостта.

След обявяването в несъстоятелност на голям производител на автомобили в Швеция през декември 2011 г. над 3000 души загубиха работата си в град Тролхетан в южна Швеция. От Европейския фонд за приспособяване към глобализацията бяха предоставени 5,4 млн. евро за подпомагане на 1350 работници, съкратени от предприятието и от 16 от неговите доставчици. Оттогава градът вложи силите си да устои и успя да намали безработицата с една четвърт въпреки съкращенията. Днес безработицата е дори по-ниска, спадайки от 16 на 12 %. Успехът се дължи на силния предприемачески дух в сектори като строителството, транспорта и авиокосмическата индустрия. Появиха

³⁰ Доклад „Doing Business“ на Световната банка, 2017 г.

се много нови предприятия, които осигуряват работа на около 1000 души. На хората, които бяха съкратени от Saab, беше предложена възможността да учат, без да губят своите обезщетения за безработица, така много от тях получиха шанс да се обучат за нова професионална кариера.

Специално внимание следва да се обърне на засилването на устойчивостта на селските общности, които са изложени на риска да изостанат от глобализацията или демографските промени. Една модерна обща

селскостопанска политика играе ключова роля за насърчаване на конкурентоспособността в хранително-вкусовия сектор и за успешна интеграция на международните пазари чрез утвърждаване на високи стандарти.

Постигането на по-конкурентоспособна и устойчива европейска икономика, която устоява на глобализацията и генерира необходимите ресурси, за да се осигури по-справедливо разпределение на нейните ползи, е споделена отговорност на всички равнища на управление.

Графика 8: Извличане на ползите от глобализацията – обща задача



Източник: Европейска комисия

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Засиленото световно икономическо сътрудничество и технологичният напредък са източник на възможности и предизвикателства, надежди и страхове. Въпреки че фактите показват, че европейската икономика, предприятията и гражданите продължават да извличат огромни ползи от глобализацията, тези ползи нито са автоматични, нито пък са равномерно разпределени сред европейските региони и нашите граждани.

Страховете са също толкова реални, а в някои случаи и основателни. Глобализацията и свързаните с нея технологични промени ще преобразят нашия живот с безпрецедентна скорост. Този процес няма да е безпроблемен, но не може да бъде спряен или обърнат. Сега въпросът е дали Европа ще успее да намери общо разбиране за начина, по който тази трансформация да се управлява ефективно в бъдеще.

Някои искат да вдигнат стена дори на собствените си национални граници. Те дори се питат дали единният пазар не дава възможност за твърде свободно движение на стоки, услуги, капитали и работна сила в ЕС. Но обратният завой на европейската интеграция води до задънена улица.

ЕС-27 продължава да бъде най-голямата търговска сила, най-големият инвеститор и най-големият донор на помощ за развитие в света. Ние сме силно интегрирани в глобалните вериги за създаване на стойност и ще продължим да имаме тежест, дори след появата на нови сили. Вместо да чакаме глобализацията да определя нашата съдба, ние имаме възможността да моделираме тази глобализация съобразно нашите ценности и интереси.

Представените тук факти ясно сочат, че глобализацията може да носи ползи, ако бъде правилно управлявана. Извън рамките на ЕС ефективната европейска икономическа дипломация ще спомогне за определяне на набора от световни правила и ще гарантира, че европейските предприятия могат да просперират на бързоразвиващите се международни пазари. Трайният им успех ще донесе

повече и по-добри работни места за нашите граждани у дома. Също така не бива да избягваме да предприемем мерки за възстановяване на еднаквите условия на конкуренция, когато те са застрашени.

В рамките на ЕС общи правила уреждат най-големият единен пазар в света и гарантират високи стандарти. Фирми, които развиват дейност в иновативни и адаптивни местни екосистеми, като например германските МСП, могат да просперират и на световните пазари. Висококачественото образование и обучение, като например във Финландия или Естония, предоставя на гражданите уменията и устойчивостта, от които те се нуждаят, за да се приспособят ефективно. Активните политики по заетостта и ефективните политики за преразпределяне осигуряват социално сближаване и спомогат да се преодолее социалното изключване — така, както това става в Дания, Швеция и другаде.

Следователно извличането на ползи от глобализацията започва у дома. Европа трябва да действа, за да може ползите от глобализацията да бъдат споделяни по по-справедлив начин и в съответствие с принципите на солидарност и устойчивост. ЕС следва също така да бъде иновативна и конкурентноспособна икономика с водещи световни компании и граждани, които могат да се адаптират към промените и са в състояние да генерират богатството, необходимо за запазване на социалния ни модел.

Институциите на ЕС не могат да постигнат това сами: това трябва да бъде съвместно усилие на ЕС и неговите държави членки. Националните правителства отговарят за по-голямата част от ключовите инструменти на политиката. Регионите, градовете и селските райони — всички трябва да се адаптират. ЕС може и ще подкрепя това със своите собствени инструменти.

Нашите граждани очакват ясен отговор как можем да работим заедно. Ето защо дебатът за бъдещето на Европа, стартирал с Бялата книга, е толкова важен. Европа, която е наясно къде иска да стигне, може също така да помогне светът да се превърне в по-добро място за всички.



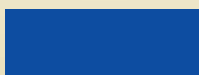
© Европейски съюз, 2017 г.

Повторното използване е разрешено, при условие че се посочи източникът.

Политиката на повторно използване на документите на Комисията е регламентирана с Решение 2011/833/ЕС (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39).



ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ
ОТНОСНО ЗАДЪЛБОЧАВАНЕТО НА
ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ







Валдис Домбровскис

Заместник-председател, отговарящ за еврото и социалния диалог, както и за финансовата стабилност, финансовите услуги и съюза на капиталовите пазари



Пиер Московиси

Комисар по икономическите и финансовите въпроси, данъчното облагане и митническия съюз

Предговор

На 1 март 2017 г. Европейската комисия представи Бяла книга за бъдещето на Европа. Тя даде началото на широк дебат за бъдещето на Европейския съюз с 27 държави членки. За да подпомогне допълнително дискусията, Европейската комисия предлага няколко документа за размисъл по ключови теми, които ще предопределят облика на Съюза през следващите години.

В този документ за размисъл — трети от поредицата — се посочват възможните начини за задълбочаване и завършване на изграждането на икономическия и паричен съюз до 2025 г. Това включва определяне на конкретни стъпки, които могат да бъдат предприети до изборите за Европейски парламент през 2019 г., както и поредица от варианти за следващите години. Основан на доклада на петимата председатели, той има за цел да стимулира дебата относно икономическия и паричен съюз и да спомогне за постигане на обща визия за бъдещата му структура.

Единната валута е едно от най-съществените и осезаеми постижения на Европа. Тя помогна за интегрирането на нашите икономики и сближи гражданите на Европа. Но единната валута винаги е била нещо повече от паричен проект. Тя беше замислена като обещание за просперитет — така трябва да остане и за бъдещите членове на еврозоната.

Това обещание за просперитет придоби още по-голямо значение след шока, който разтърси Европа през финансовата и икономическа криза. Болезненото наследство от тези години накара европейците да искат повече от това, което предлага единната валута: повече стабилност,


повече защита и повече възможности. Решителните действия, които бяха предприети в отговор на кризата, за да се подобрят инструментите и структурата на еврозоната, отчасти удовлетвориха тези очаквания. Днес икономиката на ЕС бележи отново растеж, а безработицата спадна до най-ниското си равнище от осем години насам. Но еврозоната не се нуждае само от пожарникари. За нея трябва да се погрижат строители и архитекти в дългосрочен план.

Нашият икономически и паричен съюз все още изостава в три направления. Първо, той все още не е в състояние да премахне в достатъчна степен социалните и икономическите различия в държавите членки от еврозоната и между тях, които се появиха в резултат от кризата. Второ, тези центробежни сили имат голяма политическа цена. Ако не съумеем да ги преодолеем, те са в състояние да отслабят подкрепата на гражданите за еврото и да доведат до различно възприемане на предизвикателствата, вместо до консенсус относно определена визия за бъдещето. И накрая, макар ИПС да е по-стабилен, той все още не е изцяло устойчив на сътресения.

С Римската декларация, подписана на 25 март 2017 г., лидерите на ЕС се ангажираха да „работят за завършване на изграждането на икономическия и паричен съюз; Съюз, в който икономиките се сближават“. Сега трябва да изпълним това обещание. Това изисква политическа смелост, обща визия и решителност да се действа за общия интерес.


Силното евро изисква по-стабилен икономически и паричен съюз.

31 май 2017 г.



„В тези времена на промяна, като вземаме присърце тревогите на нашите граждани, ние приемаме Римската програма и изразяваме решимост да работим за (...) Съюз, в който (...) една стабилна и допълнително укрепена единна валута отваря (...) възможности за растеж, сближаване, конкурентоспособност, иновации и обмен, по-специално за малките и средните предприятия; Съюз, който насърчава постоянен и устойчив растеж чрез инвестиции, структурни реформи и усилия, насочени към завършване на изграждането на икономическия и паричен съюз; Съюз, в който икономиките се сближават.“

Римска декларация, ръководителите на ЕС, 25 март 2017 г.



„Завършването на икономическия и паричен съюз не е самоцел. То е средство за създаване на по-добри и по-равностойни условия за живот за всички граждани, за да подготви Съюза за посрещането на бъдещите глобални предизвикателства и да даде възможност на всички държави членки да просперират.“

*Доклад на петимата председатели: Завършване на европейския икономически и паричен съюз
Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулиц, 22 юни 2015 г.*

Съдържание

1. Въведение	102
2. Историята на еврото досега.....	105
3. Аргументи в полза на завършването на икономическия и паричен съюз	109
4. Разсъждения относно възможните бъдещи действия	115
5. Заключение	129
6. Приложения	130
Приложение 1. Евентуална пътна карта за завършване на изграждането на икономическия и паричен съюз до 2025 г.	131
Приложение 2. Набор от инструменти на икономическия и паричен съюз.....	132
Приложение 3. Основни икономически тенденции в еврозоната до настоящия момент.....	135

1. Въведение

Еврото е нещо повече от валута. За континент, който бе разделен толкова дълго, евро банкнотите и монетите са осезаемо и ежедневно напомняне за свободата, удобството и възможностите, които Европейският съюз предоставя.

В момента еврото се споделя от почти 340 милиона европейски граждани в 19 държави членки. Седем от държавите членки, присъединили се към ЕС през 2004 г., вече са приели еврото. И това е само 25 години след Договора от Маастрихт, който подготви пътя за единната валута, и едва 15 години от пускането в обращение на първата монета.

Еврото е валутата на 19 държави членки

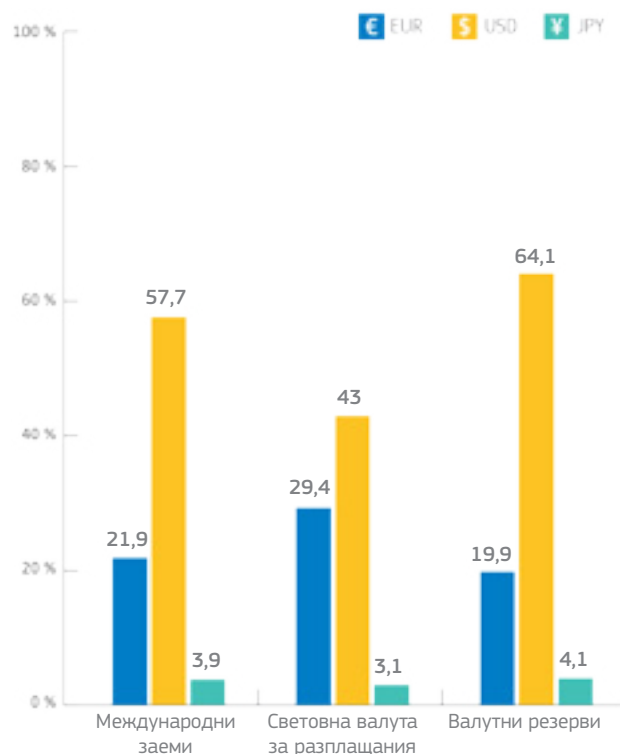
- Държави членки, чиято валута е еврото
- Държави членки с валута, различна от еврото
- Държави извън ЕС



Източник: Европейска комисия.

От създаването си еврото се превърна във втората най-често използвана валута в света. Шестдесет държави и територии, които представляват още 175 милиона души, са свързали собствените си валути пряко или косвено с еврото.

Еврото е втората по значимост валута в света



Източник: Европейска централна банка, юни 2016 г.

Функционирането и бъдещето на икономическия и паричен съюз (ИПС) е въпрос от интерес за всички европейски граждани, независимо от държавата членка, от която те произхождат, в това число и тези, които ще се присъединят към еврозоната в бъдеще. След излизането на Обединеното кралство от ЕС икономиките на държавите от еврозоната ще представляват 85 % от общия БВП на ЕС. Това подчертава централната роля на еврото в бъдещия ЕС с 27 държави членки. Предвид неговото значение в световен мащаб, то е също толкова важно за международните партньори и инвеститори.

Еврото е успешен проект на редица равнища, но трудните периоди, през които еврозоната премина през годините, показваха, че то не винаги се възприема така. Финансовата и икономическа криза, която започна в Съединените американски щати през 2007—2008 г., доведе до най-тежката рецесия в шейсетгодишната история на Европейския съюз. Тя също така разкри слабостите на първоначалния проект за ИПС. В тези трудни обстоятелства държавите членки и институциите на ЕС взеха категорични

политически решения за запазване на целостта на еврозоната и избягване на най-лошото.

Бяха извлечени важни поуки и създадени нови политически инструменти и институционални промени за укрепване на еврозоната.

Ситуацията в момента е много по-добра, но някои проблеми продължават да съществуват. Годишните на слаб или нулев растеж оставиха трайни белези върху европейското социално, икономическо и политическо устройство. Все още има много държави, които се опитват да преодолеят последиците от кризата — от високите нива на безработица до високите нива на държавния или частния дълг. И докато подкрепата за единната валута е силна — и дори нараства, съществува по-широкият въпрос относно добавената стойност на еврото и механизмите на ИПС.

Въпреки че днес икономическият и паричен съюз е стабилен, той все още не е завършен.

„Паричният“ стълб на ИПС е добре развит, както се вижда от ролята на Европейската централна банка (ЕЦБ). „Икономическият“ компонент обаче изостава, защото по-слабата интеграция на равнище ЕС възпрепятства способността му да оказва пълна подкрепа за паричната политика и за националните икономически политики. Това е показателно за необходимостта от увеличаване на политическата воля за укрепване на частта „Съюз“ от ИПС. Необходимо е повече доверие във всяко едно отношение — между държавите членки, между държавите членки и институциите на ЕС, както и с широката общественост.

Това показва, че пътят на еврото едва сега започва. Не трябва да има съмнение относно необходимостта от укрепване на структурата му. Да се откажем от постигнатия напредък е неприемлив вариант. В доклада на петимата председатели от юни 2015 г. се напомни необходимостта от завършване на ИПС и се набеляза пътят до 2025 г. С него бе започната първа фаза на „задълбочаване чрез действие“, която ще продължи до юни 2017 г. Все още обаче предстои стъпките, необходими за втората фаза до 2025 г., да бъдат обсъдени и договорени между държавите членки.

Този дебат може да се осъществи само ако съществува общо разбиране за

предизвикателствата и за пътя напред. През годините имаше достатъчно задълбочени доклади, речи и политически дебати. Известна е голяма част от това, което трябва да бъде направено. Напредъкът обаче често се възпрепятства от несъгласие. Според някои пътят за справяне с последиците от кризата се състои в по-голяма солидарност, а други настояват, че като предварително условие за постигане на по-нататъшен напредък е необходимо да се засили отговорността на държавите членки. Вследствие на това, въпреки всички усилия, положени през последните години, тласъкът за по-нататъшна реформа на икономическия и паричен съюз бе частично изгубен. Това може да се дължи също на успокоението, настъпило след скорошните признаци за подобрене на икономическото и социалното положение. Ние обаче просто не можем да си позволим да чакаме да настъпи нова криза, за да мобилизираме колективната си воля за действие.

Сега, когато Европа обсъжда своето бъдеще, е моментът да се погледне отвъд това, което вече е казано и направено. Бялата книга относно бъдещето на Европа от 1 март 2017 г. подчерта значението на една силна еврозона за бъдещия ЕС с 27 държави членки. С подписването на Декларацията от Рим от 25 март 2017 г. държавите членки потвърдиха ангажимента си за завършване на ИПС. Дори и икономическата среда да не е много слънчева, ние трябва да поправим покрива на ИПС сега, докато разполагаме с подходящите условия.

В този документ за размисъл се доразвиват възгледите от доклада на петимата председатели относно завършването на европейския икономически и паричен съюз и се дава принос за по-широкообхватното обсъждане, започнато с Бялата книга за бъдещето на Европа. Той бе изготвен от Комисията, като бе отдадено необходимото внимание на дебатите в държавите членки и на възгледите на останалите институции на ЕС. В него се описват общите ни постижения и предизвикателства и се предлагат практически възможности за постигане на напредък през идните години.

Не съществува един-единствен отговор. Необходимо е да има обща визия и ясна последователност на стъпките, които трябва

да бъдат предприети. Възможните бъдещи действия са обобщени графично в приложение 1. По отношение на няколко аспекта настоящият документ за размисъл е по-конкретен. Такъв е най-вече случаят с мерките, чието изпълнение е вече започнато, обещано или необходимо през следващите две години. По отношение на други въпроси документът има повече проучвателен характер и предлага набор от възможности в съответствие с цялостната визия и необходимата последователност.

По-голямата част от обсъжданията относно икономическия и паричен съюз са от технически характер. Много идеи от настоящия документ са до голяма степен насочени към затягане на гайките и болтовете в „машинното отделение“ на еврото. Но залогът не е технически: става въпрос за това еврото да постига по-добри резултати за всички. Това изисква силна политическа ангажираност и подкрепа на всички равнища.

2. Историята на еврото досега

Осезаеми ползи за гражданите, предприятията и държавите членки

За повечето европейци еврото е част от ежедневието. За първото „евро поколение“ то е единствената валута, която познават. Тези с по-дълга памет ще си спомнят за промените, които еврото донесе, и са били преки свидетели на неговите предимства. Техните ипотекы и жизнен стандарт вече не са зависими от високата инфлация и нестабилните обменни курсове от 70-те и 80-те години на миналия век. След въвеждането на еврото инфлацията се движи предимно около или под 2% — референтната стойност на Европейската централна банка. Гражданите вече не заплащат скъпоструващи такси за обмен на валута при преминаване на вътрешните граници в рамките на еврозоната. Те вече не заплащат допълнително за прехвърляне или теглене на пари в друга държава от еврозоната.

За европейските предприятия предимствата на еврото също са очевидни. То е едно от основните преимущества и ползи от участието в най-големия единен пазар и търговски блок в света. За предприятията единната валута бе равностойна на големи икономии на време и пари. Благодарение на статута на еврото като втората

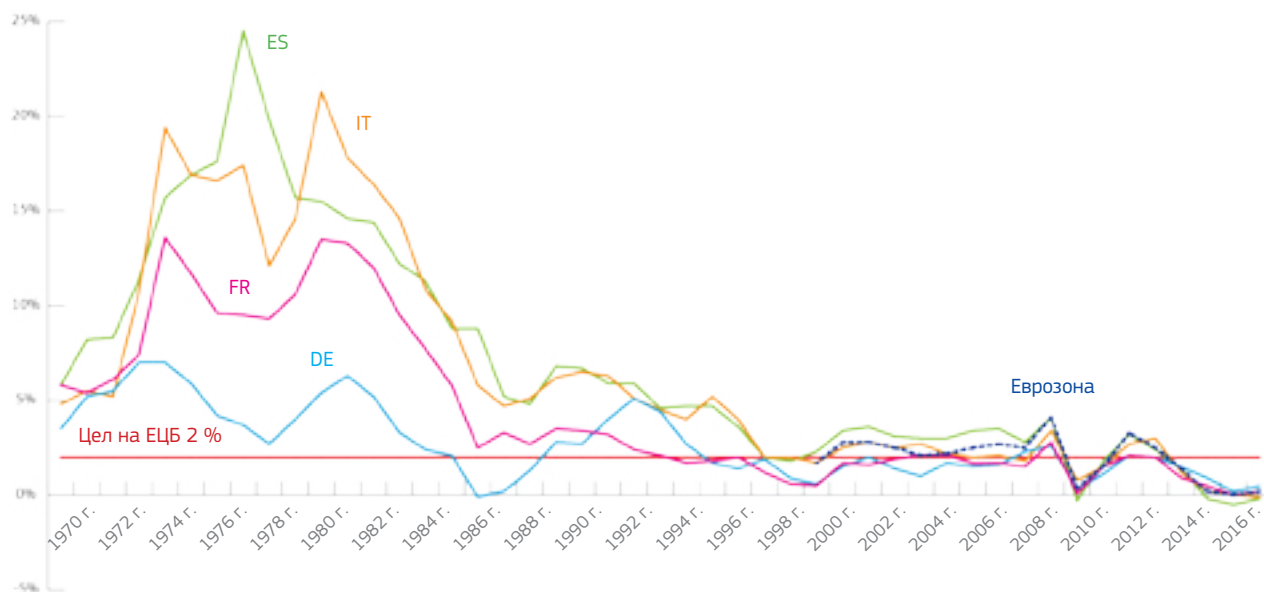
резервна валута в света предприятията фактурират около две трети от своя износ и половината от вноса си в евро. Вече не съществуват рискове, свързани с обменните курсове, нито трансакционни разходи при трансгранични операции. Фактурите могат да бъдат издавани в една валута за клиенти в 19 държави. По-лесно е и обикновено по-евтино да се взема кредит от банки или други източници на финансиране. И все повече търговия в световен мащаб днес може да се осъществява в евро, отколкото някога е било възможно във франкове, лири или германски марки.

Общият контекст на ниски лихвени проценти позволи на домакинствата и предприятията да се възползват от по-евтин кредит през последните години. Също така правителствата от еврозоната са спестили годишно по 50 милиарда евро от лихвени плащания в сравнение със ситуацията отпреди няколко години. Това означава, че на разположение е имало допълнителни средства, които биха могли да се използват за намаляване на държавния дълг, за повишаване на публичните инвестиции или на нивото на разходите за образование.

Като се имат предвид тези ползи, лесно се вижда защо подкрепата за еврото е силна. С изключение на спада в разгара на

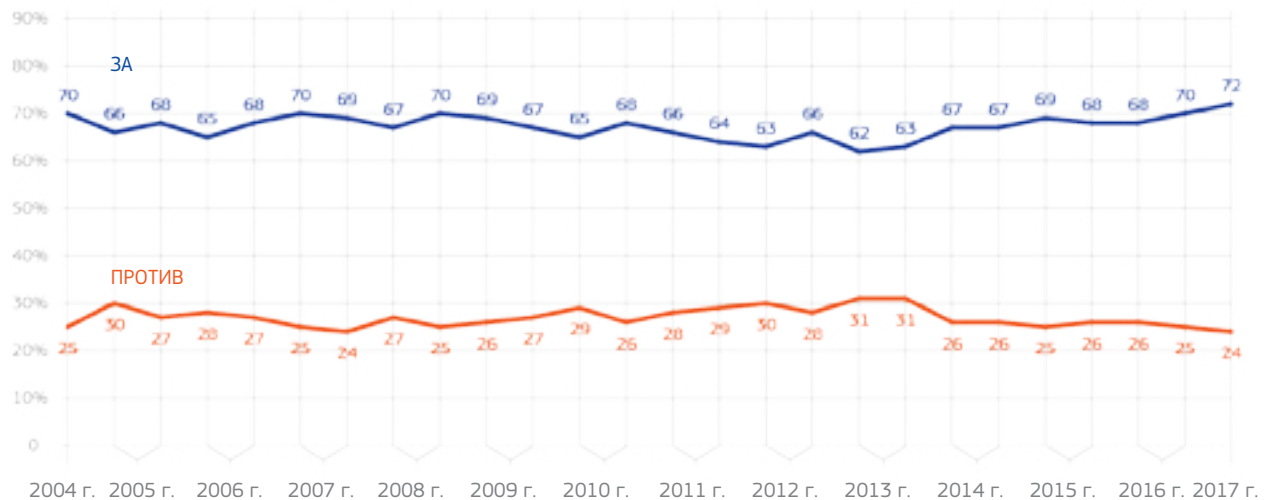
Еврото донесе ценова стабилност

Индекс на потребителските цени, промяна в % спрямо предходната година



Източник: Световна банка, ОИСР.

Обществената подкрепа за единната валута е постоянно висока в еврозоната



Източник: Европейска комисия и Евробарометър 2017 г.

финансовата криза, проучванията Евробарометър последователно показват силна подкрепа за единната валута сред гражданите, живеещи в еврозоната, която достигна средно 72 % през април 2017 г. Това е най-високото ниво на подкрепа от 2004 г. насам.

Трудни уроци, научени по време на кризата

Световната криза, която започна през 2007—2008 г. разкри слабостите на все още младата валута и засегна особено силно еврозоната. Първите европейски държави, засегнати от световната криза, не бяха в еврозоната и еврото изглежда играеше ролята на щит. Когато обаче възгледите за уязвимостта на някои членове на еврозоната се промениха, шокът бе значителен. Няколко държави членки взеха трудното решение да използват пари на данъкоплатците, за да окажат финансова подкрепа на банките и да предотвратят риска от срив. Банките се оказаха в затруднение след финансовите балони, които се бяха образували и бяха нараснали през предходните години. В съчетание с по-ниски приходи и по-високи разходи, произтичащи от „Голямата рецесия“, равнището на държавния дълг се увеличи значително — от под 70 % преди кризата до средно 92 % от БВП през 2014 г.

Еврозоната отбеляза „временно възстановяване“ през 2010—2011 г., но то се оказа краткотрайно. Предвид взаимовръзката

между банките и публичните финанси, за няколко държави членки и банки стана все по-трудно да получават заеми от пазарите. Капацитетът им да се финансират сами бе изложен на риск. Инвестициите се свиха силно, тъй като кредитирането стана по-труднодостъпно. Те спаднаха с над 18 % между 2008 г. (когато вероятно са били над устойчивите равнища) и 2013 г. Безработицата рязко се увеличи. Финансовата криза се превърна в криза на реалната икономика, засягаща милиони граждани и предприятия.

Икономическата активност бе силно засегната от кризата, но в момента се възстановява

Процентна промяна в равнището на БВП по постоянни цени в еврозоната в сравнение с 2008 г.



Източник: Европейска комисия

Продължителният икономически спад и разликите между държавите членки са резултат от съществуващите преди кризата дисбаланси и слабости в начина, по който ИПС реагира на големи сътресения.

Внезапното спиране на капиталовите потоци изложи на показ прекомерния дълг и разликите в конкурентоспособността, натрупани с течение на времето. Поради занижени очаквания и недостиг на финансиране инвестициите и потреблението се свиха рязко в най-засегнатите държави. Бяха изгубени милиони работни места, а възнагражденията бяха подложени на натиск като един от инструментите за възстановяване на конкурентоспособността; това допълнително намали покупателната способност на домакинствата. В същото време публичните разходи бяха намалени поради необходимостта да се ограничи увеличаването на държавния дълг в контекста на растящото безпокойство на пазарите по отношение на целостта на еврозоната. През 2013 г. равнището на БВП по постоянни цени в еврозоната все още бе с 3,5 % по-ниско, отколкото през 2008 г., и се бяха образували значителни разлики в растежа между групата на по-уязвимите държави и останалите, за което бе заплатена висока социална и политическа цена.

Инвестициите в еврозоната намаляха силно за няколко години и едва сега започват да нарастват
Процентна промяна в равнището на инвестиции в еврозоната в сравнение с 2008 г.



Източник: Европейска комисия.

Решителен отговор за възстановяване на еврото

Бе необходим решителен отговор. Европейската централна банка изигра своята роля за смекчаването на последиците от кризата, а другите институции на ЕС предприеха нови сериозни стъпки с цел укрепване на целостта на еврозоната. В приложение 2 се припомнят основните инструменти, които са на разположение в т.нар. набор от инструменти на ИПС, в резултат на решенията, взети през последните години.

Повечето от тези стъпки бяха предприети в напрегната обстановка по време на най-тежките моменти на кризата или непосредствено след нея. Те обаче предоставиха трайни решения

на ключови недостатъци в набора инструменти за политиката на ИПС и институционалната му структура. Например Европейският механизъм за стабилност (ЕМС) беше въведен на междуправителствена основа за предоставяне на подкрепа на онези държави членки, които са изправени пред финансови затруднения. Капацитетът му от 500 милиарда евро за отпускане на заеми помогна на държави като Испания, Кипър и Гърция да финансират своите публични разходи и ги защити от дори още по-сериозни вреди. Правилата за макроикономическия и бюджетния надзор на еврозоната бяха подсилени с приемането на т.нар. шесторен пакет и двоен пакет от промени на законодателството на ЕС, както и на нов Фискален пакт (в рамките на междуправителствения Договор за стабилност, координация и управление на икономическия и паричен съюз (ДСКУ). ЕС преразгледа изцяло своите правила относно финансовите услуги, като прие 40 законодателни акта от 2009 г. насам. Бе създадена нова обща система за банков надзор и пререструктуриране.

Много държави членки също проведоха значителни реформи. Реформите варираха от ограничаването на разходите в публичния сектор до повишаването на ценовата и неценовата конкурентоспособност като средство за възстановяване на така необходимия растеж. Останалите приоритети се различаваха в отделните държави. Като цяло мерките включваха преодоляване на структурните слабости в банковия сектор или подобряване на функционирането на пазарите на труда и подпомагане на безработните в намирането на нова работа. Те включваха също така предоставянето на стимули за иновации и инвестиции на предприятията; други действия бяха съсредоточени върху модернизирването на публичните администрации, пенсионните и здравните системи. Беше необходимо време, за да се осъществят реформите, но резултатите от тях вече може да се видят.

Тази динамика беше подкрепена от допълнителни действия на равнище ЕС. От влизането в длъжност на сегашната Комисия процесът на определяне на политиката на ЕС бе преориентиран към т.нар. образцов триъгълник — насърчаване на инвестициите, извършване на структурни реформи и осигуряване на отговорни фискални политики. Социалната справедливост бе заложена като първостепенна цел. Европейският

семестър за координация на икономическите политики — основният механизъм, чрез който държавите членки обсъждат своите икономически и фискални политики — бе рационализиран, за да съдържа повече диалог на всички равнища и да се постави по-ясен акцент върху приоритетите на еврозоната. Бе дадено началото на нов План за инвестиции за Европа, известен още като „Плана Юнкер“. Понастоящем тече процес на удвояване на неговия размер с цел мобилизиране на 630 милиарда евро за допълнителни инвестиции за ЕС като цяло.

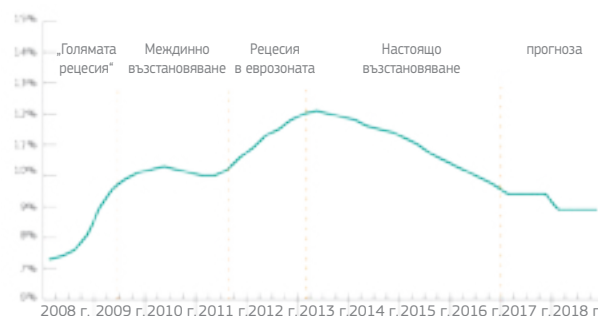
Бяха предприети и няколко други ключови инициативи. Единният пазар бе задълбочен в областта на капиталовите пазари, енергетиката и цифровите технологии. Това е източник на работни места, растеж и иновации и укрепва устоите на единната валута в една постоянно променяща се световна икономическа среда. Бяха предприети също нови инициативи, за да се осигури по-голяма социална справедливост и да се гарантира, че икономическите и социалните приоритети са устойчиви и съгласувани, като например в областта на заетостта на младите хора, борбата с укриването на данъци и наскоро със създаването на европейски стълб на социалните права.

Усилията дават резултат, но има възможност за още подобрения

Днес напредъкът е забележим във всички области. Европейската икономика навлезе в петата си година на възстановяване, което вече обхваща всички държави членки от еврозоната. Очаква се този процес да продължи с общо взето постоянни темпове през настоящата и следващата година. Заетостта се увеличава по-бързо от който и да е момент от началото на кризата: в еврозоната бяха създадени повече от 5 милиона работни места от началото на 2013 г. Безработицата спадна

до най-ниското си равнище от 2009 г. насам, като през март 2017 г. бе 9,5 %. Равнището на заетост, което е над 70 %, е близо до най-високите регистрирани нива. Инвестициите се увеличават отново. Съвкупният дефицит в еврозоната е намалял от средно над 6 % от БВП през 2010 г. до 1,4 % от БВП през тази година. Държавният дълг в еврозоната също е започнал да намалява.

Безработицата в еврозоната е на най-ниското си равнище от 2009 г. насам, но все още е твърде висока
Равнище на безработица в %



Източник: Европейска комисия.

Структурата на еврозоната продължава да е стабилна, но това не трябва е повод за успокоение. Заедно с решителните действия на Европейската централна банка, ангажиментът за укрепване на функционирането на еврото и за защита на целостта му е съществена част от подобрените резултати през последните години. Няколко допълнителни стъпки, които също са припомнени в приложение 2, бяха предприети и след доклада на петимата председатели. При все това, както настоящата Комисия посочи при встъпването си в длъжност, кризата не е свършила, докато безработицата продължава да е толкова висока. 15,4 милиона души продължават да са без работа в еврозоната — трябва да продължим да надграждаме въз основа на вече постигнатия напредък, за да осигурим наистина устойчиво и силно икономическо възстановяване.

3. Аргументи в полза на завършването на икономическия и паричен съюз

Въпреки значителните подобрения, отбелязани през годините, мащабните последици от кризата продължават да са налице, а еврозоната е все така изправена пред предизвикателства. Годините на слаб или никакъв растеж доведоха до създаването и задълбочаването на значителни икономически и социални различия. Кризата доведе и до фрагментиране на финансовия сектор в държавите членки от еврозоната. Продължават да се наблюдават слабости в качеството на публичните финанси и в начина, по който се управлява еврозоната.

Тези реалности — и възприятието за предизвикателствата — все още се различават значително в отделните държави от еврозоната. В приложение 3 е представен обобщен преглед на икономическите тенденции в различните държави от еврозоната. Подобреният икономически контекст ни дава възможност да извлечем допълнителни поуки от опита, натрупан през първите петнадесет години на единната ни валута, да признаем взаимосвързаността на нашите икономики и да я управляваме по-добре, както и да осигурим необходимите инструменти на еврозоната, за да може тя да функционира още по-добре през идните години.

3.1. НЕОБХОДИМОСТТА ДА СЕ ПРЕОДОЛЕЯТ ТРАЙНИТЕ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ РАЗЛИЧИЯ

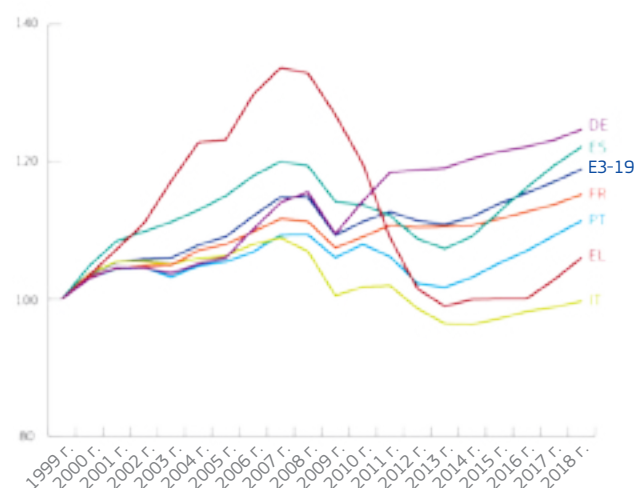
Тенденциите за сближаване, които се наблюдаваха през началните години на единната валута, се оказаха в известна степен привидни. Преди кризата еврозоната беше символ на нарастващ постоянно просперитет. Реалният доход на глава от населението в еврозоната отбеляза траен ръст между 1999 г. и 2007 г. Това беше частично стимулирано от благоприятните условия за кредитиране и от големите капиталови потоци към държавите членки с нарастващи дефицити по текущата сметка. Тези потоци обаче не винаги се изразяваха в устойчиви инвестиции. В някои случаи те по-скоро захранваха т.нар. балони, например

в сектора на недвижимите имоти и строителството, и водеха до увеличаване на държавните разходи. Положителното развитие от началото на миналото десетилетие също частично прикри основни уязвими места, характерни за тези държави. Те бяха свързани най-вече с финансовия сектор и със загубата на конкурентоспособност. В някои случаи това беше комбинирано с неефективност на пазарите на труда и на продуктите пазари. По онова време не бе обърнато достатъчно внимание на тези недостатъци нито от финансовите пазари, нито от страна на публичните органи. ИПС не разполагаше с развита рамка за надзор, за да проследява или коригира тези дисбаланси.

Кризата от 2007—2008 г. беляза края на тенденцията на сближаване и началото на тенденция, свързана с появата на различия, а това се коригира съвсем бавно. За това беше заплатена особено висока цена в онези части на еврозоната, които не показаха необходимата устойчивост, за да издържат на въздействието от икономическия шок. Като цяло едва сега БВП на глава от населението в еврозоната достига до нивата отпреди кризата и са налице признаци за намаляване на различията; все още обаче не се наблюдава стабилен процес на ново сближаване.

Реалният БВП на глава от населението се възстановява бавно

Индекс 1999 г. = 100



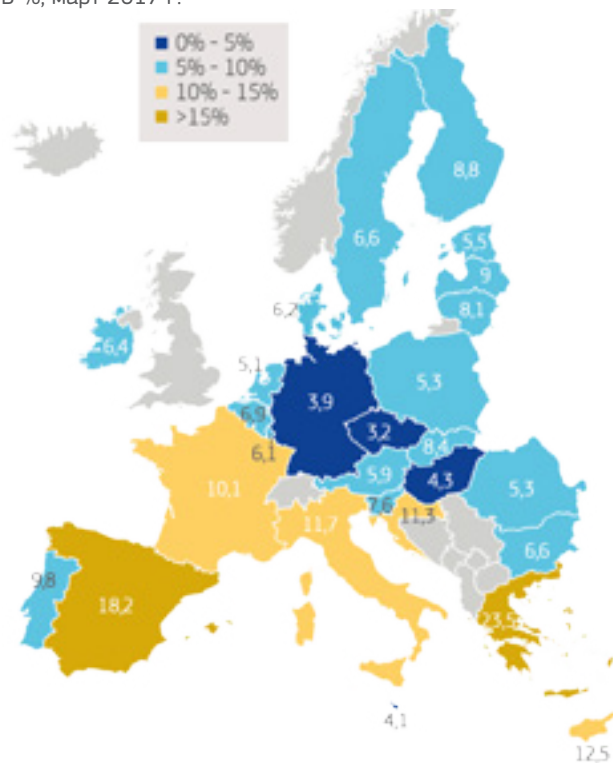
Източник: Европейска комисия.

Макар и като цяло безработицата да намалява, нейните равнища все още се различават значително в отделните страни от еврозоната. В някои държави, като например в Германия, Нидерландия, Естония и Австрия, безработицата е на много ниски нива. В други, като Испания

и Гърция, все още има неприемливо високи равнища на безработица, особено сред младите хора, като се наблюдава висок дял на структурната безработица. Това доведе до сериозни социални последици, особено в държавите, на които се наложи да коригират най-много по време на кризата. За първи път от Втората световна война насам съществува реален риск поколението на днешните млади хора да се озове в по-лошо положение от това на техните родители. Тези събития породиха съмнения по отношение на модела и функционирането на социалната пазарна икономика на ЕС и по-специално на ИПС.

Равнището на безработицата спада, но все още се наблюдават съществени разлики в различните части на Европа

В %, март 2017 г.



Източник: Европейска комисия.

Ниските нива на публичните и на частните инвестиции, както и слабата производителност водят до риск от все по-голяма поляризация на ситуацията в отделните държави и са основна пречка за резултатите на еврозоната като цяло. В много държави от еврозоната ръстът на инвестициите едва сега се възстановява и те продължават да са по-ниски от дългосрочните

тенденции. Предвид положителното въздействие на инвестициите върху производителността и растежа, техните трайно ниски нива може да нанесат дългосрочни щети, като затвърдят различията в потенциала за растеж.

Защо да се предприемат допълнителни действия за постигане на икономически съюз?

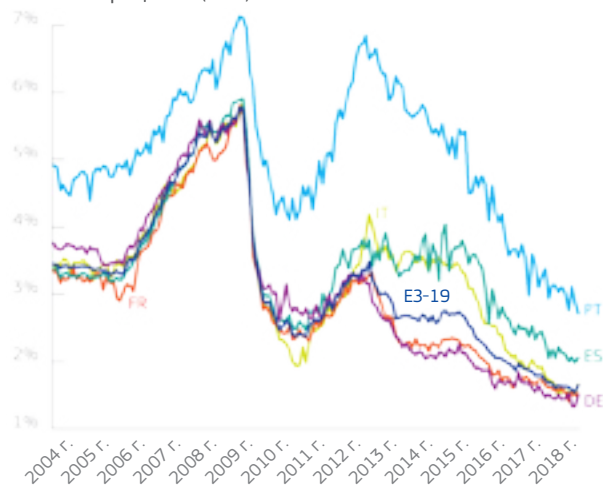
- ▶ След годините на криза икономиките от еврозоната трябва да поемат по-решително по пътя на растежа и просперитета. Това трябва да бъде придружено — и ще бъде облагодетелствано — от трайно ново сближаване между страните, което да засили ползите от еврото за всички граждани и предприятия. Ще бъде необходимо да се проведат структурни реформи, които да модернизират икономиките и да ги направят по-устойчиви на сътресения.

3.2. НЕОБХОДИМОСТТА ДА СЕ СПРАВИМ С ОСТАВАЩИТЕ ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСОВА УЯЗВИМОСТ

По време на кризата станахме свидетели на частичното обръщане на финансовата интеграция, постигната след въвеждането на еврото. Тогава пазарът на междубанковото кредитиране беше силно ликвиден и кредитните разходи за домакинствата и предприятията бяха започнали да клонят към по-благоприятни условия в цялата еврозона. Сътресенията от кризата уязвиха банковата система в еврозоната. Междубанковите кредити спаднаха рязко, същото се случи и с предоставянето на кредити за реалната икономика. Ударът върху кредитирането на МСП беше най-тежък в страните, които бяха най-сериозно засегнати от кризата, където бяха затегнати условията за отпускане на кредити и бяха намалени обемите на кредитиране. Условията за финансиране на предприятията зависеха до голяма степен от географското им местоположение. Преобладаващата зависимост от банките като източник на финансиране и относителната липса на други източници на финансиране, като например капиталови пазари, изостриха проблема.

По време на кризата бяха налице разлики в лихвените проценти по фирмени кредити

Лихвени проценти (в %)



Източник: Европейска централна банка.

Въпреки че положението се е подобрило значително от кризата насам, днес в еврозоната връзката между рисковете, свързани с банковия сектор, и равнището на националния държавен дълг продължава да съществува. В резултат на законодателство на ЕС относно банковия сектор, което беше прието в началото на кризата, рисковете във финансовия сектор бяха значително намалени. Големите банки в ЕС вече имат значително по-големи ликвидни буфери, при средно съотношение на основния капитал в размер на 13,2 % в сравнение с 8,9 % през 2010 г. В рамките на еврозоната обаче банките все още предпочитат да държат значителни количества облигации на своите „държави по произход“ в счетоводните си книги. Това води до силна зависимост между разходите за рефинансиране на банките и съответните техни държави, и обратно. Съществува риск, ако възникне проблем в която и да било област, както публичните финанси, така и банковият сектор да бъдат дестабилизирани. Бяха осъществени съществени реформи за овладяване на тези рискове, но т. нар. взаимозависимост между банките и съответните техни държави продължава да бъде проблем за интегрирането и стабилността на финансовия сектор.

Високото равнище на публичния и частния дълг, наследено от годините на кризата, както и големи количества от т.нар. необслужвани кредити в някои части от банковия сектор продължават да бъдат източници на уязвимост. Необслужваните кредити представляват кредити, чиито получатели са в неизпълнение или близо до такова положение, което означава, че съществува много висока вероятност длъжниците да не са в състояние да погасят съответните кредити на банката. Делът на тези кредити се увеличи в счетоводните баланси на някои банки в резултат на кризата. Това все още влияе върху рентабилността и жизнеспособността на засегнатите институции, като по този начин възпрепятства способността им да финансират реалната икономика. Отписването на тези кредити е свързано с разходи, които трябва да се поемат от институциите кредитодържатели, от техните акционери или от държавния бюджет. Засегнатите държави предприемат решителни действия за справяне с този проблем, но намаляването на големи запаси от такива заеми, без това да създава допълнителни социални трудности, е бавен и сложен процес.

Въпреки значителните подобрения, отбелязани през последните години, е необходимо да се постигне по-нататъшна интеграция, за да се гарантира устойчивостта на финансовата система в случай на евентуални бъдещи кризи. Макар и тенденцията на финансова фрагментираност вече да се обръща, степенята на интеграция продължава да бъде значително под нивата преди кризата. Това ограничава възможността да се отключат допълнителни финансови средства за така необходимите инвестиции и възпрепятства колективната способност за поемане на бъдещите сътресения в момента, в който настъпят.

Защо да се предприемат допълнителни действия за постигане на финансов съюз?

- Финансовата стабилност беше засилена в еврозоната. Все още обаче е налице силна връзка между банките и съответните техни държави, както и високо равнище на необслужваните кредити. Трябва да се предприемат по-нататъшни действия, за да се намалят и споделят рисковете в банковия сектор и да се осигурят по-добри финансови възможности на реалната икономика, включително чрез капиталовите пазари. За да се постигне това, завършването на банковия съюз и на съюза на капиталовите пазари е от решаващо значение.

3.3. НЕОБХОДИМОСТТА ДА СЕ СПРАВИМ С ВИСОКИЯ ДЪЛГ И ДА УВЕЛИЧИМ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА КОЛЕКТИВНО СТАБИЛИЗИРАНЕ

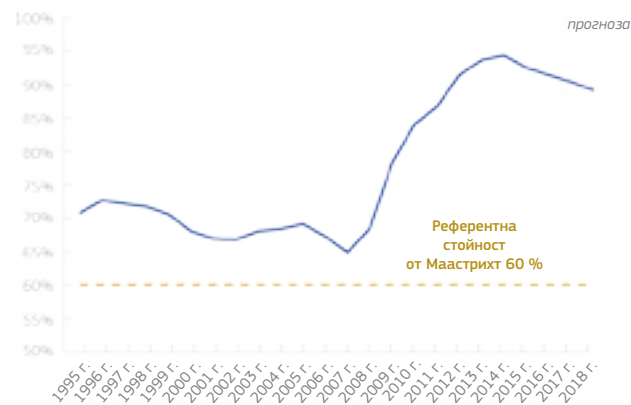
Кризата доведе до рязко нарастване на равнищата на държавния и частния дълг, които вече са овладени, но остават високи. Средно равнищата на държавния дълг в еврозоната нараснаха с 30 процентни пункта само за седем години — от 64 % на 94 % през периода 2007—2014 г. Дори държави членки, като Испания и Ирландия, които преди кризата имаха относително ниски равнища на дефицит и дълг, бяха подложени на натиск, когато се появиха притеснения във връзка с бюджетните разходи за затруднения във финансовия сектор, а основни структурни фискални позиции се оказаха по-лоши от базовите данни. Това показва, че тогавашните фискални правила на ЕС не са достатъчни и че е необходимо да се следят внимателно и тенденциите във връзка с частния дълг.

Освен това кризата позволи да се разбере до каква степен отделните държави членки могат да поемат въздействието от големи сътресения. По време на кризата националните бюджети, и по-специално системите за социално подпомагане, изиграха своята роля на „автоматични стабилизатори“, като смекчиха сътресенията. В няколко страни обаче ограничената наличност на фискални резерви и несигурният достъп до пазара за финансиране на държавния дълг показаха, че

това не е достатъчно, за да се противодейства на рецесията. Това до голяма степен обяснява защо в периода 2011—2013 г. възстановяването беше толкова бавно. Затова бяха създадени няколко нови инструменти, за да се осигури колективна финансова помощ на тези държави членки. Тези инструменти доказаха ефективността си по време на пика на кризата и сега биха могли да бъдат ползотворно укрепени или допълнени.

Ще бъде необходимо време, за да се преодолеят високите равнища на държавния дълг, особено ако възстановяването е умерено и инфлацията е ниска. Тези равнища на дълга предизвикват редица проблеми. Те намаляват капацитета за предприемане на действия в случай на друго забавяне или за подкрепа на потребностите от публични инвестиции. Те представляват финансова уязвимост, особено ако разходите за рефинансиране на банките и съответните техни държави продължават да бъдат свързани. Освен това различните равнища на дълг създават различия във вижданията по отношение на начина, по който да се борави с публичните финанси в еврозоната като цяло. Благодарение на усилията, положени през последните години, е налице ясна тенденция към повсеместно оздравяване на публичните финанси. Задължително е обаче в еврозоната като цяло да се постигне по-нататъшен напредък.

Държавният дълг в еврозоната се увеличи рязко в резултат на кризата



Брутен консолидиран държавен дълг като % от БВП

Източник: Европейска комисия.

С течение на времето фискалните правила на ЕС — Пактът за стабилност и растеж — бяха укрепени, именно за да се обърне по-голямо внимание на равнищата на дълга. За да

може да се постигне напредък през годините, е необходимо да има както стабилни фискални политики на всички равнища на управление, така и стабилен и устойчив икономически растеж. От решаващо значение е да се вземат предвид съществените за съответната държава икономически и бюджетни аспекти на конкретния етап от нейния икономическия цикъл, като в същото време се отчита ситуацията в еврозоната като цяло. По-специално е важно да се избегнат „процикличните“ фискални политики, т.е. изкуственото стимулиране на растежа, когато това не е необходимо, или свиването на разходите, когато обстоятелствата изискват обратното. Необходимостта да се обхване разнообразието от обстоятелства доведе до по-сериозни и по-сложни правила. В същото време, тъй като правилата не могат да бъдат съобразени с всяка ситуация, в тях се предвижда възможност за преценка. Комисията се възползва от нея през последните години, а Съветът на министрите подкрепи нейните препоръки. Комисията също така постави по-голям акцент върху фискалната позиция на еврозоната като цяло.

Защо да се предприемат допълнителни действия за постигане на фискален съюз?

- За да функционира добре единната валута, е необходимо:
 - i) да има стабилни публични финанси, както и фискални резерви, които правят икономиките по-устойчиви на сътресения;
 - ii) да се допълнят общите инструменти за стабилизиране на равнището на еврозоната като цяло;
 - iii) да се съчетае пазарната дисциплина със споделени правила, което ще позволи тези правила да станат по-ефективни и по-лесни за разбиране и прилагане.

3.4. НЕОБХОДИМОСТТА ДА СЕ ПОВИШАТ ЕФИКАСНОСТТА И ПРОЗРАЧНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ИПС

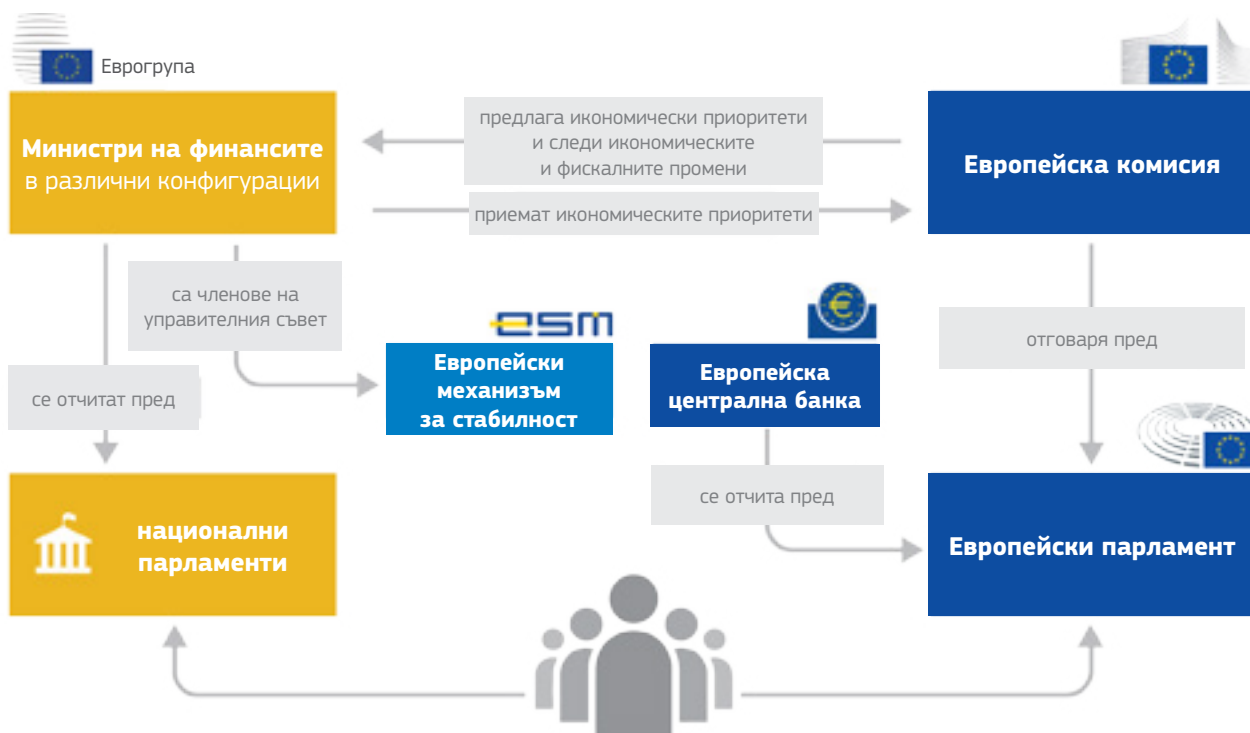
Структурата на ИПС се основава на общи правни принципи. Те определят неговите цели и функциониране, ролята на различните институции и баланса на правомощията между тях,

както и между равнището на ЕС и националното равнище. Определят също така нужната координация на икономическите политики, фискалните правила, които трябва да бъдат спазвани, механизмите за избягване и коригиране на макроекономическите дисбаланси, както и организацията на банковия съюз.

Моделирането на тази структура е постепенен процес, който продължава през последните тридесет години. Посоката беше ясна, но нямаше единен, цялостен план от самото начало. Както показва опитът от последните петнадесет години, твърде често бе необходимо да настъпи криза, за да се стигне до колективното осъзнаване и политическата воля, необходими за предприемане на общи действия с цел по-качествено изграждане на ИПС. Това обяснява до голяма степен сегашното състояние на нещата, включително оставащите слаби места. Цялостното управление се подобри, но остава под оптималното и не позволява еврозоната да се представя толкова добре, колкото би могла, за да реагира подобаващо на променящите се икономически условия и на икономическите сътресения и да преодолява недоверието на някои групи от населението. Разграничават се три основни слаби места.

Първо, управлението на ИПС продължава да бъде небалансирано по много начини. Паричната политика е централизирана на равнището на еврозоната. Същевременно тя е съчетана с децентрализирани бюджетни и отраслови политики, които отразяват основно национални обстоятелства и предпочитания. Това е съчетано с друго несъответствие по отношение на инструментите: от една страна, строгите и необходими (макар и често твърде сложни) фискални правила, водещи до евентуални санкции; от друга страна, гъвкавите икономически насоки, които дава ЕС чрез своя процес на координация на икономическите политики, т. нар. европейски семестър. Изграждането на такова управление допринасяше твърде често за липсата на напредък в така необходимите структурни реформи и инвестиции. Това натоварва прекомерно паричната политика с отговорността да смекчава икономическите промени и да им противодейства. В резултат на това държавите членки, предприятията и гражданите не могат да извлекат пълните ползи от ИПС.

Управлението на еврозоната е сложен процес



Източник: Европейска комисия.

Второ, институционалната структура на ИПС представлява смесена система, която е тровава и изисква по-голяма прозрачност и отчетност. Тя балансира, макар и несъвършено, институциите на Съюза и начините на работа с нарастващ брой междууправителствени органи и практики, много от които са възникнали след началото на кризата. Това „разпределено“ управление отчасти отразява липсата на доверие между държавите членки, както и към институциите на ЕС. Това води до многобройни и сложни „проверки и балансирания“. Отразява също факта, че много нови правила или органи са били създадени по *ad hoc* начин с течение на времето, често в отговор на неотложни ситуации. Това се илюстрира най-добре с взаимодействието между Еврогрупата, Европейската комисия и Европейския механизъм за стабилност. Стремелът на всяка институция и орган към по-голяма легитимност и отчетност на практика се изразява в един сложен процес на вземане на решения, който е критикуван за това, че не е достатъчно разбираем и прозрачен. Трябва да се подобрят най-вече участието на Европейския парламент и демократичната отчетност по отношение на решенията, взети за еврозоната или от нейно име.

На трето място, общите интереси на еврозоната все още не са достатъчно добре представени в общественения дебат и при вземането на решения. Ако няма общо разбиране за предизвикателствата или виждане за бъдещето, еврозоната ще се бори за преодоляване на последиците от кризата и няма да напредва по отношение на инструментите, от които се нуждае, за да преодолява общите предизвикателства.

Защо да се предприемат допълнителни действия за постигане на по-добро управление?

- ▶ За по-стабилен ИПС е необходимо по-стабилно управление. Актуалната система е плод на натрупани решения от миналото. Това ограничава ефективността на общите институции и инструменти и се изразява в сложни и непрозрачни решения. На фона на нуждата от по-голямо сближаване и предвиждане на бъдещите сътресения този вариант не е оптимален. Трябва да се изгради общо разбиране за бъдещите действия, за да се подсири по-добра структура на ИПС.

4. Разсъждения относно възможните бъдещи действия

Държавите членки от еврозоната представляват разнородна група. Никога няма да има единен подход или окончателно общо разбиране за най-добрата посока на развитие за ИПС. Общата цел обаче е единната валута да се укрепи и въпросите от общ интерес, които надхвърлят националните граници, да се решават заедно. Оттук нататък предизвикателството се състои в това идеите да се превърнат в практически решения и да се идентифицират по-нататъшни мерки, които са прагматични и гъвкави и в същото време ефективни за всички.

4.1. ВОДЕЩИ ПРИНЦИПИ ЗА ЗАДЪЛБОЧАВАНЕТО НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ

Бъдещите действия се направляват от четири принципа:

- ▶ **Работните места, растежът, социалната справедливост, икономическото сближаване и финансовата стабилност** следва да бъдат основните цели на нашия икономически и паричен съюз. ИПС не е самоцел.
- ▶ **Отговорността и солидарността, намаляването и споделянето на риска вървят ръка за ръка.** По-големите стимули за намаляване на риска и условната подкрепа следва да бъдат придружени от разработването на мерки за споделяне на риска, по-специално във финансовия сектор, както и от осъществяване на структурни реформи.
- ▶ **ИПС и неговото завършване трябва да останат отворени за участието на всички държави — членки на ЕС.** Трябва да се запази целостта на единния пазар. Това е от ключово значение и за доброто функциониране на единната валута. Съгласно Договора се очаква в крайна сметка всички държави — членки на ЕС, да се присъединят към еврото, с изключение на Дания и Обединеното кралство.
- ▶ **Трябва процесът на вземане на решение да стане по-прозрачен и да се гарантира демократичната отчетност.** Гражданите очакват да знаят как и от кого се вземат решенията и по какъв начин те ще се отразят върху живота им.

Водещи принципи за задълбочаване на икономическия и паричен съюз



Източник: Европейска комисия.

4.2. ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ

Предвид различните становища по някои от тези въпроси, на първо място е важно да се намери широк политически консенсус относно цялостната посока на действие. Това не се отнася само до проектирането на цялостния подход, но също и до последователността на различните стъпки, които трябва да бъдат предприети в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Не става дума обаче за единична реформа, която да се приеме или отхвърли, а по-скоро за поредица от действия, които да се обмислят заедно и да се приложат в бъдеще. Ето защо представените в настоящия документ идеи не представляват план за бъдещата структура на ИПС.

Настоящият документ за размисъл предлага редица мерки и варианти, които да помогнат за изграждането на ясна визия за задълбочаването на ИПС до 2025 г. Ето защо чрез него се отправя покана към държавите членки и заинтересованите страни да обсъдят и постигнат съгласие относно елементите, които според тях ще бъдат най-ползотворни за единната ни валута с течение на времето, освен пълноценното използване на вече съществуващите институции и правила. Някои от тях са задължителни и трябва да бъде въведени бързо, за да се осигури устойчив ИПС. В някои области вече се работи

или би могло да се напредне бързо, така че да се предприемат действия най-късно до 2019 г. След това ще трябва да се разгледат редица други елементи до 2025 г. Те са представени по един по-открит начин и по отношение на тях е възможно да се вземе решение по-късно, след като бъдат направени началните стъпки. Посочени са и необходимите предварителни условия, преди да бъдат предприети някои стъпки.

Независимо от подробностите във връзка с всяка отделна стъпка, ще бъде от решаващо значение да има цялостна пътна карта, в която да е посочена ясно тяхната последователност. Ако искаме да подобрим резултатите на еврозоната по отношение на работните места и растежа, като същевременно запазим и укрепим стабилността на финансовия пазар, последователността на по-нататъшните мерки, в частност във финансовата област, не е без значение. Тя трябва да следва определена логика, за да не се допусне новите инициативи да доведат отново до несигурност. За да се намери точният баланс, някои мерки ще трябва да бъдат договорени предварително заедно, дори и тяхното действително прилагане да се очаква на по-късен етап. В приложение 1 е представена евентуална пътна карта.

Представените в настоящия документ варианти включват предприемането на мерки в три ключови области: първо, постигане на действителен финансов съюз; второ, постигане на по-интегриран икономически и фискален съюз; и трето, въвеждане на демократична отчетност и укрепване на институциите на еврозоната.

4.3. ДЕЙСТВИТЕЛЕН ФИНАНСОВ СЪЮЗ — НАПРЕДЪК, КОЙТО СЕ ПОСТИГА ЕДНОВРЕМЕННО С НАМАЛЯВАНЕТО И СПОДЕЛЯНЕТО НА РИСКА

Интегрираната и добре функционираща финансова система е от първостепенно значение за установяването на ефективен и стабилен ИПС. Необходимо е да се стигне до консенсус за предстоящите действия въз основа на набраната инерция от постигнатото през последните години. Това включва елементи, които вече се прилагат, но също така и съгласие по отношение на допълнителните стъпки, които да се предприемат от сега до 2025 г. Трябва да се напредва едновременно по т.нар. елементи за намаляване на риска и споделяне на риска.

Кои елементи следва да бъдат договорени до 2019 г.?

Намаляване на рисковете

Предимство трябва да имат мерките за допълнително намаляване на рисковете. През ноември 2016 г. Комисията предложи като непосредствена първа стъпка всеобхватен пакет от мерки за намаляване на рисковете, носени от банките, чрез допълнително укрепване на пруденциалното управление и чрез засилване на пазарната дисциплина. Комисията предложи също така мерки във връзка с несъстоятелността, реструктурирането и предоставянето на втори шанс. По тези мерки трябва да се приеме решение бързо.

Евентуална европейска стратегия за необслужваните кредити може да спомогне за справяне с една от най-опасните последици на кризата и да подкрепи националните действия в засегнатите държави. Ако няма действия по отношение на необслужваните кредити, те ще продължат да тежат на функционирането на банковия сектор на еврозоната като цяло и ще останат потенциален източник на финансова неустойчивост. Налице е ясен ангажимент от страна на Съвета за постигането на споразумение до юни тази година за цялостна стратегия с ясни цели, график и механизъм за мониторинг. Ще бъдат необходими обаче и цялостен набор от инструменти и практическо изпълнение на място. Стратегията следва да бъде насочена към намирането на решение за съществуващите необслужвани кредити и предотвратяването на натрупване на нови такива. Тя следва да включва решителни и координирани действия на равнището на ЕС и да съдържа елементи от различни ключови области на политиката, като например засилване на надзорните практики, мерки за развитие на вторичен пазар на необслужваните кредити, реформиране на националните правни уредби и преодоляване на структурните проблеми, както и по-нататъшно реструктуриране на банковия сектор.

В рамките на европейския семестър Комисията оценява редовно предизвикателствата пред финансовите сектори на държавите членки. Тези оценки водят до конкретни препоръки за реформи, когато

е необходимо да бъдат намалени рисковете за финансовата стабилност и подобрен достъпът до финансиране. В същия дух Комисията понастоящем извършва сравнителен анализ, който да изясни характеристиките на системите за принудително изгълнение по кредити и за несъстоятелността, които оказват въздействие върху счетоводните баланси на банките. Тези мерки допринасят за справяне с рисковете в националните банкови системи и биха могли да бъдат допълнително засилени (вж. също раздел 4.4 по-долу).

Завършване на банковия съюз

По отношение на банковия съюз остават нереализирани два ключови компонента, които биха позволили успоредно постигането на напредък в споделянето на рисковете: общ фискален предпазен механизъм за единния фонд за реструктуриране и европейска схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД).

За тях следва да бъде постигнато споразумение възможно най-скоро — в идеалния случай до 2019 г. — с оглед на това да бъдат въведени и да функционират пълноценно не по-късно от 2025 г. И двата елемента са от ключово значение за допълнителното отслабване на връзката между банките и публичните финанси. В съобщението на Комисията „Към завършването на банковия съюз“ от ноември 2015 г. и в пътната карта на Съвета с оглед на приключване изграждането на банковия съюз от юни 2016 г. бяха посочени необходимите, вече договорени основни стъпки в това отношение.

ЕСЗД ще гарантира, че спестяванията в депозитни сметки са защитени по-добре и в еднаква степен навсякъде в еврозоната. По този начин ЕСЗД ще осигури на всички вложители на дребно в банковия съюз по-сOLIDно и по-уеднаквено застрахователно покритие. Предложението за ЕСЗД бе представено от Комисията през ноември 2015 г. и понастоящем текат преговори.

Надеждният фискален предпазен механизъм към единния фонд за реструктуриране е от решаващо значение, за да може новата рамка на ЕС за реструктуриране на банки да бъде ефективна и за да се избегнат разходи

за данъкоплатците. Съгласно тази рамка реструктурирането на банките се финансира от акционерите и кредиторите на банките и от единен фонд за реструктуриране, финансиран предварително от банковия сектор. В случай обаче че няколко банки са едновременно засегнати от сериозни проблеми, потребностите от финансиране може да надвишават наличните средства във фонда. Ето защо към фонда за реструктуриране е необходим възможно най-скоро фискално неутрален предпазен механизъм, който да служи като крайно средство. Държавите членки вече поеха през декември 2013 г. ангажимент за разработването на общ предпазен механизъм, като потвърдиха тази цел през 2015 г. Сега това трябва да бъде осъществено незабавно.

Поради решаващата му роля в случай на евентуална криза при създаването на общия предпазен механизъм трябва да бъдат отчетени някои изисквания. Той следва: да бъде адекватен по размер, за да бъде в състояние да изпълнява своята роля; да бъде задействан по бърз начин; както и да бъде фискално неутрален, така че секторът да изплаща обратно всички евентуално отпуснати средства от фонда и използването на публични средства да бъде ограничено. Това означава също, че по дефиниция следва да няма място за национални съображения или сегментация. По отношение на финансовата и институционалната му структура следва да се избягват ненужните разходи.

В този контекст могат да бъдат разгледани два варианта:

- **От гледна точка на ефективността кредитна линия от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) към единния фонд за реструктуриране** би изгълнила условията, посочени по-горе. ЕМС притежава кредитния капацитет, познанията за пазарните операции и кредитоспособността, необходими за ефективното изпълняване на функцията на общ предпазен механизъм. Въпреки това, може да е необходимо рационализирането на някои процедури за вземане на решения и технически разпоредби в ЕМС, така че предпазният механизъм да може да бъде задействан навременно и да гарантира максимална ефективност на разходите за Единния фонд за реструктуриране.

► **По-малко ефективен вариант би бил държавите членки да предоставят едновременно кредити или гаранции за Единния фонд за реструктуриране.** Този подход вероятно би довел до затруднения при мобилизирането на средствата, за които са поети задължения, в случай на криза, което прави механизма потенциално по-малко ефективен, точно когато е най-необходим. При все че в дългосрочен план предпазният механизъм следва да бъде фискално неутрален, държавите членки все още ще трябва да рефинансират предоставяната финансова подкрепа. Също така биха възникнали предизвикателства пред изпълнението, тъй като всяка държава членка ще трябва да подпише споразумения с Единния съвет за реструктуриране.

Създаване на съюза на капиталовите пазари

Напредъкът по отношение на съюза на капиталовите пазари (СКП) е от първостепенно значение, за да се подпомогне осигуряването на по-иновативни, устойчиви и разнообразни източници на финансиране на домакинствата и предприятията, например посредством повишен достъп до рисков капитал и дялово финансиране и по-слаб акцент върху дългови инструменти. Като такъв СКП ще повиши както споделянето на риска посредством частния сектор, така и цялостната устойчивост на финансовия сектор. По този начин той също има принос за по-широката макрофинансова стабилност на икономиката в случай на икономически сътресения. Това се отнася до всички държави — членки на ЕС, но е от особено значение за еврозоната. Комисията включи създаването на СКП сред своите приоритети и за тази цел вече бяха предприети редица мерки. Независимо от това, тази дейност сега е по-важна от всякога. Перспективата за напускане на единния пазар от най-големия европейски финансов център прави от задачата за изграждане на СКП по-голямо предизвикателство и същевременно ѝ придава още по-голяма значимост.

Решаващ фактор е наличието на надзорна рамка, която е интегрирана в по-висока степен и гарантира общо изпълнение на правилата за финансовия сектор и прилагането на по-централизиран надзор. Както бе заявено в доклада на петимата председатели, постепенното

укрепване на надзорната рамка следва да доведе в крайна сметка до единен европейски надзорен орган на капиталовите пазари.

СКП е възможност за укрепване на единната ни валута, но представлява значителна промяна. За да бъде успешен, е задължителен ангажиментът на Европейския парламент, Съвета и всички заинтересовани страни. Регулаторната реформа е само една част от промените, необходими за създаване на нова финансова екосистема, която е наистина интегрирана и по-малко зависима от банковото финансиране. Изграждането на СКП е процес, който се нуждае от пълния ангажимент на всички участници, включително предприятията, инвеститорите и надзорните органи. Оставащите пречки пред завършването на СКП, като например данъчни правила или процедури по несъстоятелност, също трябва да бъдат преодолені, включително на национално равнище.

Отвѣд банковия съюз и съюза на капиталовите пазари

По-голямата диверсификация на счетоводните баланси на банките ще спомогне за решаване на проблема с взаимовръзката между банките и тяхната „държава по произход“. Една от възможностите за насърчаване на по-голяма диверсификация би могла да бъде разработването на т.нар. ценни книжа, обезпечени с държавни облигации. Тези финансови инструменти, които в момента се обсъждат от Европейския съвет за системен риск, са секюритизирани финансови продукти, които биха могли да се емитират от търговски субект или от институция. Няма да има никакво споделяне на дълга между държавите членки. Използването на тези продукти ще донесе осезаеми ползи чрез увеличаване на диверсификацията на счетоводните баланси на банките и чрез насърчаване на споделянето на риска от частния сектор. Като се има предвид изключително иновативният характер на ценните книжа, обезпечени с държавни облигации, тяхното емитиране вероятно ще се развива постепенно. Докато промени в регулаторното третиране на секюритизирани активи биха спомогнали за развитието на пазара за този вид продукт, няма да е необходима промяна на регулаторното третиране на свързаните с

тях държавни облигации. Друга възможност за насърчаване на по-голяма диверсификация в дългосрочен план, обсъдена по-долу, би била промяна на регулаторното третиране на държавния дълг.

Какви елементи биха могли да бъдат обмислени след 2019 г.?

След 2019 г. биха могли да бъдат обмислени редица допълнителни средносрочни мерки. Тези мерки трябва да включват неотслабващ ангажимент за завършването на СКП и пълното реализиране на ЕСЗД. Те обаче биха могли също да включват евентуални допълнителни стъпки за

развитието на т.нар. европейски сигурен актив¹ за еврозоната и за регулаторното третиране на държавните облигации.

Сигурните активи са от съществено значение за съвременните финансови системи.

Застъпено е мнението, че еврозоната се нуждае от общ сигурен актив, който би бил сравним с американски съкровищни облигации. Недостигът и асиметричното предлагане на такива активи могат да засегнат отрицателно наличието и цената на финансиране на икономиката. Държавните облигации обикновено са сигурният актив в повечето финансови системи.

¹ При все че никой актив или инвестиция не са напълно сигурни, понятието „сигурен актив“ се използва за инструменти, които представляват надеждно и привлекателно средство за съхраняване на стойност.

Елементи за завършването на финансовия съюз

Намаляване на рисковете и увеличаване устойчивостта на банките	
Пакет за банковия сектор от ноември 2016 г. Укрепване на единната нормативна уредба за банковия сектор с допълнителни мерки за намаляване на риска	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Въведено ▶ В процес на преговори в Европейския парламент/Съвета
Разработване на стратегия за необслужваните кредити в четири ключови области на политика: i) Надзор, ii) Вторични пазари, iii) Структурни проблеми (вкл. несъстоятелност), iv) Реструктуриране на банковата система	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ангажимент за постигане на съгласие по стратегията по време на Съвета по икономически и финансови въпроси през юни 2017 г.
Завършване на изграждането на трите стълба на банковия съюз	
Единен надзорен механизъм	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Напълно оперативен
Единен механизъм за реструктуриране Единен съвет за реструктуриране + единен фонд за реструктуриране — пълно взаимно използване през 2025 г.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Установен и функциониращ единен съвет за реструктуриране ▶ Въвеждане на фискален предпазен механизъм за ЕФП
Европейска схема за застраховане на депозитите	<ul style="list-style-type: none"> ▶ В процес на преговори в Европейския парламент/Съвета
Постигане на резултати в областта на съюза на капиталовите пазари	
Изпълнение и средносрочен преглед на плана за действие за насърчаване на интеграцията на капиталовите пазари и за създаване на пълноценен съюз на капиталовите пазари до 2019 г.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ В процес на изпълнение
Преглед на европейските надзорни органи – първи стъпки към създаването на единен европейски надзорен орган на капиталовите пазари	<ul style="list-style-type: none"> ▶ В процес на изпълнение
Отвъд банковия съюз и съюза на капиталовите пазари	
Стимулиране на по-голямата диверсификация на счетоводните баланси на банките, напр. чрез ценни книжа, обезпечени с държавни облигации	<ul style="list-style-type: none"> ▶ В процес на оценяване

Източник: Европейска комисия.

Европейският сигурен актив ще бъде нов финансов инструмент за общо емитиране на дълг, който би засилил интеграцията и финансовата стабилност. При все това разработването на сигурен актив за еврозоната повдига редица сложни правни, политически и институционални въпроси, които ще трябва да бъдат проучени много подробно. По-специално усилено се обсъжда въпросът за обединяване на дълга, също така с оглед на притесненията относно отслабването на стимулите за стабилни национални политики. Комисията ще обмисли допълнително различни варианти на сигурни активи за еврозоната с цел да се започне дискусия относно евентуално въвеждане на такъв актив.

Европейски сигурен актив

Еврозоната като икономика е голяма, колкото икономиката на САЩ, и нейният финансов пазар е със сходен размер, но не предлага обхващащ цялата зона сигурен актив, сравним с американските държавни облигации. Вместо това отделните държави членки от еврозоната емитират облигации с различни рискови характеристики, което създава асиметрично предлагане на сигурни активи. Опитът показва, че в периоди на напрежение съществуващата структура на пазара на държавни облигации и голямата експозиция на банките към съответната тяхна държава увеличават нестабилността на пазара, което влияе на стабилността на финансовия сектор, с осезаеми и разнообразни последици за реалната икономика на държавите членки от еврозоната.

Евентуален европейски сигурен актив, деноминиран в евро и емитиран в достатъчно количество, за да се превърне в целеви показател за европейските финансови пазари, може да има множество благоприятни последици за финансовите пазари и европейската икономика. По-специално той ще допринесе за диверсификацията на активите, държани от банките, ще подобри ликвидността и трансмисията на паричната политика и ще спомогне за справяне с взаимовръзката между банките и държавния дълг.

През последните години бяха направени няколко предложения с различни характеристики — от пълно до частично общо емитиране, като някои от тях се основават на обединяване на дълга, докато други не водят до съвместни задължения. Всяко по-нататъшно обсъждане в тази сложна област ще трябва да се съсредоточи върху необходимите характеристики на този инструмент, за да се реализират потенциалните ползи.

Промяната на регулаторното третиране на държавните облигации е друг обсъждан въпрос във връзка с ограничаването на зависимостта между банките и държавния дълг, който би имал значителни последици за функционирането на финансовата система на еврозоната. Регулаторното третиране на държавния дълг е сложен въпрос от политическа и икономическа гледна точка. Както и в други развити икономики, в банковото законодателство на ЕС понастоящем е заложен общият принцип на безрисковия характер на държавните облигации. Това е обосновано поради тяхната особена роля за финансиране на публичните разходи и за осигуряване на нискорискови активи за финансовата система на съответната държава. В същото време това третиране не предоставя стимули за банките да разнообразяват своите активи с активи, различни от държавните облигации на собствената им страна. Ако това третиране бъде променено, банките от еврозоната най-вероятно ще реагират с рязко намаляване на държаните от тях държавни облигации. Това не само би нарушило функционирането на финансовите системи на собствената им държава. То би могло да окаже също така въздействие върху финансовата стабилност на еврозоната като цяло. В същото време такава реформа, ако се осъществява разумно и постепенно, би могла да увеличи стимулите за правителствата да намалят рисковия профил на своите облигации.

За постигането на напредък по двете мерки ще бъде необходимо общо политическо решение, в което са взети предвид и двата аспекта.

Все пак, при всички обстоятелства и с цел да се избегне евентуално отрицателно въздействие върху финансовата стабилност, от първостепенно значение е необходимостта от завършване на

оставащите елементи на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари преди да бъде реалистично извършването на каквито и да е регулаторни промени в третирането на държавните облигации. Ако има стремеж за създаването на еднакви условия за финансовия сектор на Европа, от съществено значение ще бъде също наличието на споразумение на глобално равнище.

4.4. ПОСТИГАНЕ НА ПОДНОВЕНО СБЛИЖАВАНЕ В РАМКИТЕ НА ПО-ИНТЕГРИРАН ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИСКАЛЕН СЪЮЗ

Липсата на силно изразено подновено икономическо и социално сближаване приканва към бързи и ефективни действия. Напредък по отношение на икономическото сближаване е от особено значение за функционирането на еврозоната, но е също толкова важно и за ЕС като цяло.

В доклада на петимата председатели сближаването в посока на по-устойчиви икономически и социални структури в държавите членки бе определено като съществен елемент за успешното изпълнение на ИПС в дългосрочен план. За икономики, които имат обща валута, е от особено значение да разполагат с икономически структури, достатъчно годни за ответни действия в случай на сътресения, без да причиняват икономическо или социално напрежение. В структурно отношение по-устойчивите икономики се справят по-добре не само по време на икономически сътресения, но също така и в по-общ план. Постигането обаче на по-голямо сближаване в посока на по-устойчиви икономически структури е еднакво важно и за държавите с перспектива за бъдещо присъединяване към еврозо.

Различни понятия за сближаване

Реално сближаване: преминаването към висок стандарт на живот и сходни равнища на доходите е от ключово значение за постигането на целите на Съюза, които включват икономическо и социално сближаване наред с балансиран растеж, ценова стабилност и пълна заетост.

Номинално сближаване: от сключването на Договора от Маастрихт насам се използват номинални показатели като лихвени проценти, инфлация, валутни курсове, държавен дефицит и съотношение на дълга към БВП. Изпълнението на основните номинални цели е предпоставка за членство в еврозоната.

Циклично сближаване: това означава, че държавите се намират на един и същ етап от икономическия цикъл, например подем или спад на икономиката. Това е важно за ИПС, тъй като воденето на единна парична политика е по-трудно и евентуално по-малко ефективно, ако държавите се намират на твърде различни етапи от икономическия цикъл — някои ще имат нужда от по-ограничителна/експанзионистична политика, отколкото други.

Сближаването в посока на по-устойчиви икономически структури не означава хармонизиране на политиките или положението във всички области. Не може да съществува „универсален“ метод в ИПС, който е съставен от държави членки с различни икономически характеристики и на различно ниво на икономическо развитие — от развити големи икономики като Германия, Франция или Италия до малки икономики, следващи траектория на догонване, като повечето държави членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. или по-късно. Сближаването означава обаче постигането на съгласие за общ подход. Това е ключов въпрос за обсъждане от държавите членки, тъй като различните схващания за сближаването са свързани с различни инструменти за прилагане.

Какъв инструментариум е необходим за подновен процес на сближаване?

Когато разглеждат начините, по които да постигнат по-голямо сближаване, държавите от еврозоната могат да решат да засилят различните елементи, които вече са налични: рамката на равнището на ЕС, координацията на икономическата политика и използването на финансирането. Те могат също така да решат да повишат капацитета за макроекономическа стабилизация на еврозоната, което би спомогнало да се предотвратят по-нататъшни различия в случай на бъдещи сътресения. Всичко това би благоприятствало изграждането на по-голям капацитет.

Използване на рамката на равнището на ЕС за сближаване

Европейската икономическа интеграция предоставя подходящата рамка за сближаване. Единният пазар, включително гаранцията за свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора, е мощен двигател за интеграция и създаването на споделен растеж и благоденствие в държавите членки. Подкрепен от цифровия единен пазар и енергийния съюз, и в съчетание с банковия съюз и съюза на капиталовите пазари, той осигурява основната обща рамка за сближаване в Европейския съюз, включително държавите от еврозоната. Ангажиментът на държавите членки за задълбочаване и укрепване на единния пазар е от съществено значение, за да се извлекат всички ползи от него.

Засилване на координацията на икономическата политика

Националните политики са от значение за сближаването, но тяхната координация в рамките на европейския семестър има определящ принос за максималната им ефективност. Много области на политиката, които са от решаващо значение за икономическата устойчивост, продължават да бъдат преобладаващо в компетентността на държавите членки. Такива са например заетостта, образованието, данъчното облагане и структурата на системите за социална сигурност, пазарите на продукти и услуги,

публичната администрация и съдебната система. Европейският семестър може и следва да остане основният инструмент за допълнителни мерки за подобряване на сближаването и за по-ефективна координация на тези политики както за държавите от еврозоната, така и за другите държави — членки на ЕС. Европейският стълб на социалните права ще предостави също така нов ориентир за много от тези политики в посока на по-добри трудови и жизнено условия. В него се определят редица основни принципи и права с цел да се допринесе за справедливо и правилно функциониране на пазарите на труда и социалните системи. Съгласуването на уредбите на държавите членки в областта на данъчното облагане на предприятията, предвидено с предложената обща консолидирана корпоративна данъчна основа, също би спомогнало да се осигури сближаване чрез улесняване на трансграничните търговия и инвестиции.

Европейският семестър би могъл да бъде допълнително укрепен преди 2019 г. Като се опира на положените през последните две години усилия, Комисията ще разгледа начини за:

- ▶ допълнително поощряване на сътрудничеството и диалога с държавите членки с участието също и на националните парламенти, социалните партньори, националните съвети по производителността и други заинтересовани страни, за да се осигури по-силен национален ангажимент и се насърчи по-доброто изпълнение на реформите;
- ▶ допълнително засилване на акцента върху цялостното измерение на еврозоната със засилена роля за препоръките за еврозоната. Това би гарантирало по-добра връзка между потребностите от реформи от гледна точка на цялата еврозона и на приоритетите за реформи на националните правителства;
- ▶ установяване на по-тясна връзка между ежегодния процес на европейския семестър и по-изразения многогодишен подход към реформите на националните правителства.

Тези подобрения биха могли да предоставят на държавите членки ясна картина на неизчезващите различия, както и на начините за гарантиране на истинско сближаване.

В доклада на петимата председатели се предвижда освен това формализиран

и в по-висока степен обвързващ процес на сближаване въз основа на приети стандарти. Този набор от стандарти би могъл да включва мерки за подобряване на качеството на публичните разходи; инвестирането в образование и обучение; възприемането на по-отворени и по-конкурентни пазари на стоки и услуги и създаването на справедливи и ефективни данъчни системи и системи за социална сигурност. Те биха могли да се съчетаят с минималните социални стандарти, предвидени в европейския стълб на социалните права. Задължителният характер на тези стандарти би могъл да бъде приемлив единствено ако има възможност за укрепване на тяхното спазване чрез здрава връзка между свързаните с тях реформи, използването на средствата на ЕС и достъпа до евентуална функция за макроикономическа стабилизация. Наблюдението на напредъка по посока на сближаване би могло да бъде включено в системата за наблюдение на европейския семестър на основата на съществуващите индекси и целеви показатели.

Укрепване на връзките между националните реформи и съществуващите механизми на ЕС за финансиране

В настоящия програмен период на финансовата рамка на ЕС за 2014—2020 г. беше въведена по-силна връзка между приоритетите на европейския семестър и използването на европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове. При изготвянето на националните и регионалните програми, съфинансирани от тези фондове, държавите членки трябва да отчетат всички специфични за всяка държава препоръки. Съществуващите правила също така дават възможност на Комисията да поиска от държавите членки да преразгледат и предложат изменения на програмите. Това би могло да бъде необходимо за подпомагане на изпълнението на нови, съответни препоръки на Съвета или за максималното увеличаване на въздействието на ЕСИ фондовете върху растежа и конкурентоспособността.

Въпреки че използването на ЕСИ фондовете е от значение за определени държави членки, за да се насърчи икономическото и социалното сближаване, бюджетът на ЕС не е предназначен да изпълнява функция за макроикономическа стабилизация. За

някои икономики ЕСИ фондовете играят важна стабилизираща роля, особено по време на икономически спад, тъй като те представляват поток на постоянно и предвидимо финансиране. Въпреки това стабилизиращото въздействие на бюджета на ЕС върху еврозоната като цяло е силно ограничено от неговия размер (само около 1 % от общия БВП на ЕС). Освен това бюджетът на ЕС е насочен в по-голяма степен към насърчаване на сближаването с течение на времето (понастоящем за седемгодишен период) и не е специално предназначен да отчита специфичните потребности на еврозоната.

С оглед на укрепване на връзките между целите на ИПС по отношение на реформите и на сближаването и фискалните инструменти на ЕС биха могли да бъдат разгледани следните варианти:

- ▶ **Като първа стъпка до 2019 г. биха могли да се обмислят начини за укрепване на стабилизиращите характеристики на съществуващия бюджет на ЕС.** Това може да бъде осъществено например чрез систематично модулиране на съфинансирането в зависимост от икономическите условия в държавите членки. Въпреки това трябва също да се признае, че предвид ограничения размер на бюджета на ЕС в сравнение с повечето от икономиките на държавите членки възможностите за цялостна макроикономическа стабилизация, присъщи на такъв подход, остават ограничени по дефиниция (вж. другите варианти за макроикономическа стабилизация по-долу).
- ▶ **В перспектива би могло да бъде засилената връзката между реформите на политиките и бюджета на ЕС с цел насърчаване на сближаването.** Това може да се осъществи под формата на специален фонд за осигуряване на стимули за държавите членки да извършват реформи или чрез обвързване на отпускането на средства от ЕСИ фондовете, или на част от тях, с напредъка в изпълнението на конкретни реформи за поощряване на сближаването. Провеждането на реформите би било наблюдавано в контекста на европейския семестър. Като част от последващите действия във връзка с Бялата книга относно бъдещето на Европа, през идните седмици Комисията ще представи също така документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС.

Функция за макроикономическа

стабилизация

В доклада на петимата председатели се предвижда също да се създаде функция за макроикономическа стабилизация за еврозоната.

► **Основни принципи.** Една обща функция за стабилизация би донесла многобройни ползи за еврозоната. Тя ще допълва националните бюджетни стабилизатори в случай на сериозни асиметрични сътресения. Тя ще позволи също така да се водят по-уравновесени съвкупни фискални политики за еврозоната при необичайни обстоятелства, когато паричната политика изчерпи възможностите си. Водещите принципи за такава функция, както е посочено в доклада на петимата председатели, остават валидни. Функцията не следва да води до постоянни трансфери, трябва да сведе до минимум моралния риск и не трябва да дублира ролята на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) като инструмент за управление на кризи. Тя следва да бъде разработена в рамката на ЕС и може да бъде отворена за всички държави — членки на ЕС. Достъп до функцията за стабилизация следва да се предоставя при строго спазване на условието за ясни критерии и непрекъснато следване на стабилни политики, по-специално тези, водещи до по-голямо сближаване в рамките на еврозоната. Спазването на фискалните правила на ЕС и на по-широката рамка за икономически надзор следва да бъде част от изискванията. Всяко решение за създаване на такъв инструмент трябва да отчита евентуалните правни ограничения.

► **Възможни цели.** Функцията за макроикономическа стабилизация за еврозоната може да приеме различни форми. В рамките на обществения дебат се обсъждат няколко възможности за функция за стабилизация, включително създаването на фискален капацитет на еврозоната. Двете основни области, в които би могло да се проучи създаването на подобна функция, са защита на публичните инвестиции при икономически спад и схемата за осигуряване при безработица в случай на внезапно увеличаване на нивото на безработица. Необходимо е да се проучи дали някои проекти ще трябва да бъдат отразени в следващата многогодишна финансова рамка на ЕС (МФР).

► **Финансиране.** При разработването на тази бъдеща функция държавите членки ще трябва да вземат и решение относно механизма за финансирането ѝ. Те биха могли да решат да използват съществуващите инструменти, като например ЕМС след извършване на необходимите правни промени или бюджета на ЕС, ако тези елементи трябва да бъдат включени в следващата МФР. Държавите членки могат също да решат да разработят нов инструмент за тези специфични цели, като използват специален източник на финансиране, например национални вноски въз основа на дял от БВП или дял от приходите от ДДС, акцизи, такси или корпоративни данъци. Характеристиките на макроикономическата стабилизация ще зависят също и от капацитета за вземане на заеми.

Комисията ще разгледа конкретните възможности за функция за макроикономическа стабилизация за еврозоната. Това ще стимулира дискусията относно конкретното разработване на такава функция, и ще подготви Комисията и държавите членки за въвеждането на такъв капацитет най-късно до 2025 г.

Различни варианти за функция за стабилизация

Европейска схема за защита на инвестициите би осигурила защита на инвестициите в случай на спад, чрез оказване на подкрепа за ясно определени приоритети и вече планирани проекти или дейности на национално равнище, като инфраструктура или развиване на уменията. При икономически спад публичните инвестиции обикновено са първият елемент, който се съкращава в националния бюджет. Това засилва икономическата криза и води до риск от трайни отрицателни последици за растежа, заетостта и производителността. Защитната схема, която може да е под формата на финансов инструмент, би позволила инвестиционните проекти да бъдат продължени. Така дружествата и гражданите ще могат да преодолеят кризата по-бързо и по-надежден начин.

Европейска презастрахователна схема за обезщетения при безработица ще играе ролята на „фонд за презастраховане“ на националните схеми за обезщетения при безработица. Обезщетенията за безработица са важна част от социалната предпазна мрежа и тяхното усвояване има тенденция към увеличаване в периоди на икономически спад, когато ресурсите са ограничени от необходимостта от овладяване на бюджетните дефицити. Схемата ще предоставя повече свобода на националните публични финанси и ще спомага да се излезе от кризата по-бързо и по-ефикасно. Презастрахователната схема за обезщетения при безработица обаче вероятно ще изисква известно предварително сближаване на политиките и характеристиките по отношение на пазара на труда.

Средства може да се събират редовно във „фонд за черни дни“ („Rainy Day Fund“). Отпускането на средства от фонда ще се задейства по усмотрение, за да се смекчи голямо сътресение. Неговото въздействие би било подобно на това на горните два варианта. Един фонд за черни дни обаче по принцип ще ограничава плащанията си строго в рамките на натрупаните вноски. Съответно неговият капацитет би могъл да се окаже твърде малък в случай на голямо сътресение. Като алтернатива, може да се предвиди възможност фондът да взема средства назаем. Това ще трябва да бъде придружено с проект, който ясно да предвижда икономии в други моменти и да ограничава задлъжнялостта.

Понастоящем се провежда и дебат относно специален бюджет за еврозоната. Някои идеи далеч надхвърлят създаването на финансиращ механизъм и имат за цел не само смекчаване на икономическите сътресения. Бюджетът на еврозоната може да осигури постигането на по-широки цели, които обхващат едновременно сближаването и стабилизирането, и ще се нуждае от стабилен поток от приходи. Бюджетът може да бъде по-скоро дългосрочна цел, за постигането на която ще се взема предвид и връзката с общия бюджет на ЕС с течение на времето, с все по-голям брой държави, участващи в еврозоната.

Изграждане на капацитет

На техническата помощ се отрежда основна роля за подкрепа на развитието на капацитета и за стимулиране на сближаването между държавите членки. Наскоро създадената Служба за подкрепа на структурните реформи към Комисията допълва съществуващите инструменти за подпомагане, напр. техническата помощ от европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове, предоставяно чрез бюджета на ЕС. Комисията предоставя допълнителна практическа помощ като организира споделяне на примери за добри практики, извършване на кръстосан преглед и прилагане на целеви показатели за изпълнението на политиката в отделните държави членки, и чрез подпомагане на разработването на общи принципи за политическия подход в области, свързани например с условията за инвестиции, административния капацитет и реформите на пенсионната система. Всички тези усилия помагат за подкрепа на сближаването и напредъка с цел изграждане на по-устойчиви икономически структури в целия ЕС.

Що се отнася до бъдещето, капацитетът на ЕС за техническа помощ може да бъде разширен, за да подпомогне държавите членки при изпълнението на целенасочени реформи, които имат ключово значение за сближаването и постигането на по-устойчиви икономически структури. Тази техническа помощ би могла допълнително да подобри ефективното използване на бюджета на ЕС за реформи.

4.5. УКРЕПВАНЕ НА СТРУКТУРАТА НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ И УТВЪРЖДАВАНЕ НА ДЕМОКРАТИЧНАТА ОТЧЕТНОСТ

Каква да бъде политическата и правна рамка за ИПС?

Изграждането на по-силен ИПС може да се постигне само ако държавите членки приемат да споделят повече правомощия и решения по въпросите от значение за еврозоната, в рамките на обща правна рамка.

Възможни са няколко модела: договорите за ЕС и институциите на ЕС, междуправителствен подход или комбинация

от двете, каквато е практиката понастоящем. Следва да бъде ясно, че по-нататъшната политическа интеграция следва да се осъществява поетапно. Тя следва да протича успоредно и като подкрепа на други конкретни стъпки за завършването на ИПС, водейки до необходимите правни промени в Договорите за ЕС или в международните договори, като например фискалния пакт и Договора за ЕМС, с отчитане на политическите ограничения, до които води този процес.

Предвижда се съответните разпоредби на фискалния пакт да бъдат включени в правото на ЕС. Това беше договорено от 25-те държави — членки на ЕС, когато те сключиха Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (ДСКУ). Включването на Договора за Европейския механизъм за стабилност в правната уредба на ЕС не е предвидено в която и да било правна разпоредба на ЕС, но може да бъде необходима стъпка в зависимост от модела, избран от държавите членки за бъдещи инструменти и механизми за финансиране.

Накрая, връзката между държавите от еврозоната и другите държави — членки на ЕС, е от основно значение за бъдещето на ИПС. Комисията е на мнение, че всички държави членки са заинтересовани да планират бъдещето на ИПС. Това предизвиква дебат относно процеса на вземане на решения. Някои участници твърдят, че трябва да се създадат механизми, които да дадат възможност на държавите членки от еврозоната да вземат решения помежду си, с укрепване на Еврогрупата, както и в Европейския парламент. Този политически въпрос може да се окаже по-малък проблем, след като повече държави членки се присъединят към еврото с течение на времето. Междувременно, от голямо значение е да се осигури прозрачност спрямо държавите членки, които понастоящем са извън еврозоната, във връзка с бъдещите стъпки за задълбочаване на ИПС.

Как да се насърчава общият интерес на еврозоната?

Един по-силен ИПС се нуждае и от институции, които вземат под внимание общия интерес на

еврозоната, правят необходимите предложения и действат от негово име.

Би могло да се установи нов баланс между Комисията и Еврогрупата. Комисията е — и трябва да остане — отговорна за укрепването на общия интерес на Съюза като цяло. За разлика от това, по-нататъшните стъпки за интеграция на еврозоната може да изискват преосмисляне на баланса между основните участници, а именно Комисията и Еврогрупата и нейния председател. Възлагането на правомощия за вземане на решения на Еврогрупата може да се окаже стъпка напред и от своя страна би могло да обоснове назначаването на постоянен председател на пълно работно време. В дългосрочен план, като се има предвид нарастващия относителен размер на еврозоната в рамките на Съюза, Еврогрупата би могла евентуално да бъде преобразувана в състав на Съвета. Освен това могат да се обединят функциите на постоянен председател на Еврогрупата и на члена на Комисията, отговарящ за ИПС.

Укрепването на вътрешното управление на еврозоната следва да се изрази във все по-единно външно представителство. Председателят на Европейската централна банка е ключова фигура в световен мащаб и вече се изказва в подкрепа на паричната политика и еврото. Въпреки това еврозоната все още не се представя като едно цяло в международните финансови институции като Международния валутен фонд (МВФ). Тази фрагментираност означава, че еврозоната не постига влиянието, което съответства на нейната политическа и икономическа значимост, тъй като всяка държава членка изразява становище отделно, без перспектива за общия интерес. Държавите членки следва да приемат предложението на Комисията да обединят своето представителство до 2019 г. с цел постигане на напълно обединено външно представителство в МВФ до 2025 г.

Как да се укрепи демократичната отчетност?

Завършването на ИПС означава също по-голяма демократична отчетност и по-голяма прозрачност относно това кой, какво и кога решава на всяко равнище на управление. Европейският парламент и националните парламенти трябва да разполагат с достатъчни

правомощия за упражняване на контрол, следвайки принципа, че отчетността е на равнището, на което се вземат решенията.

Понастоящем договорите за ЕС не съдържат много подробности относно демократичната отчетност по въпросите, свързани с еврозоната. Комисията е установила много ефективен редовен диалог с Европейския парламент по тези въпроси, включително по въпроси, свързани с европейския семестър и Пакта за стабилност и растеж. Тези практики биха могли да се официализират от двете институции преди края на 2018 г., което ще представлява незабавно подобрение. Постигнатите споразумения могат да бъдат допълнително разширени, за да обхванат други институции и органи, които вземат решения относно или действат от името на еврозоната, като се започне с Еврогрупата, чиито членове ще останат отговорни и пред своите национални парламенти.

Посочените договорености биха могли да бъдат преобразувани в споразумение относно демократичната отчетност на еврозоната, подписано от всички посочени по-горе участници навреме преди следващите избори за Европейски парламент през юни 2019 г. След това споразумението може да бъде интегрирано в Договорите за ЕС.

Какви да бъдат институциите и правилата за ИПС с пълни правомощия?

ИПС е с оригинална структура и не е задължително да копира други международни или национални модели. При все това, за оптималното функциониране на ИПС ще са необходими допълнителни институционални промени, за да се завърши структурата му.

Идеята за създаване на финансова служба на еврозоната се обсъжда в публичното пространство. Комисията и понастоящем изпълнява задачи, свързани с централизирано икономическо и фискално наблюдение. Би могло да се предвиди, че — на по-късен етап от задълбочаването на ИПС — в рамката на ЕС би могло няколко правомощия и функции да бъдат прегрупираны под общо ръководство. Икономическият и фискалният надзор на еврозоната като цяло и на нейните държави

членки биха могли да се поверят на финансова служба на еврозоната, която да се подпомага от Европейския фискален съвет, с координацията на издаването на евентуален европейски сигурен актив и управлението на функцията за макроикономическа стабилизация.

Финансовата служба ще бъде натоварена с подготовката на решения и изпълнението им на равнището на еврозоната. За да се гарантира подходящ баланс на правомощията, вземането на решения ще бъде предоставено на Еврогрупата. Когато повече решения се вземат на равнището на еврозоната, от съществено значение ще бъде също осигуряването на по-голям парламентарен контрол на общите икономически, фискални и финансови инструменти и политики. Членовете на Еврогрупата, като националните министри на финансите, продължават да се отчетат пред националните си парламенти.

Финансовата служба може да обедини съществуващите правомощия и услуги, които понастоящем са разпръснати в различни институции и органи, включително ЕМС след неговото интегриране в правната рамка на ЕС. Тя може да бъде поставена под контрола на министър на финансите на ЕС, който ще бъде едновременно и председател на Еврогрупата/Съвета по икономически и финансови въпроси.

Обсъдена бе и идеята за Европейски валутен фонд, за да се даде възможност на еврозоната за по-голяма автономност спрямо други международни институции, когато става въпрос за финансовата стабилност. Държавите членки ще трябва да обсъдят този въпрос допълнително и да определят възможните цели на фонда, структурата и финансирането. Европейският валутен фонд естествено ще се основава на ЕМС, който се превърна в основен инструмент за управление на потенциални кризи в еврозоната, и като такъв следва да бъде интегриран в правната рамка на ЕС. Така функциите на Европейския валутен фонд ще включват най-малко действащите механизми за предоставяне на помощ за ликвидността на държавите членки и евентуално бъдещия общ предпазен механизъм като крайна мярка за подкрепа на банковия съюз.

Основни функции на евентуалната финансова служба на еврозоната и на Европейския валутен фонд

В получер шрифт: дейности, осъществявани при настоящата структура



Източник: Европейска комисия.

По-силна икономическа, фискална и финансова интеграция с течение на времето ще позволи също и извършването на преглед на фискалните правила на ЕС. Докато, според някои, действащите понастоящем правила не са достатъчно строги, други ги възприемат като прекомерно ограничителни. Всички са съгласни обаче, че те са станали твърде сложни, което възпрепятства ангажираността и ефективното изпълнение. По-голяма интеграция с течение на времето, която дава подходящи гаранции и по-големи възможности за управление на икономическата взаимозависимост, заедно с по-стриктна пазарна дисциплина, ще позволи използването на по-прости фискални правила.

5. Заключение

Еврото е голямо постижение, което се подкрепя силно от европейските граждани. Ние трябва да го ценим и пазим. Но то далеч не е идеално и се нуждае от реформи, които ще му помогнат да постигне още по-добри резултати за всички нас. Това изисква политическа решителност, лидерство и смелост.

От последните петнадесет години бяха извлечени важни поуки и икономическото положение се подобрява. Въпреки това би било неправилно настоящото положение да се разглежда като задоволително. Еврото не е нито в основата, нито *единственото* решение на предизвикателствата, пред които са изправени днес европейските граждани. Все пак еврото създава конкретни възможности и отговорности, за които трябва да бъдем напълно информирани. В един глобализиран свят то носи ползи, които националните валути и икономики сами по себе си никога не биха могли да постигнат. То ни предпазва срещу колебанията на обменните курсове в света и е силен участник на световните валутни пазари. Еврото спомага за плавното функциониране на вътрешния пазар на ЕС. То е най-добрата застраховка за нашите спестявания и пенсии срещу инфлацията.

Вече е налице нарастващо осъзнаване на факта, че по-нататъшните стъпки към завършването на икономическия и паричен съюз са нужни. Като насока за предстоящата работа е важно първо да се постигне съгласие относно целта и водещите принципи за бъдещото развитие. Целта трябва да бъде очевидна: еврото трябва да затвърди ролята си като източник на споделен просперитет, икономическо и социално благосъстояние, въз основа на приобщаващ и балансиран растеж и ценова стабилност.

Значението на поставената задача изисква подходяща последователност. 2025 г. не е толкова далеч в бъдещето. Комисията предлага да се пристъпи към това на два етапа. В приложение 1 е представено обобщение.

Първият етап продължава до края на 2019 г. Това време следва да бъде използвано

за завършване на изграждането на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари с елементите, които вече са представени днес. Това са финансовият предпазен механизъм за Единния фонд за реструктуриране, мерките за допълнително намаляване на рисковете във финансовия сектор и Европейската схема за застраховане на депозитите. Редица нови инструменти, като например стандартите за по-добро икономическо и социално сближаване, също биха могли да бъдат изпитани. Демократичната отчетност и ефективност на структурата на ИПС ще се подобряват постепенно.

Вторият етап, обхващащ периода 2020—2025 г., ще бъде посветен на завършването на структурата на ИПС. Той ще включва по-широкообхватни мерки за допълване на финансовия съюз, сред които евентуално европейски сигурен актив и промяна на регулаторното третиране на държавните облигации. Освен това би могло да се предвиди функция за фискална стабилизация. В резултат на това структурата на институциите може да претърпи по-съществена промяна.

С настоящия документ за размисъл приканваме всички да изразят своите виждания за бъдещето на нашия икономически и паричен съюз като част от по-широкия дебат относно бъдещето на Европа. Пътят напред трябва да се основава на широк консенсус и да отчита глобалните предизвикателства, които предстоят. В това отношение документите за размисъл относно социалното измерение на Европа и извличането на ползите от глобализацията, както и предстоящият документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС също подхранват дискусиата относно бъдещето на нашия ИПС.

Време е да поставим прагматизма пред догмите, да поставим създаването на контакти пред индивидуалното недоверие. Петнадесет години след въвеждането на еврото и десет години след началото на кризата е време отново да помислим къде трябва да бъде нашият Съюз през следващото десетилетие и да положим обща основа за едно такова бъдеще.

6. Приложения



ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ЕВЕНТУАЛНА ПЪТНА КАРТА ЗА ЗАВЪРШВАНЕ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ ДО 2025 Г.

ПЕРИОД 2017—2019 г.	
ФИНАНСОВ СЪЮЗ	ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИСКАЛЕН СЪЮЗ
<p>БАНКОВ СЪЮЗ И СЪЮЗ НА ФИНАНСОВИТЕ ПАЗАРИ</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Въвеждане на допълнителни мерки за намаляване на риска във финансовия сектор ✓ Стратегия за намаляване на необслужваните кредити ✓ Създаване на общ предпазен механизъм за Единния фонд за реструктуриране ✓ Споразумение за европейска схема за застраховане на депозитите ✓ Финализиране на инициативите в рамките на съюза на финансовите пазари ✓ Преглед на европейските надзорни органи – първи стъпки към създаване на единен европейски надзорен орган на капиталовите пазари ✓ Работа по създаване на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации, за еврозоната 	<p>ИКОНОМИЧЕСКО И СОЦИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Допълнително укрепване на европейския семестър за координация на икономическите политики ✓ Подобряване на техническата помощ ✓ Работа по стандартите за сближаване <p>ИЗГОТВЯНЕ НА НОВАТА МНОГОГОДИШНА ФИНАНСОВА РАМКА НА ЕС</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ По-голям акцент върху подкрепата за реформи и по-добро свързване с приоритетите на еврозоната <p>ФУНКЦИЯ ЗА ФИСКАЛНА СТАБИЛИЗАЦИЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Обмисляне на въвеждането на функция за фискална стабилизация
ДЕМОКРАТИЧНА ОТЧЕТНОСТ И ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Провеждане на засилен и по-официален диалог с Европейския парламент ✓ Напредък към по-солидно външно представителство на еврозоната ✓ Предложение за включване на Фискалния пакт в правната уредба на ЕС 	
ПЕРИОД 2020—2025 г.	
ФИНАНСОВ СЪЮЗ	ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИСКАЛЕН СЪЮЗ
<p>ПОСТОЯННО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ИНИЦИАТИВИТЕ В РАМКИТЕ НА СЪЮЗА НА ФИНАНСОВИТЕ ПАЗАРИ</p> <p>РАЗГРЪЩАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СХЕМА ЗА ЗАСТРАХОВАНЕ НА ДЕПОЗИТИТЕ</p> <p>ПРЕМИНАВАНЕ КЪМ ИЗДАВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИ СИГУРЕН АКТИВ</p> <p>ПРОМЕНИ В РЕГУЛАТОРНОТО ТРЕТИРАНЕ НА ЕКСПОЗИЦИЯТА КЪМ ДЪРЖАВНИ ДЪЛГОВИ ИНСТРУМЕНТИ</p>	<p>ИКОНОМИЧЕСКО И СОЦИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Нови стандарти за сближаване и връзка с централната функция за стабилизация <p>ЦЕНТРАЛНА ФУНКЦИЯ ЗА СТАБИЛИЗАЦИЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Решение относно проектирането, подготовката за прилагането и начало на действията <p>ПРИЛАГАНЕ НА НОВАТА МНОГОГОДИШНА ФИНАНСОВА РАМКА НА ЕС</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ По-голям акцент върху стимулите за реформи <p>ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРАВИЛАТА НА ПАКТА ЗА СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ</p>
ДЕМОКРАТИЧНА ОТЧЕТНОСТ И ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Постоянен председател на еврогрупата, на пълно работно време ✓ Обявяване на еврогрупата за официална конфигурация на Съвета ✓ Напълно обединено външно представителство на еврозоната ✓ Интегриране на оставащите междуправителствени договорености в правната уредба на ЕС ✓ Създаване на финансова служба на еврозоната ✓ Създаване на Европейски валутен фонд 	

Източник: Европейска комисия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ

След като бяха извлечени поуки от кризата, от 2010 г. насам бе извършени значителен преглед на набора от инструменти на икономическия и паричен съюз, като той бе значително подсилен. Постигнат бе напредък в четири насоки:

Актуален набор от инструменти на икономическия и паричен съюз



Източник: Европейска комисия.

В разгара на кризата от 2011 — 2013 г. или в периода непосредствено след нея бяха предприети сериозни действия за запазване на целостта на еврозоната и за укрепване на нейната структура:

- ▶ Бяха въведени нови правила с цел да се подобри координацията на икономическите и фискалните политики и да се гарантира по-доброто им обсъждане на национално и европейско равнище. За тази цел бе въведен годишен цикъл на процеса на вземане на решения — Европейският семестър — така че да се постигне по-добро съгласуване на приоритетите на ЕС и националните приоритети чрез по-строг мониторинг и даване на политически насоки. Фискалните правила на ЕС, залегнали в т.нар. Пакт за стабилност и растеж, бяха допълнени чрез законодателството от т.нар. „пакет от шест законодателни акта“ и „пакет от два законодателни акта“, както и чрез междуправителствения Договор за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (ДСКУ), съдържащ „фискалния пакт“. Те спомогнаха за осигуряване на по-стриктен надзор на националните бюджети, за установяване на по-стабилни бюджетни рамки и за отделяне на по-голямо внимание на дълговите равнища. С тези правила бе въведена и нова процедура — процедурата при макроикономически дисбаланси. Тя спомага за откриването и коригирането на неблагоприятни икономически събития, преди те да се проявят.

- ▶ Бяха предприети редица инициативи с цел да се изгради по-сигурен финансов сектор за единния пазар. Тези инициативи образуват т. нар. „единна нормативна уредба“ за всички участници в областта на финансите в държавите — членки на ЕС. Единната нормативна уредба има за цел да осигури единен набор от хармонизирани пруденциални правила, които трябва да се спазват от институциите в целия ЕС. „Единната нормативна уредба“ представлява също така основата за т.нар. „банков съюз“. Макар банковият съюз да се отнася до държавите от еврозоната, държавите извън еврозоната също могат да се присъединят към него. Като част от банковия съюз отговорността за надзора и реструктурирането на големите и трансграничните банки в ЕС бе прехвърлена на европейско равнище. За тази цел бяха създадени единен надзорен механизъм (ЕНМ) и единен механизъм за реструктуриране (ЕМП). Основните правила за застраховане на депозитите бяха хармонизирани във всички държави членки, вследствие на което понастоящем всеки отделен депозит е напълно защитен в размер до 100 000 EUR.
- ▶ Бяха създадени спасителни фондове, чрез които да се предоставя финансова подкрепа за държави членки, които повече не могат да вземат заеми на финансовите пазари. Първоначално това бе въведено само временно и се осъществяваше чрез европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) и европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС). Настоящият извънреден фонд — Европейският механизъм за стабилност (ЕМС) — вече има постоянен характер и разполага с общ капацитет за отпускане на заеми в размер на 500 милиарда евро.

След встъпването в длъжност на настоящата Комисия през ноември 2014 г., и по-специално след публикуването на доклада на петимата председатели през юни 2015 г., бяха предприети редица важни допълнителни действия:

- ▶ Европейският семестър за координация на икономическите политики бе преработен. На държавите членки и заинтересованите участници (националните парламенти, социалните партньори, гражданското общество) бяха предоставени повече възможности за провеждане на обсъждания на всички нива. Обърнато бе по-голямо внимание на предизвикателствата пред еврозоната като цяло, съчетано със специфични препоръки и по-строг мониторинг върху разпространението на ефектите. Гъвкавостта, допускана от правилата на Пакта за стабилност и растеж, беше използвана за подпомагане на реформите и инвестициите, както и за по-добро отчитане на икономическия цикъл.
- ▶ На съображенията от социално естество вече се отдава същото значение, както на съображенията от икономически характер, като за тях в европейския семестър бяха включени специфични препоръки и нови социални показатели. Комисията направи и конкретни предложения за създаване на европейски стълб на социалните права, който да служи като ориентир за подновения процес на сближаване. Преди сключването на новата програма за подкрепа за стабилност за Гърция бе извършена специална оценка на социалното въздействие.
- ▶ С цел да подготви и подпомогне процеса на реформи на национално равнище Комисията предложи и Съветът прие препоръка, предвиждаща създаването на консултативни национални съвети по производителността от държавите членки на еврозоната. Комисията създаде също така служба за подкрепа на структурните реформи, която да обединява експертния опит от цяла Европа и да предоставя техническа подкрепа на заинтересованите държави членки.
- ▶ Като част от изграждането на банковия съюз Комисията предложи европейска схема за застраховане на депозитите, която да бъде въведена постепенно до 2025 г. Това ще позволи на всички вложители в еврозоната да се ползват с еднаква степен на защита, включително в случай на мащабни сътресения на местно равнище. Комисията представи освен това всеобхватен законодателен пакет, целящ допълнително намаляване на рисковете и укрепване на устойчивостта на финансовите институции в ЕС, и по-специално тази на банковия сектор.
- ▶ Като част от работата по изграждането на фискалния съюз Комисията и Съветът работиха по опростяването на действащите правила. Те обмислиха например възможностите за развитие на т. нар. показател за публичните разходи, който правителствата могат да контролират по-лесно и който поради

това отразява по-добре техните намерения. Комисията отправи също така призив за поставяне на по-голям акцент върху приоритетите на еврозоната в началото на всеки европейски семестър, както и за по-положителна фискална позиция за еврозоната като цяло. Новосъздаденият европейски фискален съвет ще помага за оценяване на прилагането на фискалните правила на ЕС.

- ▶ В рамките на укрепването на единния пазар и като елемент на по-обширния План за инвестиции за Европа, няколко инициативи спомогнаха за разширяване и подобряване на достъпа до финансиране за европейските предприятия. Занапред тези предприятия ще имат по-голям достъп до капиталовите пазари, благодарение на т. нар. съюз на капиталовите пазари, докато понастоящем те разчитат главно на финансиране от банките.
- ▶ Като част от усилията за укрепване на съществуващите институции, Комисията предложи да подобри външното представителство на еврозоната в международните финансови организации, като например МВФ, с постепенно осъществяване на предложеното до 2025 г. Работата по по-нататъшните стъпки към изграждане на единно представителство тепърва предстои да започне. Наред с това Комисията подкрепя усилията на Еврогрупата за осигуряване на по-голяма прозрачност на нейните документи и процедури.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ТЕНДЕНЦИИ В ЕВРОЗОНАТА ДО НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ

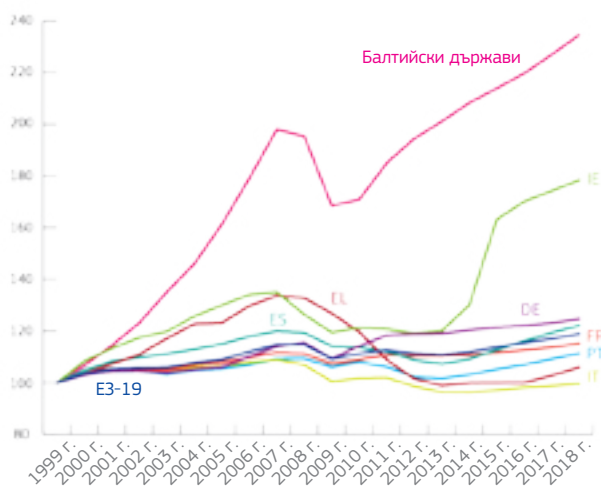
Въвеждането на еврото доведе първоначално до известно сближаване между участващите държави членки, по-специално от гледна точка на икономическия растеж и лихвените проценти.

Кризата обаче разкри някои значителни различия, натрупани през предходните години и свързани с конкурентоспособността, стабилността на банковия сектор и устойчивостта на публичните финанси. Тя доведе и до по-големи различия в икономическите резултати.

През последните години имаше известни индикации за развиваща се тенденция на намаляване на различията. При все това между държавите членки продължават да съществуват големи различия, като остават сериозни проблеми, наследени от кризата, и все още не се очертава стабилен процес на ново сближаване.

През първите години след въвеждането на еврозоната имаше значителен растеж, но по време на кризата в много от държавите членки настъпи значителен спад на жизнения стандарт. Така например, докато Германия отчита солиден растеж оттогава насам, БВП на Италия остава под нивата от периода преди кризата. Не всички икономики на държавите от еврозоната са се възстановили в еднаква степен.

Тенденции при реалния БВП на глава от населението Индекс 1999 г. = 100

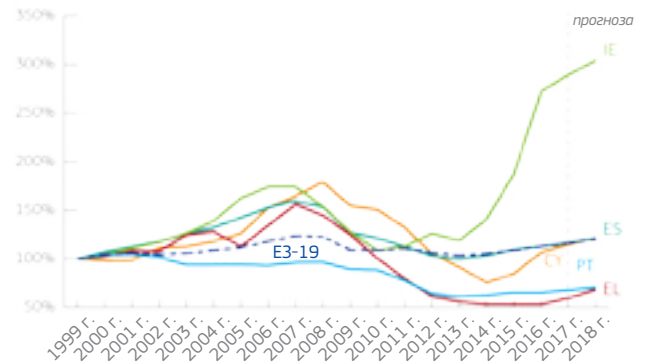
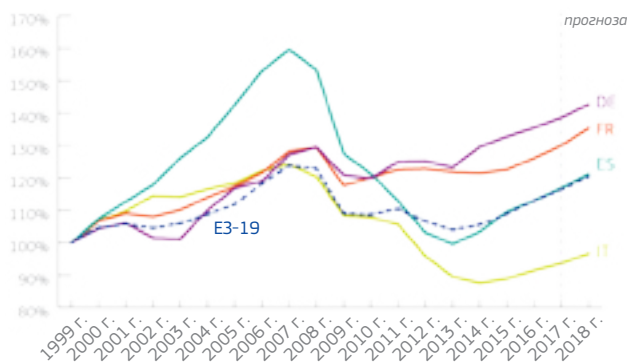


Източник: Европейска комисия.

Една от причините за различията в икономическите резултати е свързана с нивата на инвестициите. След значителния им спад по време на кризата, бяха нужни години за възобновяване на инвестициите, като те започнаха отново да се повишават едва през последните години. Инвестициите остават на особено ниски равнища в държавите членки, срещнали финансови затруднения по време на кризата.

Тенденции при общия обем на инвестициите

Индекс 1999 г. = 100

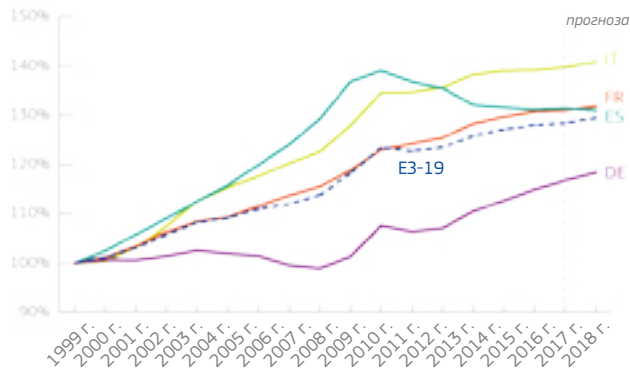


Източник: Европейска комисия.

Първите години след въвеждането на еврото бяха белязани с големи разлики в конкурентоспособността, изразена като разходи за труд. В Германия например имаше особено благоприятни промени в разходите в сравнение с Франция, Италия и други държави. В Испания бе направена сериозна корекция на разходите за труд вследствие на въвеждането на реформи в отговор на кризата.

Тенденции при номиналните разходи за труд за единица продукция

Индекс 1999 г. = 100

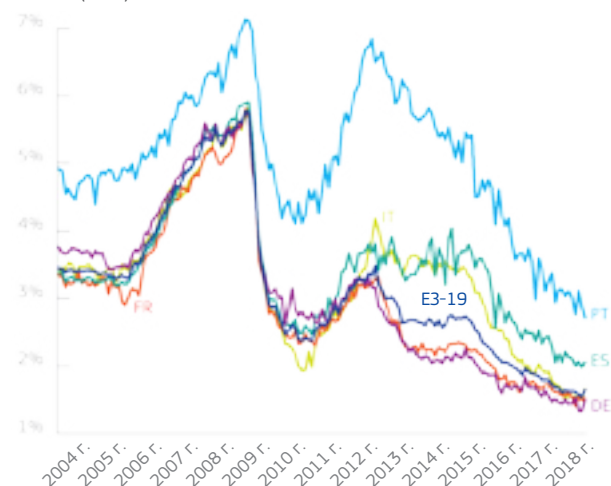


Източник: Европейска комисия.

Що се отнася до финансовите показатели, при лихвените проценти в частния сектор се наблюдава сближаване от 2012 г. насам. При все това остават налице значителни различия и условията за финансиране на предприятията все още зависят до голяма степен от държавата, в която те са установени. Освен това различията в обема на отпусканите кредити се увеличаваха до 2013 г. и едва след това започна сближаване.

Тенденции при лихвените проценти на кредитите за нефинансови предприятия и при размера на фирмените кредити

Лихви (в %)



Източник: Европейска централна банка.

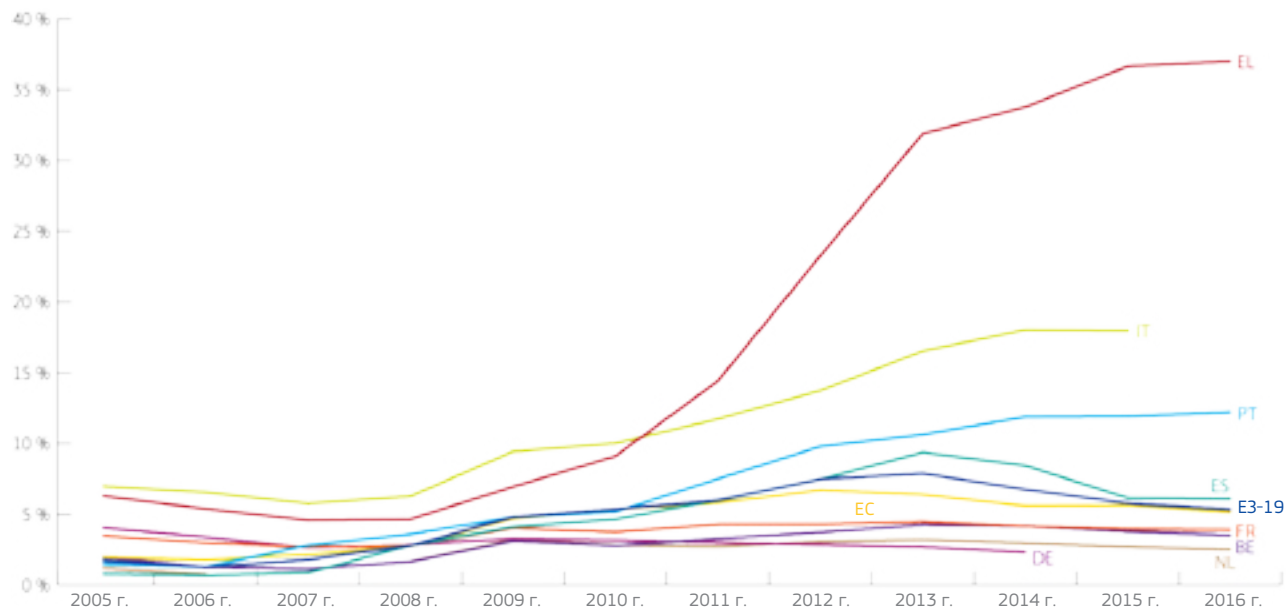
Брутен размер, темп на растеж по години



Източник: Европейска централна банка.

Нарастването на броя на необслужваните кредити — кредити, които не се погасяват или почти не се погасяват — в баланса на банките е последица от годините на кризата и същевременно е източник на уязвимост. Броят на тези кредити е много по-висок в държавите членки от Южна Европа, отколкото в останалата част на еврозоната.

Тенденции при дела на необслужваните кредити като част от общия размер на брутните кредити

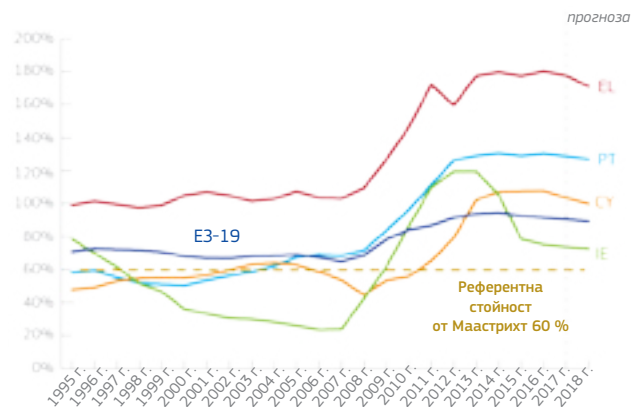
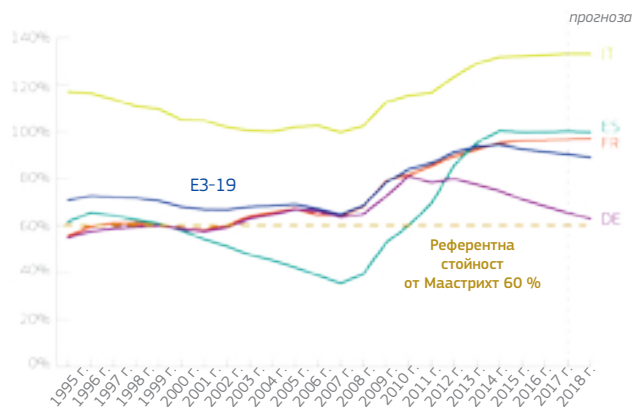


Източник: Световна банка и Международен валутен фонд, най-нови налични данни.

Кризата доведе до значително нарастване на държавния дълг. През последните години тази тенденция спря и средните стойности на нивата на държавния дълг започнаха да намаляват. Те обаче са все още високи и засега само няколко държави членки са постигнали значително намаляване.

Тенденции при държавния дълг

Брутен консолидиран държавен дълг, като % от БВП



Източник: Европейска комисия.



© Европейски съюз, 2017 г.

Повторното използване е разрешено, при условие че се посочи източникът.

Политиката на повторно използване на документите на Комисията е регламентирана с Решение 2011/833/ЕС (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39).



ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО
**БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА
ОТБРАНА**





Федерика Могерини

Заместник-председател и Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност



Юрки Катайнен

Заместник-председател, отговарящ за работни места, растеж, инвестиции и конкурентоспособност

Предговор

На 1 март 2017 г. Европейската комисия представи Бяла книга за бъдещето на Европа. След това бяха публикувани поредица от документи за размисъл, обхващащи основни теми, свързани с бъдещето на Европейския съюз с 27 държави членки.

Документът за размисъл относно бъдещето на европейската отбрана е четвъртият поред. В него се очертават основните тенденции и предизвикателства, които ще определят бъдещето на нашата сигурност и отбрана, и на тази основа се определят варианти по три различни сценария за преминаване към съюз за сигурност и отбрана. Тези сценарии не са взаимно изключващи се, а се основават на различна амбиция по отношение на съвместните действия в областта на сигурността и отбраната в рамките на ЕС.

Европейският съюз донесе безпрецедентен период на мир на нашия континент. Но растящата нестабилност в съседните на Европа региони и в света и новите нарастващи заплахи за сигурността, произтичащи от икономически, екологични и технологични фактори, представляват важни предизвикателства за нашата сигурност. Сигурността е все по-силна причина за безпокойство за гражданите, които се обръщат към Съюза, за да ги защити. За да удовлетворим тези очаквания, сигурността и отбраната трябва да играят по-важна роля в бъдещето на европейския проект. Тази необходимост беше призната в Декларацията от Рим, в която се излага визията за безопасен и сигурен Съюз, ангажиран със засилване на общата си сигурност и отбрана.

Бяха положени първите стъпки към изграждането на съюз за сигурност и отбрана. Дискусионният документ допълва текущата работа по пакет в областта на отбраната, одобрен от Европейския съвет през декември 2016 г., който се състои от изпълнение на Глобалната стратегия на ЕС в областта на сигурността и отбраната, европейския план за действие в областта на отбраната, както и сътрудничеството ни с НАТО. Тези три градивни елемента се превръщат в момента в много конкретни действия: ние реформираме структурите на нашата общата политика за сигурност и отбрана, развиваме гражданските и военните способности и инструменти, задълбочаваме европейското сътрудничество в областта на отбраната и укрепваме партньорството си с държавите партньори и партньорските организации като ООН и НАТО. При все това, за да може Съюзът да поеме по-голяма отговорност за европейската сигурност, трябва да се направи повече.

Въз основава на постигнатия напредък, е време да се обмислят конкретните амбиции по отношение на бъдещата роля на Съюза в областта на сигурността и отбраната. Този документ за размисъл е приносът на Европейската комисия по този дебат, който ще продължи във всички 27 държави членки.

Залогът за Европа и гражданите ни е много висок. Ние носим отговорността да изпълним обещанието за мир в полза на сегашното и на бъдещите поколения.

7 юни 2017 г.

„В тези времена на промяна, като вземаме присърце тревогите на нашите граждани, ние приемаме Римската програма и изразяваме решимост да работим за:
[...] Съюз, който е готов да поеме повече отговорности и да подпомага създаването на по-конкурентоспособна и интегрирана отбранителна промишленост; Съюз, ангажиран да укрепва общата си сигурност и отбрана, също и в сътрудничество и взаимно допълване с Организацията на Северноатлантическия договор, като отчита националните особености и правните ангажименти [...]“

Декларация от Рим, 25 март 2017 г.



Освен това вярвам, че трябва да работим за по-силна Европа в областта на сигурността и отбраната. Да, Европа е по-скоро „мека сила“. Но дори и най-силните меки сили не могат да бъдат ефективни в дългосрочен план, без да имат поне известен интегриран отбранителен капацитет“.

*Жан-Клод Юнкер
Председател на Европейската комисия
Политически насоки за Европейската комисия, 15 юли 2014 г.*

Съдържание

1. Въведение	146
2. Основни тенденции.....	147
3. Европа през 2025 г. — постигане на съюз за сигурност и отбрана	151
4. Бъдещи действия	158
5. Приложение	159

1. Въведение

Изграден върху развалините от две световни войни, отнели живота на 80 млн. души, нашият Съюз почива на визия за дълготраен мир на европейския континент. Вече над шестдесет години мнозинството европейци се радват на мир, обхващащ три поколения и седем десетилетия, най-дългият период в европейската история (вж. графика 1).

През това време светът, в който живеем, се измени из основи, но ангажиментът ни за мир е неизменен. Днес се радваме на безпрецедентни възможности в ежедневието си, но същевременно сме изправени и пред нови заплахи и предизвикателства. Не можем повече да смятаме за даденост, че у нас ще царят мир и сигурност, при условие че се превъоръжават световни и регионални сили, че терористи нанасят удари в градските центрове в Европа и по света и че се изострят кибератаките.

В тази ситуация Европейският съюз и неговите държави членки имат задължението и отговорността да защитават гражданите и да насърчават европейските интереси и ценности. Сигурността стана едно от най-големите опасения на европейците. Те се обръщат към Съюза, за да ги защити. С основание те искат да се чувстват в безопасност и сигурност в Европа — и това трябва да бъде факт.

Ние сме съвместно отговорни за защитата на нашите общества и свободи. За да изпълним обещанието си за мир, отправено към следващите поколения така, както мирът беше обещан на самите нас, сигурността и отбраната трябва да играят по-силна роля в европейския проект. Нашият Съюз най-добре може да предостави единствена по рода си добавена стойност по отношение на бъдещето на европейската сигурност и отбрана.

Много от заплахите, пред които сме изправени днес, не се спират на националните граници. Въпреки че държавите членки са на предна линия и отговарят за разполагането на сили за сигурност и отбрана, когато е необходимо, тези нови заплахи могат да се предотвратят или преодолеят най-добре чрез съвместна работа.

ЕС може да задейства, да улесни и да подсили това сътрудничество, като по този начин колективните

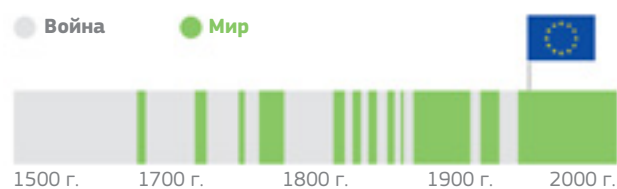
действия стават по-ефективни. Съюзът може да осигури рамката и стимулите за това държавите от ЕС да развият и поддържат повече и по-добри отбранителни способности. Това може да бъде постигнато чрез повече системно сътрудничество и съвместното разработване на технологии и способности, необходими за безопасността на Европа.

Една от основните силни страни на подхода на ЕС е, че Съюзът обединява меката и твърдата сила. Той използва инструменти за сигурност и отбрана, наред с дипломация, санкции, сътрудничество за развитие и търговия, насочени към предотвратяване на конфликти. Съюзът насърчава мира, приобщаващия растеж, правата на човека, върховенството на закона и опазването на околната среда у дома и в чужбина. Меката сила сама по себе си може да не е достатъчна в един нестабилен свят, но този интегриран подход е в основата на устойчива сигурност.

Съюзът ни също така предоставя единствена по рода си платформа за координиране на политиките за сигурност и отбрана с основни партньори като Организацията на Северноатлантическия договор и Обединените нации. Сближаването на ЕС и НАТО се придвижва понастоящем с безпрецедентен устрем.

В своята реч относно състоянието на Съюза от 2016 г. председателят Юнкер призова за „Европа, която закрила и осигурява защита у дома и в чужбина“. В този документ за размисъл се разглеждат въпросите, които са от значение за бъдещето на сигурността и отбраната ни. В него се отправя поглед отвъд сегашните дебати и решения. Вместо това в него се разглеждат основни структурни тенденции, представят се различни възможни сценарии за европейската сигурност и отбрана до 2025 г. и се очертават възможните ни пътища напред.

Графика 1: Война и мир в европейската история



Източник: Европейски център за политическа стратегия.

2. Основни тенденции

Редица стратегически, политически, икономически и технологични тенденции сочат, че е назрял моментът за радикална промяна в областта на европейската сигурност и отбрана.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ДВИЖЕЩИ СИЛИ

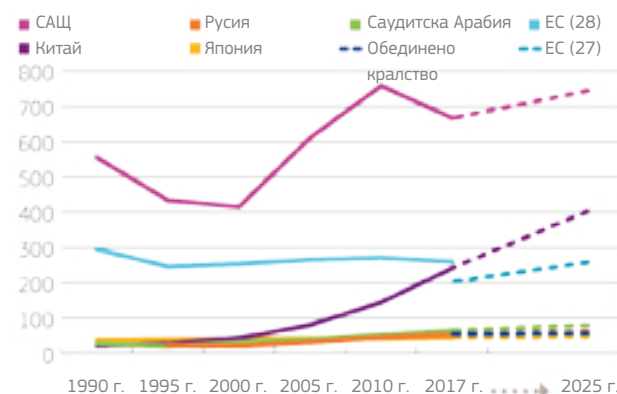
След десетилетия на мир в Европа се оформят нови реалности в рамките на Съюза и извън него. На изток някои страни са изправени пред военни, икономически, политически уязвимости и заплахи, както и пред липса на енергийна сигурност. Отвъд Средиземно море и в части от Африка на юг от Сахара разрастването на неуправлявани територии и конфликти създава вакуум, в който процъфтяват терористите и престъпниците. Регионалните съперничества се изострят и драстично се увеличава броят на жертвите сред цивилното население и на бежанците в света, като над 60 млн. души са разселени. Все по-голямата свързаност в света води до това, че границите между вътрешната и външната сигурност се размиват. Изменението на климата и недостигът на ресурси в съчетание с демографския растеж и слабата държавност също могат да доведат до конфликт и нестабилност по света.

В същото време трансатлантическите отношения се променят. Задачата за подобряването на европейската сигурност лежи на първо място на европейско равнище. Ресурси би трябвало да има в наличност: заедно европейските държави са на второ място по военни разходи в света. Заедно със Съединените щати и с други държави Европа носи отговорност за мира и сигурността в света. Ние ще продължим да предпочитаме и да извършваме съвместни действия с партньорите си, но следва да можем да действваме самостоятелно при необходимост.

През 2016 г. националните правителства засилиха отговора си на неотложните заплахи за сигурността и притесненията на гражданите си. Бюджетите за целите на отбраната бяха увеличени съответно. Но все още остава да се свърши много работа. Постигането на стратегическата независимост на Европа налага да изразходваме повече средства за отбраната си, както и да използваме средствата по-добре и със съвместни усилия (вж. графика 2). Съединените щати вече инвестират над два пъти повече за отбрана от всички

държави членки взети заедно и ще увеличат бюджета си с почти 10 % през 2018 г. Китай увеличи бюджета си с 150 % през последното десетилетие, а през 2017 г. се очаква ново увеличение от 7 %, като в същото време Русия инвестира 5,4 % от своя БВП за отбрана през миналата година (1).

Графика 2: Европейски разходи за отбрана в сравнителна перспектива



Източник: Стокхолмски международен институт за изследване на мира (данни от 2016 г.), Jane's, Европейски център за политическа стратегия.

ПОЛИТИЧЕСКИ ДВИЖЕЩИ СИЛИ

Лидерите на ЕС поеха ангажимент за укрепване на европейската сигурност и отбрана. И именно това искат и очакват от тях гражданите. Проучванията на общественото мнение ясно показват, че сигурността се превърна в най-голямата грижа за повечето европейски граждани (вж. графика 3), въпреки че причините за несигурността се различават в отделните държави членки.

Европейците също така са съгласни, че колективните действия между европейските държави са абсолютно необходими за тяхната сигурност. Голямо мнозинство граждани във всички държави членки биха искали да видят „повече Европа“ в областта на сигурността и отбраната (вж. графика 3). Когато стоките, услугите, парите и хората се придвижват свободно, сигурността не може да бъде разглеждана самостоятелно, нито изцяло гарантирана от самостоятелните действия на държавите членки. Посланието на европейците е пределно ясно: сигурността и отбраната следва да бъдат неразделна част от същината на нашия Съюз.

(1) Стокхолмски международен институт за изследване на мира, Jane's.

Фигура 3: Опасения и искания на гражданите



Какво ни безпокои най-много?

2012 г. 2013 г. 2014 г. 2015 г. 2016 г.



Какво искаме?

Съгласни сме за обща политика за сигурност и отбрана сред държавите членки



Какво виждаме?

„Гласът на ЕС тежи на световната сцена“



Забележка: данните са в процент от общия брой анкетирани в ЕС. Анкетираните бяха помолени да изберат две теми от предварително определен списък.

Източник: Евробарометър.

ИКОНОМИЧЕСКИ И ТЕХНОЛОГИЧНИ ДВИЖЕЩИ СИЛИ

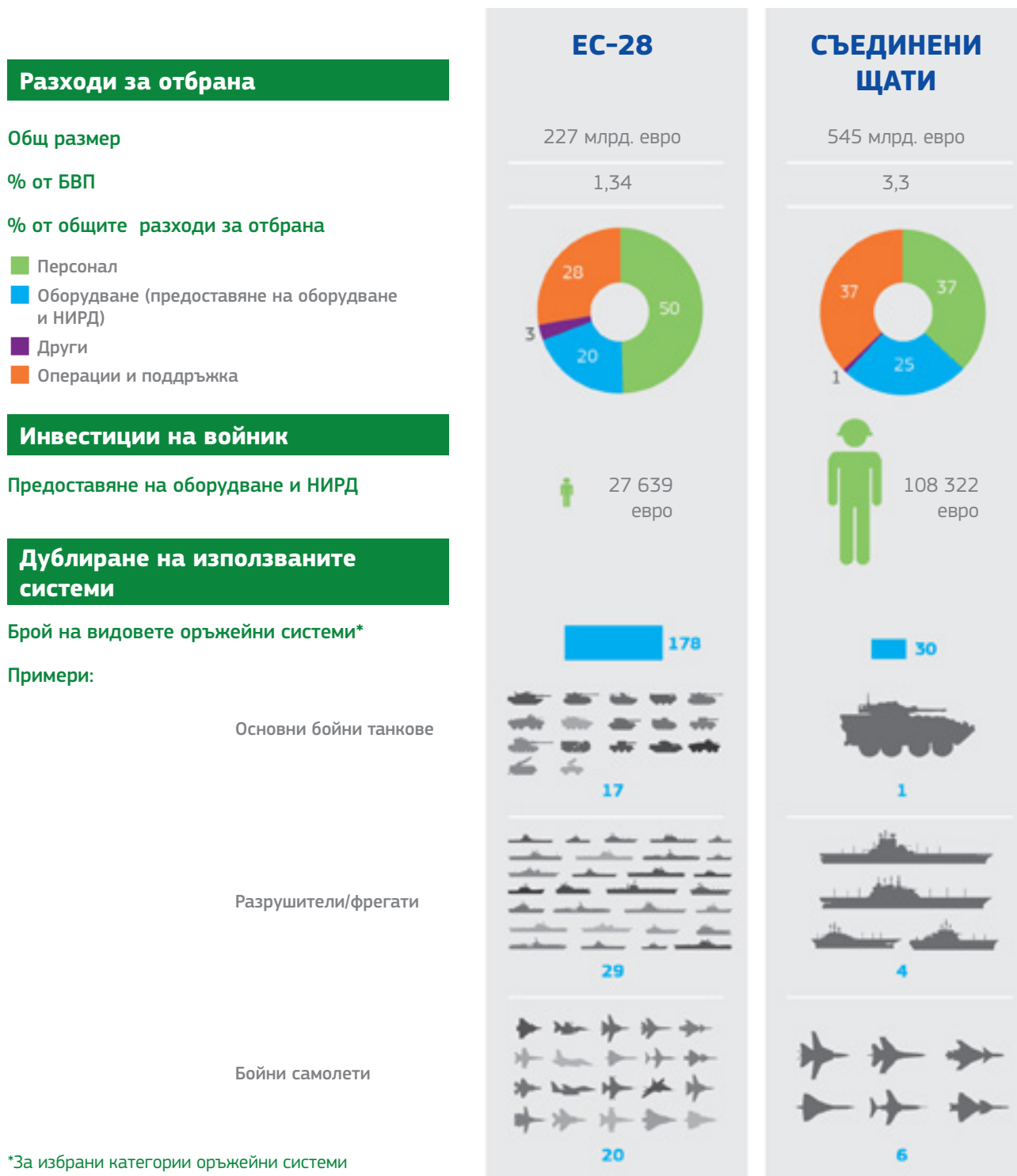
Днес пазарите в областта на отбраната са силно фрагментирани, което води до липса на оперативна съвместимост и алтернативни разходи от най-малко 30 млрд. евро. В сравнение с размера на изразходваните средства получените отбранителни способности са силно недостатъчни (вж. графика 4) и съществуват разлики в приноса на държавите членки за европейската отбрана.

В свят, който е взаимосвързан, оспорван и сложен, държавите членки просто са твърде малки, за да действат самостоятелно. Силите с континентален размер са много по-добре пригодени за това, отколкото държавите с малък или среден размер. Икономите от мащаба са по-важни от всякога за подобряване на ефективността и ефикасността.

Това е още по-важно, при условие че натискът върху националните бюджети продължава да е висок. Напрежението между фискалните ограничения и конкуриращите се приоритети на публичната политика ще продължи да характеризира политическата икономика на много държави членки. Същевременно

конкуренцията сред глобалните индустриални сили ще нараства, което изисква по-ефективно използване на ресурсите (кръгова икономика). Ако Европа иска да бъде конкурентоспособна в световен мащаб, тя ще трябва да обедини и интегрира най-добрите си промишлени и технологични способности.

Фигура 4: Дублиране на разходите за европейска отбрана



Източник: Стокхолмски международен институт за изследване на мира (данни от 2016 г.), Международен институт за стратегически изследвания (военен баланс 2017 г.), Европейски център за политическа стратегия, Мюнхенски доклад за сигурността, 2017 г.

Технологичните промени драстично променят и естеството и картината на сигурността и отбраната. Големите информационни масиви, технологията за изчисление „в облак“, както и безпилотните транспортни средства и изкуственият интелект внасят революционни промени в отбранителния сектор. Те също така увеличават технологичните постижения на гражданския сектор в сферата на отбраната. Наличието на такива сравнително достъпни технологии обаче позволява и бързото нарастване на неконвенционалните, транснационалните и асиметричните заплахи като хибридни, терористични, кибернетични, химични, биологични и радиологични

атаки. Рязкото нарастване на потребителите на интернет превърна киберпрестъпността и използването на интернет за тероризъм в нова граница на войната на XXI век.

В перспектива, ефективната европейска политика за сигурност и отбрана ще се основава на ефикасно координиране на значителни инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, направени от ЕС и неговите държави членки. Това ще помогне да се върви в крак с новите тенденции и да се създадат технологичните и промишлените способности, от които се нуждае Европа, за да гарантира стратегическата си независимост.

3. Европа през 2025 г. — постигане на съюз за сигурност и отбрана

Заплахите за сигурността са близо до нашите граници и граждани. Политическите лидери вече започнаха да дават отговор на тези тенденции. В ход са набор от инициативи за изпълнение на Глобалната стратегия в областта на сигурността и отбраната, за развиване на по-силни отношения между ЕС и НАТО и за предоставяне на възможност на държавите членки да се ангажират с научноизследователска дейност в областта на отбраната и да развиват способности за отбрана заедно.

Постепенно се полагат основите на Европейски съюз за сигурност и отбрана. Само ако вървим неотклонно по този път, гражданите ни ще се чувстват и ще бъдат в безопасност. Постигането на това ще изисква напредък в редица области:

Първо, за да бъдат държавите членки по-силни и по-суверенни в глобализирания свят, е нужно повече сътрудничество в рамките на Европейския съюз, включително в областта на отбраната. Това ще стане при пълно зачитане на конституционните права и отговорности на всяка държава. Всъщност систематичното сътрудничество в областта на отбраната и постепенната интеграция ще допринесат за опазването на националния им суверенитет.

Второ, в миналото са съществували разлики във възприемането на заплахите и стратегическите култури. Естеството на заплахите също се промени с течение на времето. Сега сме изправени пред хибридни и транснационални заплахи, както и пред значителното въздействие на конфликтите в съседните региони. Съюзът за сигурност и отбрана следва да насърчава по-стриктна съгласуваност между стратегическите култури, както и общо разбиране за заплахите и подходящите отговори. Това ще изисква съвместно вземане на решения и действия, както и по-голяма финансова солидарност на европейско равнище.

Трето, характерът на трансатлантическите отношения се променя. Повече от всякога е нужно европейците да поемат по-голяма отговорност за собствената си сигурност. Както и в момента, ЕС и НАТО ще продължат да координират действията си в областта на „твърдата“ и „меката“ сигурност. Успоредно с това, ЕС ще предостави рамката, в която 27 държави членки след Брекзит — 21 от които са съюзници от НАТО (вж. графика 5) — ще засягат колективно защитата си и ще отстраняват съществуващите пропуски. Това би позволило на ЕС-27 да поеме отговорността за собствената си сигурност в по-голяма степен

и да отбележи силен напредък в приноса си към международния мир и сигурност.

Четвърто, трябва да увеличим обхвата и ефикасността на разходите за отбрана. Дублиранията между държавите членки могат да повлияят върху оперативната съвместимост на отбранителното оборудване. Те могат да доведат и до липса на подготовка и готовност на въоръжените сили и до недостатъци в отбранителните способности. За да се предотврати това, разходите за отбрана на държавите членки следва да бъдат координирани по-добре. По-голямата част от финансовите ресурси за отбрана ще продължат да идват от национални източници. Все пак, един бюджет на ЕС, отразяващ нова амбиция в областта на отбраната, съчетан с широкомащабен европейски фонд за отбрана, би трябвало да позволи на европейците да изразходват по-добре и по-ефективно средствата. Европейският съвет би могъл да обмисли как да бъдат преодолените текущите ограничения за общо финансиране на военните аспекти на ЕС, когато се върви напред към обща отбрана.

Графика 5: Членки на ЕС и НАТО (2017 г.)



Източник: Европейски център за политическа стратегия.

И накрая, систематичното сътрудничество и интеграция в областта на отбраната на свой ред изискват истински единен пазар в областта на отбраната. Това означава да се насърчават промишлената конкуренция, трансграничният достъп на по-малките предприятия във веригата на доставка, специализацията, икономите

от мащаба за доставчиците, оптимизираните производствени мощности, по-ниските производствени цени и сигурността на доставките. Единният пазар за отбрана би улеснил и провеждането на съществено важни научни изследвания и появата на нови предприятия, за да се разработят ключовите технологии, от които се нуждае Европа, за да посрещне предизвикателства в областта на сигурността. Ще има обаче и разходи, свързани с този преход, както и основателни опасения, на които ще трябва да се отговори чрез подходящи мерки и да се гарантира защитата на националните интереси в областта на сигурността.

В зависимост от политическата воля на държавите членки за постигането на напредък по тези въпроси, могат да се предвидят три сценария до 2025 г.

Всички сценарии представляват постепенни стъпки в същата посока. При всички тях се отчитат различните тенденции и стратегически движещи сили, изброени по-горе. Основните градивни елементи в различни сценарии не са нито изчерпателни, нито взаимноизключващи се. Те по-скоро подчертават различни елементи, свързани с различна амбиция за съюза за сигурност и отбрана, по отношение на солидарността, операциите, способностите, съответния промишлен сектор и използването на финансовите ресурси. Сценариите показват до каква степен потенциалната добавена стойност на ЕС може да бъде разгърната в зависимост от желанието на държавите членки. Някои от елементите, споменати в сценариите, са вече разгледани или се прилагат. Трите сценария имат илюстративен характер и не предопределят окончателната правна и политическа позиция на Комисията.

а) Сътрудничество за сигурност и отбрана

При този сценарий 27-те държави членки ще си сътрудничат в областта на сигурността и отбраната по-често, отколкото в миналото.

Това сътрудничество ще остане до голяма степен доброволно и ще зависи от решения *ad hoc*, когато се появи нова заплаха или криза. В един все по-сложен и нестабилен свят ще се изисква по-голямо сътрудничество, отколкото през предишните десетилетия, но държавите членки няма да бъдат обвързани — в политическо или правно отношение — да следват обща посока в областта на сигурността и отбраната. Солидарността ще бъде тълкувана и изразявана за всеки отделен случай от всяка държава членка.

Европейският съюз ще продължи да може да разполага граждански мисии и военни мисии и операции с относително малък мащаб за управление на кризи. Той ще осъществява предимно мисии за изграждане на капацитет, за да се укрепят и реформират структурите за сигурност и отбрана на партньорските държави, като в този процес се укрепва устойчивостта на самия ЕС. По-мощни и по-сложни операции ще бъдат ръководени от най-способните за това държави членки. Във всеки случай стратегическата свобода на действие на Съюза ще зависи от степента на съгласие между държавите членки.

ЕС ще допълни усилията на отделните държави членки и на основните ни партньори. По-специално, сътрудничеството с НАТО ще става все по-интензивно в области като хибридните заплахи, киберсигурността и морската сигурност, където за ефективни действия е необходима комбинация от твърда и мека сила. Когато присъстват и ЕС, и НАТО обаче, НАТО ще продължи да разчита на по-големия военен капацитет, с който разполага, докато ЕС ще използва своя по-широк инструментариум и ще свърже своите „по-меки“ средства, инструменти и действия към своите целеви военни мисии и операции.

В голяма степен национални ще останат реакциите срещу неконвенционални заплахи, които са на границата между вътрешната и външната политика като терористични, хибридни или кибернетични заплахи, но тези реакции ще станат по-ефективни чрез по-голяма подкрепа на равнище ЕС. Европейският съюз ще улесни още повече споделянето на информация с цел подобряване на осведомеността и повишаване на устойчивостта на държавите членки. Националните служби за сигурност и разузнаване ще обменят по-систематично информация за по-доброто и колективно разбиране на външните заплахи. Държавите членки ще увеличат своя обмен на информация относно кибернетични заплахи и атаки, което ще им позволи да разработят по-ефективни национални стратегии, способности и реакции. Съюзът може също така да допринесе пряко за повишаването на устойчивостта на особено важни инфраструктури, вериги за доставка и на предприятията като цяло в области като енергетиката и космическото пространство. Европейската гранична и брегова охрана ще помогне за наблюдението и защитата на външните граници на ЕС.

Сътрудничеството в областта на отбраната ще остане политическа цел. Ще има повече колективна работа, особено по отношение на разработването на подобрени възлови технологии или за логистичните фактори на военните операции. Засилването на сътрудничеството ще бъде осъществявано главно „отдолу-нагоре“ от икономическите и технологичните

движещи сили, посочени по-горе. То ще бъде също резултат от усилията за повишаване на прозрачността на планирането на отбраната от страна на държавите членки, от създаването на програма на ЕС за научни изследвания в областта на отбраната и от учредяването на Европейски фонд за отбрана с цел съвместното разработване на нови способности. Тези инициативи ще допринесат за стратегическата самостоятелност на Европа във възловите технологии и ще доведе до повишаването на икономическата ефективност на разходите за отбрана.

Въпреки това европейската отбранителна промишленост ще остане фрагментирана. По-голямата част от отбранителните способности, особено сложните платформи, ще продължат да бъдат разработвани и доставяни на национална основа. Леко увеличените разходи за отбрана от държавите членки обикновено няма да се изразходват съвместно. В резултат на това много малко държави, ако въобще има такива, ще запазят пълен спектър въоръжени сили. Действията на ЕС за сигурност и отбрана ще продължават да разчитат на доброволен национален принос, което води до недостатъчно сътрудничество във възлови области като авангардните способности. Това ще ограничи способността на ЕС да се ангажира в най-отговорните мисии.

6) Споделена сигурност и отбрана

При този сценарий 27-те държави членки ще преминат към споделена сигурност и отбрана. Те ще бъдат много по-солидарни във финансов и оперативен план в областта на отбраната, като ще разчитат на по-широко и по-задълбочено разбиране на възприятията за съответната заплаха, както и на сближаването на съответните стратегически култури.

В резултат на това ЕС ще повиши способността си да проектира военната сила и да участва пълноценно в управлението на външни кризи и в изграждането на способностите на партньорите в областта на сигурността и отбраната. Това ще подобри също способността му да защитава Европа в области, които са на границата между вътрешната и външната политика, като борбата срещу тероризма, противодействието на хибридни и киберзаплахи, граничния контрол и морската и енергийната сигурност.

Сътрудничеството на ЕС с НАТО ще се задълбочи още повече. ЕС и НАТО ще си сътрудничат и ще се координират систематично, като мобилизират целия набор от съответните си инструменти. Във външнополитически план ЕС и НАТО ще подобрят

координацията на своите действия по управление на кризи и за изграждане на капацитет, например чрез координирани действия по наблюдение, чрез интервенции срещу терористични групи или чрез мисии за морска сигурност и защита на границите. Там, където се пресичат външната и вътрешната сигурност, ЕС ще предприеме по-решителни действия в борбата със заплахи и предизвикателства, попадащи под прага на клаузата за колективна отбрана, предвидена в Договора от Вашингтон.

При управлението на кризи ЕС значително ще увеличи капацитета си да проектира военна сила във външен план, което ще му позволи да провежда операции с голям интензитет в борбата срещу тероризма и хибридните заплахи. Мисиите на ЕС за изграждане на граждански и военен капацитет ще бъдат подсилени, което ще допринесе за по-голямата устойчивост на държавите в съседните региони и извън тях. Това ще бъде улеснено от по-ефективните и солидни структури за управление на кризи. Ще е необходима също повишена готовност от държавите членки с най-силни въоръжени сили да извършват съвместно отговорни мисии и операции за управление на кризи от името на Съюза в съответствие с член 44 от Договора за Европейския съюз. По-голямата способност за предприемане на действия ще бъде съчетана с политическата воля за това. Вземането на решения ще стане по-бързо и ще съответства на скоростта на бързо променящия се стратегически контекст. В крайна сметка ЕС ще стане по-силен и по-реактивен гарант на сигурността, със стратегическата самостоятелност да действа сам или заедно с основните си партньори.

При този сценарий ЕС ще бъде по-пряко ангажиран в защитата на държавите членки и гражданите в случай на значителни атаки или смущения, засягащи дадена държава и/или нейните особено важни инфраструктури. ЕС ще даде възможност за сътрудничество между държавите членки за систематично докладване на кибернетични атаки. Това сътрудничество ще спомогне за увеличаване на устойчивостта, за въвеждане на учения по кибернетична сигурност и ще внесе отбранително измерение в тях. Засиленото сътрудничество и ефективното наказателно преследване ще засилят способността за откриването и наказването на престъпниците, осигурявайки по този начин по-силен възпиращ ефект срещу кибернетичните атаки. Разузнавателните действия (анализ и оценки на заплахите) на държавите членки ще бъдат систематично споделяни и сливани, а Съюзът ще поддържа силен акцент върху борбата с финансирането на тероризма, организираната престъпност и изпирането на пари. Засилената допълнително европейска гранична и брегова охрана, използвана максимално, ще контролира и защитава външните граници на ЕС и ще работи в синхрон със силите за отбрана. Съюзът

също така ще ускори работата си за разнообразяване на енергийните източници, ще разработи и насърчи стандарти за енергийна безопасност, ще координира подготовеността при заплахи за здравето и ще подобри управлението на риска в областта на митниците.

И накрая, Съюзът ще продължи да развива своите космически програми, предоставяйки допълнителни услуги в областта на сигурността и отбраната, сред които наблюдението на морските и други граници, функциите по издирване и спасяване или сигурните правителствени комуникации. Обхватът на рамката за подкрепа на наблюдението и проследяването може да бъде разширен за отстраняването на кибернетични и други заплахи за спътници или наземна инфраструктура.

Сътрудничеството в областта на отбраната между държавите членки ще се превърне по-скоро в правило, а няма да е изключение. Националното планиране на отбраната ще стане по-съгласувано, което ще улесни сътрудничеството на държавите членки при придобиването и поддържането на способности, като по този начин ще се подобри оперативната съвместимост. Дублиранията между държавите членки ще бъдат драстично намалени. Разработването и възлагането на поръчки за сложни платформи ще се управлява съвместно. Ръководени от амбициозен Европейски фонд за отбрана, държавите членки ще разработят по-систематично многонационални способности в няколко области, сред които стратегическия транспорт, дистанционно управляемите летателни системи, морското наблюдение и сателитните комуникации, както и офанзивните способности. Тези многонационални способности ще бъдат подкрепени от съвместните планове и командни структури на равнище ЕС, както и от логистика. По-конкретно, елементите на многонационалните сили в готовност, както и медицинското командване и командването на въздушния транспорт в рамките на ЕС ще предоставят ефективна подкрепа на мисиите и операциите на ЕС, докато общата европейска военна култура ще се стимулира чрез съвместни образователни, обучителни и широкомащабни учения. Освен това посредством европейските програми ще бъдат разработени технологии от особено голямо значение, а именно в областта на изкуствения интелект, биотехнологиите и суперкомпютрите. Би могла да бъде създадена европейска обсерватория, която да следи чуждестранните преки инвестиции в тези технологии от ключово значение и да анализира потенциалното им въздействие. Европейците ще разполагат с повече способности чрез оперативни съвместими сухопътни, въздушни, космически и морски способности за отбрана. Освен това употребата на ресурсите ще стане по-рационална благодарение на икономите от мащаб, постигнати чрез консолидирането на отбранителна промишленост, функционираща в общоевропейски

пазар на отбранително оборудване, и благоприятните условия на финансиране по цялата верига на доставки в полза на малките и средните предприятия.

в) Обща отбрана и сигурност

При този сценарий държавите членки ще задълбочат сътрудничеството и интеграцията към обща отбрана и сигурност. Такъв Съюз за сигурност и отбрана ще се основава на глобални стратегически, икономически и технологични фактори, както и на политически гласък от европейските граждани за обща европейска политика за сигурност и отбрана.

Солидарността и взаимопомощта между държавите членки в областта на сигурността и отбраната ще се превърне в норма въз основа на пълното използване на член 42 от Договора за Европейския съюз, който предвижда постепенното определяне на обща политика на отбрана, което ще доведе до обща отбрана.

При пълно спазване на задълженията на държавите членки, чиято обща отбрана се осигурява в рамките на Организацията на Северноатлантическия договор, защитата на Европа ще стане взаимно подсилваща се отговорност на ЕС и НАТО. Допълвайки НАТО, общата политика за сигурност и отбрана на Европа ще повиши нейната устойчивост, ще защитава Съюза от различни форми на агресия и ще предостави очакваните от гражданите гаранции.

ЕС ще е способен да провежда високотехнологични операции, за да защитава Европа по-добре, сред които потенциални операции срещу терористични групи, военноморски операции във враждебна среда или действия за киберотбрана.

Заплахите за сигурността ще са обект на систематичен мониторинг и ще се оценяват съвместно в тясно сътрудничество с националните служби за сигурност и разузнаване. Планирането на действия при извънредни ситуации ще бъде провеждано на европейско равнище, което ще доведе до по-тясна връзка между вътрешната и външната сигурност. Взаимната свързаност на интересите в областта на националната сигурност ще доведе до истински европейски интереси в областта на сигурността.

Повишената способност за действия на равнище ЕС ще бъде подкрепена от по-голямата степен на интеграция на силите за отбрана на държавите членки, което ще укрепи още повече солидарността между тях. Тези сили ще бъдат предварително позиционирани и ще са на постоянно разположение за бързо разполагане от името на Съюза. Те ще участват в редовни съвместни военни

учения и ще бъдат обучавани редовно в европейските колежи за отбрана, което ще улесни сближаването на стратегическите култури.

Във вътрешен план ЕС ще засили устойчивостта си и тази на своите държави членки чрез секторни политики в области като киберсигурността, защитата на особено важни инфраструктури или противодействието на екстремисткото насилие. Що се отнася до киберсигурността, ЕС ще координира сценариите за реакция и действията в случай на кибератаки или външна намеса в демократичните процеси в държавите членки, включително чрез системен обмен на информация, техническо сътрудничество и съвместни доктрини. Европейската гранична и брегова охрана ще разчита на постоянни европейски морски сили и на европейските разузнавателни средства като дистанционно управляемите системи от летателни апарати или спътници. Ще бъдат създадени европейски сили за гражданска защита, които да реагират бързо на природни или предизвикани от човека бедствия. Постоянни договорености между държавите членки ще позволят бързото придвижване на военно оборудване в цяла Европа.

Планирането на отбраната на държавите членки ще стане напълно синхронизирано, а националните приоритети за развитие на способностите ще вземат предвид договорените европейски приоритети. Впоследствие тези способности ще се разработват въз основа на тясно сътрудничество или дори интеграция или специализация.

Способностите в области като космическото пространство, въздушното и морското наблюдение,

комуникациите, стратегическите въздушни превози и киберпространството ще бъдат осигурявани колективно от държавите членки с подкрепата на Европейския фонд за отбрана, за да се гарантира незабавна реакция. Европа ще бъде в състояние да разгърне кибернетични способности за откриване и нападение. Съвместните многонационални програми за развитие и обществени поръчки ще нараснат значително в области като транспортните летателни апарати, хеликоптерите, разузнавателните активи или отбранителните способности срещу химически, биологични, радиологични или ядрени рискове. Всичко това ще бъде подкрепено от истински европейски пазар в областта на отбраната с европейски механизъм за наблюдение и защита на ключови стратегически дейности от враждебни външни придобивания. Специална европейска агенция за научни изследвания в областта на отбраната ще подкрепя перспективните иновации и ще помогне за реализацията им във военните капацитети на утрешния ден. Високо технологичните знания ще бъдат обединени, което дава възможност на научните изследвания от особено значение и на новосъздадените предприятия да разработват възлови технологии за преодоляването на предизвикателствата в областта на сигурността в Европа. Ще бъдат постигнати ефективно изразходване на средствата за отбрана и повече и по-добри резултати от отбраната чрез правилното съчетание от конкуренция и консолидиране, специализация, икономии от мащаба, съвместно използване на скъпи военни средства и технологични иновации, чиято цел е да се получи най-доброто съотношение между качество и изразходвани средства.

	Принципи	Действия	Способности	Ефективност
Сценарий а): Сътрудничество в областта на сигурността и отбраната	ЕС допълва усилията на държавите членки и солидарността продължава да се проявява на ad hoc основа и да бъде тълкувана индивидуално от държавите членки.	Мисии за изграждане на капацитет, операции за управление на малки кризи, по-голям обмен на разузнавателни сведения, подкрепа на ЕС за устойчивостта на държавите членки. Сътрудничеството между ЕС и НАТО продължава, както досега.	Разработване на подобрени възлови технологии на равнище ЕС, но трудности да бъде запазена пълната гама способности; ограничено използване на Европейския фонд за отбрана.	Първоначални икономии от мащаба.
Сценарий б) Споделена сигурност и отбрана	ЕС допълва усилията на държавите членки, оперативната и финансовата солидарност между държавите членки се превръща в норма.	Управление на кризи, изграждане и защита на пресечните точки между вътрешните и външните проблеми. Държавите членки следят/си оказват съдействие в областта на кибернетичните заплахи и споделят разузнавателни сведения, европейската гранична и брегова охрана защитава външните граници. ЕС и НАТО се координират относно пълния спектър на твърдите/меките зони за сигурност.	Съвместно финансиране на възлови способности и съвместното закупуване на многонационални способности, подкрепяни от Европейския фонд за отбрана; Общо планиране и развитие на общи вериги за създаване на стойност.	Значителни икономии от мащаба на пазара в областта на отбраната в европейски мащаб, благоприятни финансови условия по веригата на доставки в отбраната.
Сценарий в) Обща отбрана и сигурност	Солидарност и взаимопомощ, обща отбрана, както е предвидено в Договора.	Отговорни изпълнителни операции, ръководени от ЕС; съвместен мониторинг/ оценка на заплахите и планове за действие при непредвидени ситуации. Киберсигурност на равнището на ЕС; Европейската гранична и брегова охрана разчита на постоянни морски сили и на европейските разузнавателни средства като безпилотни летателни апарати/ спътници. Европейски сили за гражданска защита. Допълвайки НАТО, общата политика за сигурност и отбрана на Европа ще повиши нейната устойчивост, ще защитава Съюза от различни форми на агресия.	Общи възможности за финансиране и закупуване на способности, финансирани от бюджета на ЕС. Технологична независимост.	Ефикасност на разходите за отбрана чрез икономии от мащаба, специализация, съвместно използване на скъпи военни средства и технологични иновации, предназначени да намалят разходите за отбрана, както и все по-добра подготовка за справяне с международната конкуренция.

Фигура 6: Елементите на Европейския съюз за сигурност и отбрана



Източник: Европейски център за политическа стратегия.

4. Бъдещи действия

Укрепването на европейската сигурност е задължително. Държавите членки ще имат главната роля. Те ще определят и достигнат европейско равнище на амбиция с подкрепата на институциите на ЕС. Подетите в момента инициативи ясно показват, че държавите членки и институциите на ЕС вече са поели по този път. Но с каква скорост държавите искат да изградят истински Европейски съюз за сигурност и отбрана? До каква степен те са склонни да действат предвидливо, вместо да реагират на стратегическия контекст? Доколко те считат, че европейската сигурност е отговорност на Европа?

Старите възражения са известни и трябва да бъдат преодоляни. Бъдещето на Европейския съюз като проект за мир за бъдещите поколения вече се гради също на основите на Съюз за сигурност и отбрана: с поглед към 2025 г. държавите членки ще определят желания от тях път и бързината, с която да го изминат, за да защитят гражданите си.

5. Приложение

ПРИЛОЖЕНИЕ

Договор за Европейския съюз

Разпоредби, свързани с общата политика за сигурност и отбрана

Член 42

1. Общата политика за сигурност и отбрана е неразделна част от общата външна политика и политика на сигурност. Тя осигурява на Съюза оперативен капацитет, който почива на граждански и военни средства. Съюзът може да прибегне до тях при изпълнение на мисии извън територията на Съюза, с цел да осигури поддържането на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност, в съответствие с принципите на Устава на Организацията на обединените нации. Изпълнението на тези задачи се основава на капацитета, предоставен от държавите членки.

2. Общата политика за сигурност и отбрана включва постепенното определяне на обща политика на отбрана на Съюза. Тя ще доведе до обща отбрана от момента, в който Европейският съвет, като действа с единодушие, вземе това решение. В такъв случай, той препоръчва на държавите членки да приемат решение в този смисъл в съответствие с конституционните им изисквания.

Политиката на Съюза по смисъла на настоящия раздел не засяга специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на определени държави членки, тя зачита задълженията, произтичащи от Северноатлантическия договор на определени държави членки, които виждат осъществяването на тяхната обща отбрана в рамките на Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) и е съвместима с общата политика за сигурност и отбрана, приета в тази рамка.

3. Държавите членки предоставят на разположение на Съюза, с оглед прилагането на общата политика за сигурност и отбрана, граждански и военни способности, за да допринесат за реализиране на определените от Съвета цели. Държавите членки, които сформират помежду си многонационални сили, могат също да ги предоставят на разположение на общата политика за сигурност и отбрана.

Държавите членки се задължават постепенно да подобряват своите военни способности. Агенцията в областта на развитието на отбранителните способности, научните изследвания, придобиването на военна техника и въоръжаване (наричана по-нататък „Европейска агенция по отбраната“) определя оперативните нужди, насърчава мерки за удовлетворяването им, допринася за определянето и при необходимост за изпълнението на всички необходими мерки за засилване на производствената и технологична база в сектора на отбраната, участва в определянето на европейска политика в областта на способностите и въоръжаването, и подпомага Съвета при оценката на подобряването на военните способности.

4. Решенията, свързани с общата политика за сигурност и отбрана, включително тези, които се отнасят до започване на мисия, посочена в настоящия член, се приемат от Съвета, като действа с единодушие, по предложение на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност или по инициатива на държава членка. Върховният представител може да предложи да се прибегне до национални средства, както и до инструментите на Съюза, при необходимост съвместно с Комисията.

5. Съветът може да повери изпълнението на мисия в рамките на Съюза на група държави членки с оглед защитата на ценностите на Съюза и отстояването на неговите интереси. Изпълнението на такава мисия се урежда от член 44.

6. Държавите членки, чиито военни способности отговарят на по-високи критерии и които са поели по-обвързващи ангажименти в тази област с оглед на най-отговорните мисии, установяват постоянно структурирано сътрудничество в рамките на Съюза. Това сътрудничество се урежда с член 46. То не засяга разпоредбите на член 43.

7. В случай, когато държава членка стане обект на въоръжено нападение на нейната територия, другите държави членки са задължени да ѝ окажат помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат, в съответствие с член 51 от Устава на Организацията на обединените нации. Това не засяга специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на някои държави членки.

Ангажиментите и сътрудничеството в тази област са съвместими с ангажиментите, поети в рамките на Организацията на Северноатлантическия договор, която остава за държавите, които членуват в нея, основа на колективната им отбрана и главна инстанция за нейното осъществяване.

Член 43

1. Мисиите, посочени в член 42, параграф 1, при които Съюзът може да прибегне до използването на граждански и военни средства, включват съвместни действия в областта на разоръжаването, хуманитарни и евакуационни мисии, мисии за съвет и помощ във военната област, мисии за предотвратяване на конфликти и поддържане на мира, мисии на военни сили за управление на кризи, включително умиротворителни мисии и стабилизиращи операции след края на конфликти. Всички тези мисии могат да допринесат за борбата срещу тероризма, включително чрез подкрепата, оказвана на трети страни, за да се борят с тероризма на своя територия.

2. Съветът приема решения относно мисиите, посочени в параграф 1, като определя тяхната цел и обхват, както и общите условия за изпълнението им. Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, под ръководството на Съвета и в непосредствен и постоянен контакт с Комитета по политика и сигурност, следи за координирането на гражданските и военните аспекти на тези мисии.

Член 44

1. В рамките на решенията, приети съгласно член 43, Съветът може да повери изпълнението на дадена мисия на група държави членки, които желаят това и разполагат с необходимия капацитет за такава мисия. Тези държави членки, заедно с върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, се споразумяват помежду си относно ръководството на мисията.

2. Държавите членки, които участват в изпълнението на мисията, информират редовно Съвета за напредъка на мисията по своя собствена инициатива или по искане на друга държава членка. Участващите държави членки незабавно сезират Съвета, ако изпълнението на мисията има значителни последици или изисква изменение на целта, обхвата или условията на мисията, определени в решенията, посочени в параграф 1. В такива случаи Съветът приема необходимите решения.

Член 45

1. Европейската агенция по отбраната, посочена в член 42, параграф 3 и под ръководството на Съвета, има следните задачи:

а) да допринася за определяне целите на военните способности на държавите членки и да оценява спазването на поетите от държавите членки ангажименти относно тези способности;

б) да насърчава хармонизирането на оперативните нужди и възприемането на ефективни и съвместими методи на снабдяване;

в) да предлага многостранни проекти за изпълнение на целите в областта на военните способности, да осигурява координирането на програмите, изпълнявани от държавите членки, както и управлението на специфични програми за сътрудничество;

г) да подкрепя научните изследвания в областта на отбранителните технологии, да координира и планира съвместни научно-изследователски дейности и разработки на технически решения, съответстващи на бъдещите оперативни нужди;

д) да допринася за определянето и при необходимост да прилага всяка полезна мярка за укрепване на производствената и технологичната база в сектора на отбраната и с оглед подобряването на ефективността на военните разходи.

2. Европейската агенция по избраната е отворена за всички държави членки, които желаят да участват в нея. Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство, приема решение, което определя статута, седалището и реда и условията за дейността на Агенцията. Това решение отчита степенята на ефективно участие в действията на Агенцията. В рамките на Агенцията се сформират специфични групи, обединяващи държави членки, които осъществяват съвместни проекти. Агенцията изпълнява своите задачи, като при необходимост поддържа връзка с Комисията.

Член 46

1. Държавите членки, които желаят да участват в постоянното структурирано сътрудничество, посочено в член 42, параграф 6, които отговарят на критериите и поемат ангажиментите в областта на военния капацитет съгласно Протокола относно постоянното структурирано сътрудничество, нотифицират за своето намерение Съвета и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.

2. В срок от три месеца след нотификацията, посочена в параграф 1, Съветът приема решение, с което се установява постоянното структурирано сътрудничество и се определя списъкът на участващите държави членки. Съветът действа с квалифицирано мнозинство след консултация с върховния представител.

3. Всяка държава членка, която пожелае на по-късен етап да участва в постоянното структурирано сътрудничество, нотифицира за намерението си Съвета и върховния представител.

Съветът приема решение, което потвърждава участието на съответната държава членка, която отговаря на критериите и поема ангажиментите, посочени в членове 1 и 2 от Протокола относно постоянното структурирано сътрудничество. Съветът действа с квалифицирано мнозинство след консултация с върховния представител. В гласуването участват само членове на Съвета, които представляват участващите държави членки.

Квалифицираното мнозинство се определя в съответствие с член 238, параграф 3, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

4. Ако участваща държава членка престане да отговаря на критериите или вече не е в състояние да изпълнява ангажиментите си, посочени в членове 1 и 2 от Протокола относно постоянното структурирано сътрудничество, Съветът може да приеме решение за спиране на участието на тази държава членка.

Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство. В гласуването участват само членове на Съвета, които представляват участващите държави членки, с изключение на заинтересованата държава членка.

Квалифицираното мнозинство се определя в съответствие с член 238, параграф 3, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

5. Ако участваща държава членка желае да се оттегли от постоянното структурирано сътрудничество, тя нотифицира за решението си Съвета, който взема под внимание преустановяването на участието на въпросната държава членка.

6. Решенията и препоръките на Съвета в рамките на постоянното структурирано сътрудничество, различни от предвидените в параграфи 2—5, се приемат с единодушие. За целите на настоящия параграф, единодушие се формира само от гласовете на представителите на участващите държави членки.



© Европейски съюз, 2017 г.

Повторното използване е разрешено, при условие че се посочи източникът.

Политиката на повторно използване на документите на Комисията е регламентирана с Решение 2011/833/ЕС (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39).



ДОКУМЕНТ ЗА РАЗМИСЪЛ ОТНОСНО
БЪДЕЩЕТО НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС





Гюнтер Йотингер

*Член на Комисията,
отговарящ за бюджета
и човешките ресурси*



Корина Крецу

*Член на Комисията,
отговарящ
за регионалната
политика*

Този документ за размисъл се основава на доклада „Бъдещо финансиране на ЕС“¹, представен през януари 2017 г. от група на високо равнище, създадена съвместно от Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия и председателствана от Марио Монти. В групата взеха участие десет политически личности. Всяка от трите институции определи трима членове, а председателят бе избран по общо съгласие. С единодушие групата прие доклада, включващ препоръки.

¹ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

УВОД

На 1 март 2017 г. Европейската комисия публикува своята Бяла книга за бъдещето на Европа като отправна точка за честен и широкообхватен дебат за бъдещето на Европа. Като допълнителен принос към този дебат Комисията представя редица документи за размисъл по ключови теми, които ще оформят Европа през идните години.

Този документ — последният от поредицата — се съсредоточава върху финансите на бъдещия ЕС-27 в един променящ се свят. В него са взети предвид идеите, представени в предходните четири доклада. Предлагат се възможности и варианти за реформа и се очертават предимства, недостатъци и компромиси за всеки от тях.

Представляващ около 1 % от комбинирания брутен национален доход (БНД) на неговите държави членки, бюджетът на ЕС е относително малък. На всеки спечелени 100 евро европейските граждани плащат средно по 50 евро под формата на данъци и социални вноски, от които само 1 евро отива за финансиране на бюджета на ЕС.

За цена, по-скромна от тази на чаша кафе на ден, европейците финансират бюджет на ЕС, който управлява широк кръг от въпроси, надхвърлящи националните граници и изискващи европейска или международна реакция. От политиките в областта на климата и енергетиката до миграцията, защитата на потребителите, глобализацията, заетостта, единния пазар и общата валута, бюджетът на ЕС допринася за благоденствието на европейските граждани и за успеха на общите политики. Опитът показва, че дори и скромен бюджет на европейско равнище може да окаже силно въздействие на място.

Много европейци имат непосредствен опит с проекти, финансирани от Европейския съюз. Студенти и млади специалисти учат в чужбина благодарение на програмата „Еразъм“, земеделски стопани получават подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика, изследователи и университети получават безвъзмездна помощ от ЕС, за да задълбочат изследванията си. Благодарение на инвестициите по линия на политиката на сближаване и на други инструменти ЕС помага на държавите, регионите и градовете да подобряват качеството на живот на своите граждани. Инвестициите се в обществен транспорт, водоснабдяването и цифровата инфраструктура, както и в секторите на

здравеопазването и образованието. Подкрепят се професионалното обучение, малките и средните предприятия и иновациите.

Същевременно от създаването на текущия бюджет насам възникнаха различни нови предизвикателства. Кризата с бежанците, заплахите за сигурността, кибернетичните заплахи и тероризма, както и отбраната, изискват общоевропейски отговор. Натискът, упражняван от тези належащи нужди върху ограничените ресурси, показва неотложната необходимост от това да се обмисли какъв вид бюджет е необходим за в бъдеще за Европа.


Оттеглянето на Обединеното кралство ще означава загубата на важен партньор и донор на средства за финансиране на политиките и програмите на ЕС. При все това то също така представлява възможност за жизненоважна дискусия относно модернизирането на бюджета на ЕС. В центъра на този дебат се намират някои основни и взаимосвързани въпроси:

За какво следва да бъде използван бюджетът на ЕС? Как да се извлече полза от всяко евро, за да се гарантира, че разходите на ЕС водят до осезаеми резултати в полза на неговите граждани? Какво повече може да се постигне с разходите на равнището на ЕС, отколкото с разходите на национално равнище? Как политиките и програмите могат да бъдат опростени и да станат по-прозрачни? Сега е времето да се постави и въпросът по какъв начин следва да бъде финансиран бюджетът на ЕС, за да се гарантира наличността на необходимите ресурси за посрещане на очакванията на европейските граждани.

Икономическата мощ, солидарността, устойчивостта и сигурността трябва да бъдат стълбовете за финансите на ЕС в бъдеще. И макар да ни е известно, че бюджетът на ЕС не може да свърши всичко сам по себе си, един добре изготвен бюджет, покриващ посочените приоритети, може да доведе до реални промени в живота на хората и да спомогне за възстановяване на доверието в добавената стойност на действията на ЕС.

Документът ни за размисъл се съсредоточава върху всички тези въпроси. В интерес на бъдещата Европа и нейните граждани.

28 юни 2017 г.



„Трябва ни бюджет, за да постигнем целите си.
Ето защо за нас бюджетът не е отчетен инструмент,
а средство за постигане на политическите ни цели.“

*Жан-Клод Юнкер
Председател на Европейската комисия
(по време на конференцията „Бюджет на ЕС, ориентиран към
резултатите“, Брюксел, 22 септември 2015 г.)*

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ФИНАНСИРАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ: РАЗВИТИЕТО НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС	170
2. ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФИНАНСИ	175
3. ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА	177
4. ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС	185
5. ВЪЗМОЖНИ СЦЕНАРИИ ЗА ЕС С 27 ДЪРЖАВИ	194
6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ: ФИНАНСИРАНЕ НА БЪДЕЩЕТО НА ЕС	200
7. ПРИЛОЖЕНИЕ	201
ПОСЛЕДИЦИ ЗА ГОЛЕМИТЕ РАЗХОДНИ ОБЛАСТИ НА ЕС СПОРЕД 5-ТЕ СЦЕНАРИЯ	202

1. ФИНАНСИРАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ: РАЗВИТИЕТО НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС

Бюджетът на ЕС допринася за постигането на резултати, които са важни за европейците. Като обединяват средства на европейско равнище, държавите членки могат да постигнат повече, отколкото ако действат сами. Заедно с националните бюджети и широк набор от законодателни и регулаторни инструменти бюджетът на ЕС подкрепя споделени цели и спомага за справянето с общи предизвикателства.

От първата голяма обща политика — селскостопанската — през 60-те години на XX век до наши дни бюджетът на ЕС се промени постепенно, едновременно с изграждането на Европейския съюз.

През 80-те и 90-те години държавите членки и Европейският парламент разшириха приложното поле на компетенциите на ЕС, като промениха учредителните договори на Съюза. Признавайки необходимостта от подкрепа за новия единен пазар, те увеличиха наличните средства по структурните фондове в подкрепа на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Едновременно с това

Области, финансирани от бюджета на ЕС

Многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г. (в млрд. евро и в проценти, по текущи цени)



Икономическо, социално и териториално сближаване 371,4 €

- Научни изследвания и иновации
- Информационни и комуникационни технологии
- Малки и средни предприятия
- Нисковъглеродна икономика
- Изменение на климата и рискове
- Околна среда и ефективно използване на ресурсите
- Транспорт и енергетика
- Заетост
- Социално приобщаване
- Професионалнообучение
- Други



Устойчив растеж: Природни ресурси 420 €

- Земеделие
- Развитие на селските райони
- Рибарство
- Околна среда и други



Конкурентоспособност за растеж и работни места 142,1 €

- Образование
- Енергетика
- Промисленост и малки и средни предприятия
- Мрежи и технологии
- Научни изследвания и иновации
- Транспорт
- Други



Администрация 69,6 €



Глобална Европа 66,3 €

- Развитие и международно сътрудничество
- Хуманитарна помощ
- Политика за съседство и преговори за разширяване
- Инструменти в областта на външната политика
- Други



Сигурност и гражданство 17,7 €

- Миграция и вътрешни работи
- Здравеопазване и безопасност на храните
- Култура
- Правосъдие
- Други

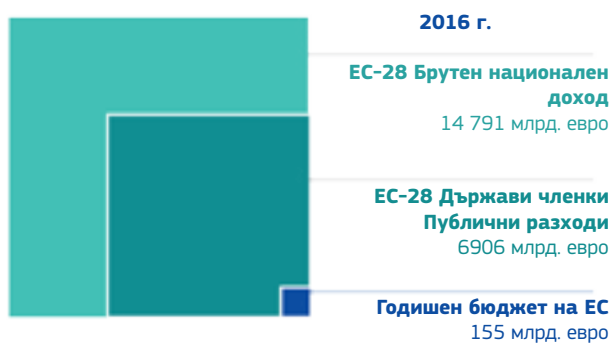
ЕС засили ролята си в области като транспорта, космическото пространство, здравеопазването, образованието и културата, защитата на потребителите, околната среда, научните изследвания, сътрудничеството в областта на правосъдието и външната политика.

От 2000 г. насам бюджетът на ЕС бе формиран от присъединяването на 13 нови държави членки с разнообразно социално-икономическо положение, както и от последователните стратегии на ЕС в подкрепа на заетостта и растежа. Също така бюджетът се увеличаваше с нарастващата роля на Съюза на международната сцена, в качеството му на лидер в борбата срещу изменението на климата и на най-голям донор на хуманитарна помощ и помощ за развитие в света.

Въпреки това бюджетът на ЕС се запази като малка част от всички публични разходи в ЕС и представлява по-малко от 1 % от приходите на ЕС и само около 2 % от публичните разходи на ЕС. Този дял намаля с течение на времето.

Това намаляние доведе до по-голям натиск бюджетът на ЕС да бъде по-ефикасен и да се съсредоточи върху области, където въздействието му е най-силно, и да се

Бюджетът на ЕС в сравнение с общите приходи и публични разходи на ЕС

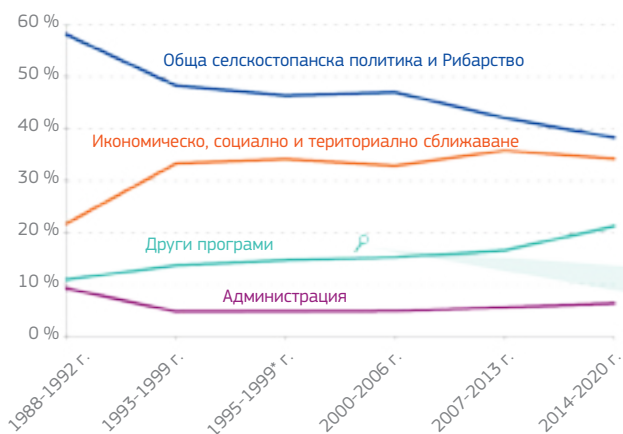


Източник: Европейска комисия.

гарантира, че обременяващите правила и процедури не пречат на резултатите.

С течение на времето структурата на бюджета на ЕС се измени. Макар делът на разходите за селско стопанство и сближаване да намаля с течение на времето, за двете политики, взети заедно, все още се изразходват над 70 % от целия бюджет. Разходите все повече се съсредоточават върху области като научните изследвания, трансевропейските мрежи, външната дейност, както и върху програмите, управлявани пряко на европейско равнище.

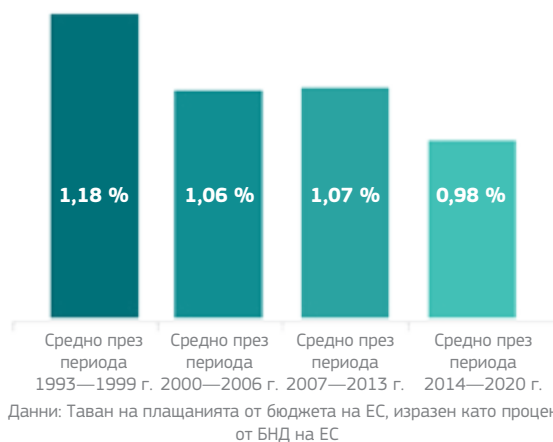
Развитие на основните области на политиката в бюджета на ЕС



*Коригирани за разширяването от 1995 г.

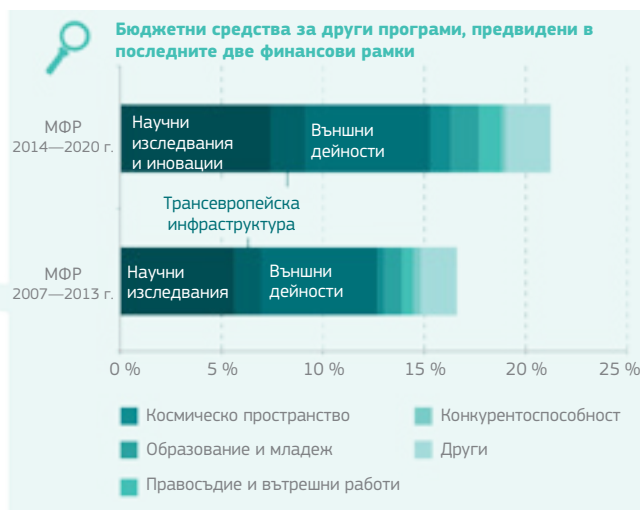
Източник: Европейска комисия.

Големината на бюджета на ЕС като процент от brutния национален доход



Източник: Европейска комисия.

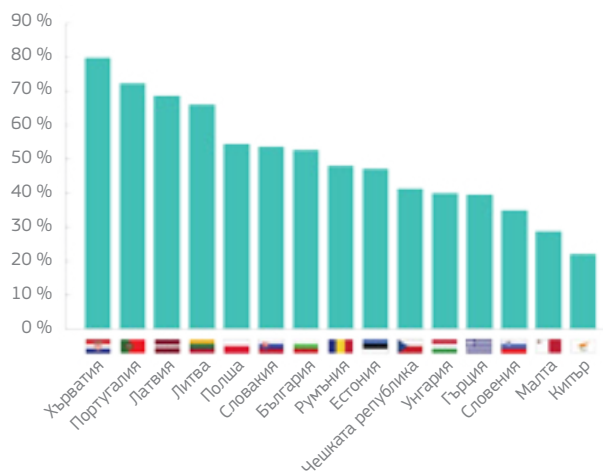
По време на икономическата и финансовата криза бюджетът на ЕС се оказва мощен инструмент в подкрепа на инвестициите. Поради сериозния натиск върху националните бюджети в много държави членки бюджетът на ЕС и по-специално политиката на сближаване след 2008 г. бяха основен източник на стабилни инвестиции, благоприятстващи растежа. В някои държави членки те дори се оказаха основният такъв източник. Европейският фонд за стратегически инвестиции също изигра важна роля за мобилизирането на частни инвестиции в цяла Европа. Това показва по какъв начин бюджетът на ЕС позволява да се реагира бързо на възникващите предизвикателства и да се привлече съществено допълнително финансиране².



² През септември 2016 г. Комисията внесе предложение за укрепване и разширяване на Европейския фонд за стратегически инвестиции до 2020 г.

Дял на европейските структурни и инвестиционни фондове в публичните инвестиции за периода 2015—2017 г.

(в проценти)



Забележка: разчети, в проценти.

Източник: Европейска комисия.

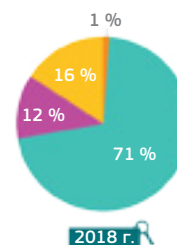
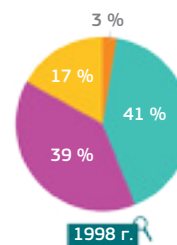
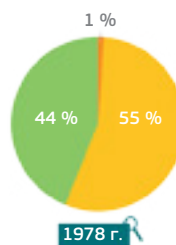
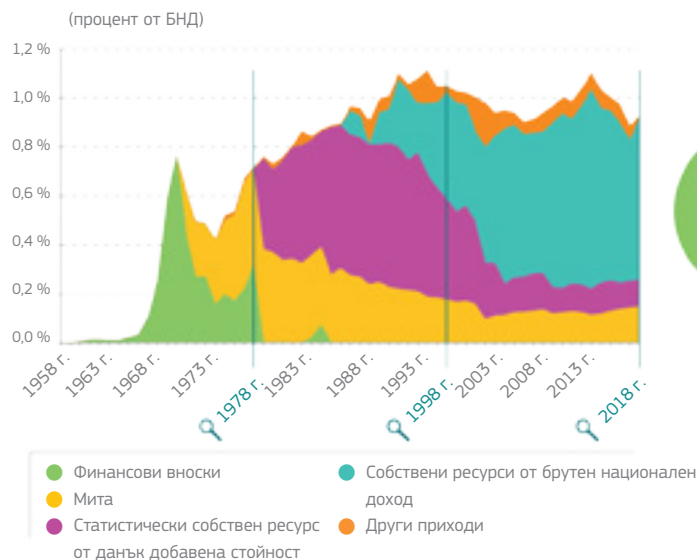
Бюджетът на ЕС помогна също за европейската реакция на бежанската криза и на заплахите от организираната престъпност и тероризма. Финансирането, заделено за сигурността и миграцията, беше удвоено в подкрепа например на новата европейска гранична и брегова охрана и за да се помогне на държавите членки да приемат значителен приток на бежанци. Отговорът на тези кризи подложи на крайно изпитание гъвкавостта на бюджета.

В бъдеще предизвикателствата пред Съюза се умножават, като същевременно натискът върху европейските и националните бюджети нараства. Бавното повишение на производителността и инвестициите, демографските промени и други дългосрочни предизвикателства като миграцията, изменението на климата, отбраната, киберпрестъпността и тероризма са все области, където бюджетът на ЕС е призван да играе важна роля.

Време е също да разгледаме начина, по който се финансира бюджетът на ЕС. Като разходната страна на бюджета се променя, същото важи и за начина, по който бюджетът на ЕС се финансира. За разлика от националните бюджети Съюзът не може да взема заеми. Вместо това той разчита на финансиране чрез „собствени ресурси“. Понастоящем съществуват три основни вида собствени ресурси: вноски от държавите членки въз основа на техните доходи, измерени чрез брутният национален доход (БНД), вноски въз основа на данък добавена стойност (ДДС) и мита, събирани по външните граници на Съюза.

Около 80 % от бюджета на ЕС се финансира от национални вноски въз основа на БНД и ДДС. Вноските въз основа на БНД обикновено се считат за справедливи, тъй като отразяват по подходящ начин „способността за плащане“ на държавите членки. Митническите приходи се считат за същинския собствен ресурс, тъй като постъпват от общата търговска политика, чиито приходи се вливат в бюджета на ЕС.

Източници на финансиране на бюджета на ЕС



Източник: Европейска комисия.

Въпреки това с времето бяха въведени редица корекции и „отстъпки“, тъй като някои държави членки счетоха своите вноски в бюджета на ЕС за прекалено големи в сравнение с това, което получават обратно от него. Поради това действащата система на финансиране на ЕС стана все по-сложна и непрозрачна.

Тази система, основана преди всичко на вноски от държавите членки, засили също погрешното схващане, че стойността на бюджета на ЕС към дадена държава членка може да бъде измерен чрез нетното салдо на направените вноски и получените средства. Така се пренебрегва същността на един модернизирания бюджет на ЕС: добавената стойност, която се получава от обединяването на ресурсите и постигането на резултати, които некоординираните национални разходи не биха могли да постигнат. Всички тези по-широки икономически ползи твърде често се пренебрегват, както става и с допълнителната стойност, произтичаща от принадлежността ни към най-голямото икономическо пространство и най-голямата търговска сила в света.

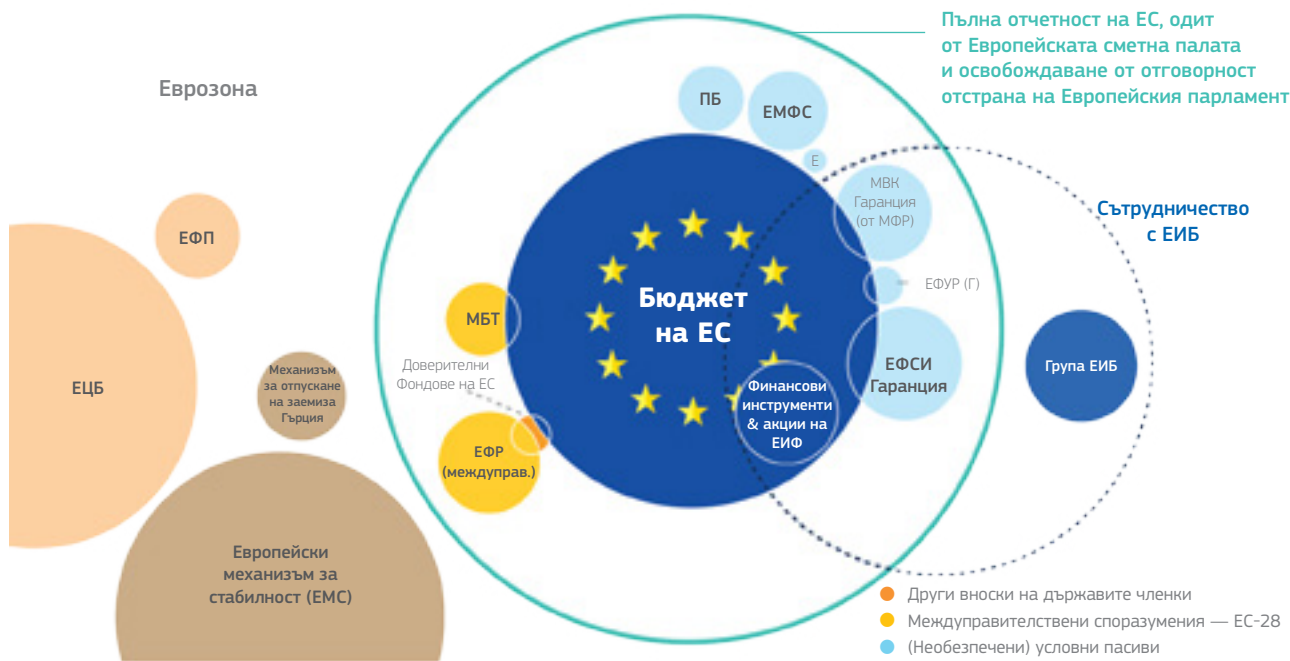
Ако искаме да подобрим ефективността на бюджета на ЕС, трябва да разгледаме и как приходите могат да допринесат за приоритетите на ЕС. Излизането на

Обединеното кралство и премахването на свързаните с него отстъпки ще отстрани някои пречки пред реформата на приходната част на бюджета.

Накрая, с цел да се отговори на различни потребности, бюджетът на ЕС беше допълнен с редица нови инструменти и институции. Някои от тях са извън бюджета на ЕС и не се управляват по същите правила. Допълнително финансиране се осигурява от Европейската инвестиционна банка или други органи въз основа на междуправителствени споразумения, като например Европейския фонд за развитие, свързан със „специалното партньорство“ с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн. За преодоляването на външни кризи неотдавна бяха създадени доверителни фондове на Съюза и други механизми за обединяване на средства от бюджета на ЕС, държавите членки и други донори. Тази разширена финансова архитектура позволи на Съюза да мобилизира допълнително финансиране, но усложни още повече финансите на ЕС. Графика 7 по-долу дава обща представа за всички елементи на финансирането на ЕС извън неговия бюджет. На нея е показано също кои елементи подлежат на демократичния контрол на Европейския парламент, както и на проверка от Европейската сметна палата.

Финанси на ЕС: пълната картина

(само за пример, размерът на кръговете не съответства на реалните обеми)



Операции по получаване и отпускане на заеми:

- ПБ** заемите за подкрепа за платежния баланс
- ЕМФС**: Европейски механизъм за финансово стабилизиране
- Е**: Заеми от Евратом
- ЕЦБ** Европейска централна банка
- ЕСП**: Европейска сметна палата.
- ЕФР**: Европейски фонд за развитие
- ЕФУР(Г)**: Гаранция от Европейския фонд за устойчиво развитие
- ЕФСИ** Европейски фонд за стратегически инвестиции

- ЕИБ**: Европейска инвестиционна банка
- ЕИФ** Европейски инвестиционен фонд
- ЕИФ** Европейски инвестиционен фонд
- МВК**: Мандат за външно кредитиране
- ЕСИФ**: Европейски структурни и инвестиционни фондове
- МБТ**: Механизъм за бежанците в Турция
- МФР**: Заеми в рамките на макрофинансовото подпомагане
- ЕФП**: Единен фонд за реструктуриране

Финансови инструменти:

Капиталово и дългово финансиране за малки и средни предприятия и за гаранции по заемизано ваторски проекти

Източник: Европейска комисия.

Карта 1: Бюджетът на ЕС накратко — за периода 2014—2020 г.

- ▶ Представлява около 1 % от БНД на ЕС и 2 % от всички публични разходи.
- ▶ Определя се от многогодишните финансови рамки (МФР) за срок от поне 5 години. Настоящата рамка (2014—2020 г.) предвижда 1087 милиарда евро.
- ▶ Финансира се в по-голямата си част чрез вноски от всяка държава членка въз основа на нейния относителен доход, заедно с митата, събрани по външните граници, и малка част от данъка върху добавената стойност. Няма данък на ЕС. Системата за приходи се съгласува между всички държави членки и се ратифицира от националните парламенти.
- ▶ Чрез политиката на сближаване мобилизира над 480 милиарда евро в инвестиции за целия ЕС, като резултатът от това следва да е например 1 милион предприятия, получаващи подкрепа, 42 милиона граждани с достъп до подобрени здравни услуги, 25 милиона възползвали се от предотвратяване на наводнения и пожари, близо 17 милиона граждани на ЕС свързани към съоръжения за отпадъчни води, други 15 милиона домакинства с широкополентов достъп и над 420 000 нови работни места. Също така 5 милиона европейци ще се възползват от програми за обучение и учене през целия живот, а 6,6 милиона деца ще имат достъп до нови, модерни училища и заведения за детски грижи.
- ▶ Очаква се да привлече инвестиции на стойност най-малко 500 милиарда евро чрез разширения „План Юнкер“ (Европейският фонд за стратегически инвестиции);
- ▶ Осигурява над 74 милиарда евро за научни изследвания и иновации по програмата „Хоризонт 2020“, която до момента донесе 6 Нобелови награди, 4 Филдсови медала и открития със световно въздействие (например научните изследвания за ваксината срещу вируса ебола, преломните научни изследвания в областта на раковите заболявания и болестта на Алцхаймер; въздухоплавателни средства с по-малки емисии на CO₂ и на шум).
- ▶ Предоставя над 30 милиарда евро в подкрепа на трансевропейските мрежи в областта на транспорта, енергетиката и комуникациите чрез Механизма за свързване на Европа.
- ▶ Подкрепя динамичен селскостопански сектор с около 400 милиарда евро в полза на 7 милиона земеделски стопани; подпомага модернизацията на 380 000 селски стопанства с 8,7 милиарда евро; развитието на селските райони финансира инвестиции, насочени към биологичното разнообразие, повишаването на енергийната ефективност, създаването на предприятия и модернизирването на производствени съоръжения.
- ▶ Финансира сателитната навигационна система „Галилео“, която до момента е извела в стационарна орбита 15 напълно функциониращи спътника на ЕС; и европейската програма за наблюдение на Земята „Коперник“.
- ▶ Мобилизира над 17 милиарда евро между 2015 и 2017 г. за справяне с бежанската криза в ЕС и извън него.
- ▶ Финансира програмата „Еразъм“, насърчаваща мобилността в различни държави на над 9 милиона души, особено студентите и младите хора, през последните 30 години.
- ▶ Осигурява над 8 милиарда евро за борба с младежката безработица чрез инициативата за младежка заетост и до момента подкрепа са получили 1,6 милиона млади хора.
- ▶ Преследва целта да заделя 20 % от всички разходи за действия, предназначени за борба с изменението на климата.
- ▶ Осигурява около 8 милиарда евро за хуманитарна помощ, с което ЕС се превръща най-големият донор на хуманитарна помощ в света.

2. ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФИНАНСИ

Целта на ЕС е да насърчава мира, своите ценности и благоденствието на своите граждани. Бюджетът на ЕС подкрепя тази цел съвместно с националните бюджети и в допълнение към другите усилия на европейско и национално равнище.

Всеки размисъл относно бъдещето на бюджета на ЕС следва да започне с най-основния от всички въпроси — за какво следва да е предназначен бюджетът на ЕС? **Европейската добавена стойност** трябва да бъде в основата на тази дискусия. От една страна европейската добавена стойност се отнася до постигането на целите, заложи в Договора, от друга страна, тя се възплащава в бюджет, който осигурява обществени блага с европейско измерение или спомага за утвърждаването на нашите основни свободи на единния пазар или икономическия и паричен съюз.

или местно равнище. Действията на равнището на ЕС следва да се добавят или да допълват националните или регионалните усилия, но не следва да загъват празниците, оставени от недостатъците в националните политики. Добавената стойност може да приеме също формата на избегнати разходи и непреки ползи.

Тревогите и очакванията на европейските граждани следва да бъдат основен фактор при съставянето на новия бюджет на ЕС. През последните години имаше все повече очаквания към Съюза да се справя с предизвикателства, за които той не разполага нито с правомощия, нито с финансови ресурси. Това размиване е възлово в този дебат и е пряко свързано с размера и гъвкавостта на новия бюджет.

Европейските данъкоплатци очакват прозрачен бюджет на ЕС, който да е лесен за разбиране и с максимална полза от всяко похарчено евро. Постигнатите резултати трябва да бъдат видими и измерими. За всички политики и програми, финансирани от бюджета на

Европейска добавена стойност и финансиране от бюджета на ЕС



Източник: Европейска комисия.

Европейската добавена стойност отговаря също на принципа за субсидиарност и пропорционалност: ЕС следва да не предприема действия, освен ако те са по-ефективни от действията на национално, регионално

ЕС, следва да се укаже ясно какво възнамеряват да постигнат и по какъв начин, както и да се докладва какви са били действителните резултати. Това ще повиши отчетността и ще позволи да бъде проведен

информиран обществен дебат относно начините, по които се използва бюджетът на ЕС. Въпреки известния напредък, постигнат в тази посока по настоящата финансова рамка, а именно в политиката на сближаване, необходими са по-нататъшни стъпки във всички инструменти.

Налице е също ясна добавена стойност, когато действията на европейско равнище надхвърлят усилията на национално равнище. Примери за това са:

- ▶ Трансграничните програми преобразиха граничните райони, което помогна за премахването на източниците на конфликти и доведе до нови икономически възможности.
- ▶ По същия начин транснационалната енергийна инфраструктура, като междусистемните връзки (например между Малта и Италия), цифровите мрежи, научноизследователска инфраструктура или тунелите (например железопътният тунел Бренер в Алпите между Австрия и Италия) са в полза на гражданите и предприятията в целия ЕС.
- ▶ Инвестициите, направени в рамките на политиката на сближаване в един регион или държава членка, допринасят за макроикономическа стабилност и увеличават потенциала за растеж на Съюза като цяло.
- ▶ По подобен начин контролът по южните и източните външни граници недвусмислено обслужва защитата на останалата част на Европа.
- ▶ Помощта и инвестициите в държавите партньори дават възможност за изграждане на по-устойчиви общества.
- ▶ Откритата конкуренция на равнището на ЕС за финансиране на науката и иновациите увеличи

върховите постижения в сравнение с националното финансиране (напр. научни публикации с по-голямо въздействие, брой и качество на патентите) и привлича световни таланти.

- ▶ Други големи проекти и ключови базови технологии, например „Галилео“, „Коперник“, ITER³ или високопроизводителните изчислителни технологии, могат да бъдат финансирани единствено чрез обединяване на ресурси на равнището на ЕС поради техните много големи нужди от финансиране.

Европейските финанси могат също да осигурят добавена стойност в отстояването на общите европейски ценности като демокрацията, свободата, върховенството на закона, основните права, равенството, солидарността, устойчивостта и мира. Например, програмата „Еразъм“ и Европейският доброволчески корпус насърчават мобилността и дават възможност на студенти и работници да открият европейските култури, да научат нови езици, да придобият нови умения и трудов стаж в чужбина, както и да изградят връзки в цяла Европа. Активната роля на ЕС в съседните държави и извън тях и в предоставянето на перспектива за членство в ЕС допринесоха за мира и стабилността. Бездействието в тази област ще се окаже катастрофално, ако в региона отново има нестабилност и война. Някои постижения са по-конкретни и съществени, отколкото други, но всички те са еднакво важни.

И накрая, добавената стойност на бюджета на ЕС зависи също от неговата вътрешна стратегическа последователност. Трябва да се премахнат дублиранятия, а инструментите следва да се допълват и да бъдат последователни от гледна точка на политиката.

³ „Галилео“ е европейската глобална навигационна спътникова система, която предоставя гама от услуги за определяне на местоположението, навигация и синхронизация на ползватели в целия свят. „Коперник“ е програмата на ЕС за наблюдение и мониторинг на Земята за целите, например, на селското стопанство, анализ на климата, гражданската защита и управлението на извънредни ситуации. Международният експериментален термоядрен реактор (ITER) е най-голямото научно партньорство в света, което има за цел да докаже, че термоядреният синтез е жизнеспособен и устойчив източник на енергия, като ЕС е най-големият донор в партньорство с Япония, Китай, Индия, Южна Корея, Русия и САЩ.

3. ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

В Бялата книга за бъдещето на Европа и предходните документи за размисъл, които бяха разпространени неотдавна, беше посочено, че ЕС с 27 държави членки ще се сблъска с множество предизвикателства в периода до 2025 г. и след това.

Сред тези предизвикателства са настоящи тенденции, които ще продължат да се наблюдават и през следващите десетилетия, като например цифровата революция и глобализацията, демографските промени и социалното сближаване, икономическата конвергенция и изменението на климата. Паралелно с това гражданите на Европа очакват от Съюза и националните правителства да осигурят просперитет, стабилност и сигурност в един бързо променящ се и несигурен свят⁴. В световен мащаб положението е още по-нестабилно и е възможно в бъдеще да възникнат нови неочаквани предизвикателства.

Ако сигурността, икономическата мощ, устойчивостта и солидарността следва да бъдат в центъра на действията на ЕС, свързани с тези нови предизвикателства и настоящите тенденции, дали настоящият бюджет на ЕС разполага с необходимите ресурси, за да могат да бъдат предприети съответните действия? По какъв начин изразходваните от ЕС средства съответстват на тези приоритети? Има ли възможност за внасянето на подобрения?

3.1. Сигурност и безопасност за гражданите на Съюза

Нестабилността в съседни на Европа държави и новите форми на тероризъм пораждаат значителни предизвикателства на нашата територия и извън нея. Сигурността на една държава членка вече означава сигурността на целия ЕС. Много от механизмите за установяването на по-голяма сигурност за всички граждани са поверени на държавите членки, но ЕС също играе ключова роля независимо дали става въпрос за повишаване на контрола на външните граници, укрепване на надеждните информационни мрежи, увеличаване на предоставяното от агенциите подпомагане или справяне с нарасналата нестабилност в съседни на Съюза държави.

Опасностите, свързани със сигурността и безопасността, касаят и други сфери, като например защитата на устойчиви хранителни вериги и механизми за ответни действия при рисковете за общественото

здраве (например болестта „луда крава“ или чумата по свинете, замърсяването на водите и химикалите). Друг пример са съвместните усилия за борба с болести в световен мащаб (например ебола), които могат да имат опустошително въздействие както върху трети държави, така и върху европейски граждани. Друга област е ответната реакция в случай на природни бедствия или на бедствия, причинени от човека.

Трябва да решим каква би могла да бъде ролята на бюджета на ЕС за подпомагане на подготвянето на действията на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието, както и, наред с другото, за изпълнението на Глобалната стратегия⁵ и за изготвянето на обща политика за отбрана, чрез която да се справим с вече съществуващите и нови заплахи, били те физически или в киберпространството.

3.2. Икономическа мощ, устойчивост и солидарност

Бюджетът на ЕС следва да продължи да допринася за засилването на европейската икономика и за повишаването на устойчивостта ѝ, като насърчава дългосрочната конкурентоспособност, устойчивост и солидарност.

Устойчивото развитие отдавна заема централно място в европейския проект. Европейските общества днес са изправени пред множество предизвикателства, засягащи устойчивостта — от безработицата сред младите хора до застаряващото население, изменението на климата, замърсяването, устойчивата енергия и миграцията. Програмата на Организацията на обединените нации за устойчиво развитие до 2030 г. и целите за устойчиво развитие [вж. фигурата по-долу] представляват опората на политиката на ЕС както във вътрешен, така и във външен план.

Икономическото, социалното и екологичното измерение, стоящи в центъра на целите за устойчиво развитие, бяха до голяма степен включени в бюджета на ЕС и неговите програми за изразходване на средства. Те бяха интегрирани в стратегията „Европа 2020“, ориентирана към образованието и иновациите („интелигентност“), ниските въглеродни емисии, устойчивостта към изменението на климата и опазването на околната среда („устойчивост“), както и създаването на работни места и намаляването на бедността („приобщаване“). Освен това беше поет политически ангажимент поне 20 % от бюджета на ЕС

⁴ Вж. специално проучване 461 на Евробарометър „Проектиране на бъдещето на Европа“, публикувано на 28 юни 2017 г.

⁵ Глобалната стратегия в областта на външните работи и политиката на сигурност на ЕС беше представена от върховния представител и заместник-председател на Европейската комисия Федерика Могерини на заседанието на Европейския съвет през юни 2016 г.

Целите за устойчиво развитие в центъра на политиката на ЕС за устойчивост



Източник: Организация на обединените нации.

за 2014—2020 г. да се заделят за действия в областта на климата и официалната помощ за развитие да достигне 0,7 % от БНД в контекста на програмата до 2030 г.

Насърчаването на конкурентоспособността и преустановяването на процеса на нарастващо социално разделение са значими предизвикателства за Съюза и за еврозоната в частност. Целите трябва да бъдат намаляване на икономическите и социалните различия между държавите членки и в самите тях и предоставяне на възможност хората да изпълняват пълноценно ролята си в обществото. Разходите на ЕС в социалната сфера — от пазара на труда до намаляването на безработицата и от социалното приобщаване до образованието — представляват понастоящем едва 0,3 % от общия размер на публичните социални разходи в ЕС. В бъдеще този процент може да бъде променен, но няма съмнение, че социалното подпомагане ще продължи да бъде отговорност основно на държавите членки. В Документа за размисъл относно социалното измерение на Европа бяха посочени сферите, в които приносът на финансите на ЕС може да бъде по-голям в бъдеще в зависимост от посоката на развитие, която ще бъде избрана за бъдещата социална политика на ЕС.

Ползите от глобализацията са неравномерно разпределени между хората и териториите, особено между големите метрополи и западащите промишлени и селски райони. Според Документа за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията е необходимо икономическите промени, които са резултат от глобализацията и технологичните промени, да бъдат управлявани, така че всеки гражданин и всеки регион да могат да допринесат за вътрешния пазар и да се възползват от него, както и да станат по-конкурентоспособни и устойчиви.

Как настоящият бюджет на ЕС отговаря на тези предизвикателства?

Трите основни функции на всеки публичен бюджет са инвестиране в обществени блага, преразпределяне и макроикономическо стабилизиране. Бюджетът на ЕС изпълнява тези функции, макар и в различна степен. Той финансира обществени блага чрез програми, които се управляват пряко на европейско равнище, например „Хоризонт 2020“ за научни изследвания или инструменти като Механизма за свързване на Европа за инфраструктурни инвестиции, както и съвместно с държавите членки и регионите чрез инвестиции, съфинансирани по линия на политиката на сближаване.

Той постига преразпределяне (съчетано с финансирането и предоставянето на обществени блага) посредством политиката на сближаване, която насърчава икономическата конвергенция и социалното и териториалното сближаване, посредством подпомагането за развитието на селските райони и посредством подпомагането на доходите на земеделските стопани по линия на общата селскостопанска политика.

Функцията за стабилизиране се изпълнява единствено непряко. Бюджетът на ЕС има стабилизиращ ефект за някои държави членки, основно заради своята стабилност за период от седем години, чрез която се осигурява постоянно равнище на инвестициите независимо от икономическия цикъл. Успоредно с това вноските на държавите членки са обвързани с икономическите резултати и поради това те ще намалят, ако има рецесия. И все пак, бюджетът на ЕС не е замислен с идеята да поема макроикономически сътресения.

Важен въпрос, който се повдига в Документа за размисъл относно бъдещето на Икономическия и паричен съюз, е дали Комисията следва да обмисли и анализира установяването на такава стабилизираща функция и начини за още по-голямо сближаване.

И накрая, ефектът от инвестициите зависи от средата, в която се осъществяват тези инвестиции. Именно поради това дискусиите за връзката между структурните реформи и бюджета на ЕС наскоро придобиха такава популярност. Такава връзка беше въведена за политиката на сближаване, но е необходимо да се обмисли дали това е достатъчно и дали стимулите биха могли да бъдат усъвършенствани.

3.2.1. Инвестиране в обществени блага, което се управлява пряко на европейско равнище

В многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. около 13 % от бюджета на ЕС са предвидени за подпомагане в полза на ключовите приоритет за устойчиво развитие чрез програми или проекти, които се управляват пряко или непряко на европейско равнище.

Най-голямата от тези програми е **Европейският фонд за стратегически инвестиции**, създаден от председателя Юнкер през ноември 2014 г. вследствие на финансовата и икономическа криза от 2008—2009 г. и последвалия срив на инвестициите. Той е на път да допринесе за постигането на обявената цел, а именно инвестиции в размер на 315 милиарда евро. Благодарение на предлаганото увеличение Фондът следва да допринесе за инвестиции на обща стойност поне 500 милиарда евро.

По линия на „**Хоризонт 2020**“ — основния инструмент за финансиране на върхови научни изследвания и иновации в Европейския съюз (74,8 милиарда евро) — си сътрудничат 131 държави от целия свят, като от 2014 г. насам са били финансирани 13 000 висококачествени проекта.

Механизмът за свързване на Европа (30,4 милиарда евро) е друг пример за инвестиции на ЕС в основна инфраструктура, свързана с транспортни, енергийни и комуникационни технологии в Европа. Проектите предвиждат повишаване на безопасността на централната железопътна линия в Полша и едновременно с това увеличаване на скоростта на движение по нея до 200 km/h, което като цяло ще подобри европейския транспорт на товари и пътници по централнобалтийско-адриатическия транспортен коридор.

„**Еразъм+**“ (14,8 милиарда евро) е европейската програма за образование, обучение, младеж и спорт, в която до 2016 г. са участвали над 2 милиона души.

Програмата **COSME**⁶ (2,3 милиона евро) е насочена към малките и средните предприятия (МСП), като улеснява достъпа до заеми и капиталово финансиране, както и до пазара. Тя предоставя финансиране под формата на заеми, надхвърлящи 5,5 милиарда евро, на над 140 000 дружества. Програмата отчита особеностите на европейския пазар на рисков капитал, инвестирайки в МСП на етапа на техния растеж и разрастване. През 2016 г. капиталовите инвестиции са достигнали почти половин милиард евро.

ЕС финансира още редица **мащабни проекти и инфраструктури**, които са прекалено големи и поради това не могат да бъдат завършени без публични инвестиции. Показателни примери в това отношение са глобалната навигационна спътникова система на ЕС „**Галилео**“, която предоставя услуги благодарение на 15 пълноценно функциониращи сателита на ЕС, намиращи се понастоящем в орбита, и системата на ЕС за наблюдение на Земята „**Коперник**“, която е готова да се превърне в един от най-значимите доставчици на големи информационни масиви в света.

Много от тези програми се превърнаха в запазена марка на ЕС и благодарение на тях ЕС придоби видимост и стана разпознаваем във всекидневния живот на своите граждани. И все пак, има възможности за подобрения с цел допълнително засилване на изпълнението им и на ефекта от тях, по-специално чрез предотвратяването на припокривания, съчетаването на инструменти и осигуряването на допълняемост и опростяване. Следва ли бюджетните средства за тези програми да се увеличат? Как можем да гарантираме, че те се допълват взаимно? Как могат да се избегнат припокриванията между програми, действащи в една и съща област, независимо дали става въпрос за мащабни инфраструктури или подпомагане на МСП? Начините за по-добро използване на финансовите инструменти в тази област, за опростяване на съответните правила и за повишаване на гъвкавостта са описани в точка 4.2.

3.2.2. Икономическо, социално и териториално сближаване

Докато ползите от глобализацията се разпространяват в широк мащаб, разходите често се понасят на местно ниво. Нови данни сочат, че за много региони в Европа вероятността да бъдат изложени на внезапни сътресения е много по-голяма, отколкото за други,

⁶ Програмата на ЕС за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия.

заради тяхната икономическа специализация, разходите за труд или образователното ниво на работната сила. Успоредно с това безработицата, особено сред по-младите поколения, продължава да бъде прекалено висока, в много части на Европа участието на пазара на труда е слабо, а броят на лицата, изложени на риск от бедност, е неприемливо голям.

Тези различия в икономическите и социалните перспективи могат да създадат социално-политическо напрежение и е необходимо ЕС да предприеме целесъобразни действия, за да не бъдат изключени нито едно лице и нито един регион.

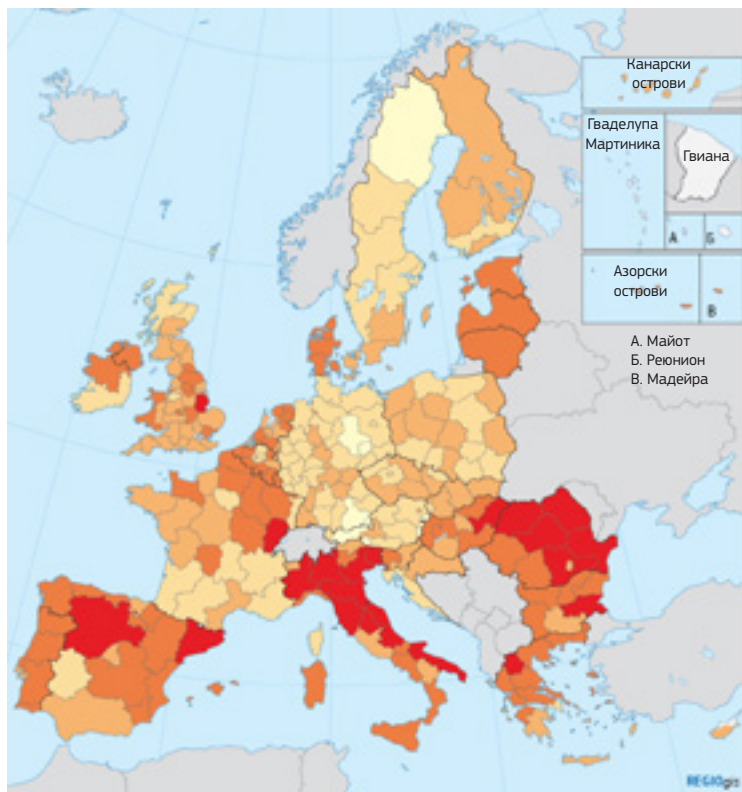
Насърчаването на трайна икономическа конвергенция и устойчивост е основната цел на **водената от ЕС политиката на сближаване**, която заедно с национално съфинансиране ще мобилизира над 480 милиарда евро за периода 2014—2020 г.

Сегашното поколение програми включваха значителни реформи. При тях се отделят повече средства за ключови европейски приоритети, като например заетостта, социалното приобщаване, уменията, научните изследвания и иновациите, енергийната ефективност и ефективността на ресурсите. Целите на програмите са предопределени. Общата икономическа, правна и институционална рамка за инвестициите беше подобрена. По сходен начин политиката установи тясна връзка между съфинансираните инвестиции и по-широкообхватната програма за икономическо управление и структурните реформи.

Като цяло резултатите от политиката на сближаване са положителни, но в редица области е необходимо да се извършат реформи.

На първо място, през последните години политиката на сближаване ефективно компенсира намаляващите

Подготвена ли е Европа за глобализацията?



Рискови фактори, свързани с глобализацията и технологичните промени

Брой на рисковите фактори от общо 4



Рисков фактор означава отрицателна стойност за първия показател и стойност над средната за регионите на ЕС за останалите показатели:

- Растеж на заетостта в промишлеността между 2000 и 2013 г. (ЕС: -1,3 %)
- Дял на заетостта в производството със слабо използване на технологии, 2015 г. (ЕС: 5,5 %)
- Дял на населението на възраст между 25 и 64 години с ниско образование, 2015 г. (ЕС: 23,3 %)
- Промени в производството, разходи за труд за единица продукция, между 2003 г. и 2013 г. (ЕС: 14,3 %)

Източник: Европейска комисия.

вследствие на кризата национални и регионални инвестиции. Това допринесе за предотвратяването на сериозни смущения, но произтичащият по-висок процент на съфинансиране от бюджета на ЕС доведе до намаляване на общите усилия за инвестиции.

На второ място, политиката на сближаване отговори на кризата чрез увеличаване на равнището на съфинансиране и изменение на своите програми, за да могат те да съответстват в по-голяма степен на социално-икономическите потребности. Освен това обаче е необходимо да се обмисли как политиката на сближаване може да бъде по-добре изготвена и да реагира на неочаквани събития, криза и промени в обществото.

Трето, възможно е да се наложи връзката с икономическото управление и европейския семестър да бъде засилена, за да се осигури по-проста и прозрачна система, която предоставя положителни стимули за извършване на конкретни реформи с цел насърчаване на сближаването.

И накрая, политиката стана все по-сложна за управление, което възпрепятства изпълнението на място и води до забавяния. Различните нива на контрол и бюрократична сложност затрудняват достъпа на бенефициерите до тези средства и бързото изпълнение на проектите от тях. Поради това в бъдеще е необходимо да се възприеме много по-радикален подход за опростяване на изпълнението и за осигуряване на по-бързо и по-гъвкаво програмиране.

Какво финансира политиката на сближаване?
(в млрд. евро)



Източник: Европейска комисия.

3.2.3. Устойчиво селско стопанство

Земеделските стопани осигуряват постоянни доставки на висококачествени храни, произведени по устойчив начин, на достъпни цени за над 500 милиона европейци, като едновременно с това спазват изискванията за здравето на животните и хуманното отношение към тях, за опазването на околната среда и за безопасността на храните.

Постигането на икономическата, социалната и екологичната устойчивост на земеделските и селските общности е основната цел на общата селскостопанска политика. В настоящата рамка за 2014—2020 г. по линия на общата селскостопанска политика ще бъдат мобилизирани около 400 милиарда евро

Карта 2: Примери за резултати по линия на политиката на сближаване 2007—2013 г.

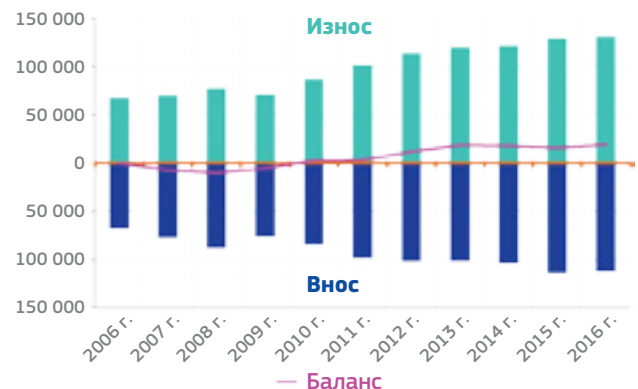
- ▶ Разходи за социални цели: 9,4 милиона души са получили работа, а 8,7 милиона граждани са придобили квалификация.
- ▶ Всички държави членки и региони са изготвили стратегии за интелигентна специализация за по-целенасочено ориентиране на своите усилия за научни изследвания и иновации. Благодарение на подпомагането са били изготвени около 95 000 проекта за научни изследвания и иновации и са били създадени 42 000 нови позиции в областта на научните изследвания.
- ▶ Около 400 000 МСП са получили подпомагане по линия на политиката на сближаване, в резултат на което над един милион нови работни места са в процес на създаване.
- ▶ Голяма част от средствата на ЕС във връзка с изменението на климата и опазването на околната среда се изразходват по линия на политиката на сближаване. Например над 6 милиона души са получили достъп до по-добро водоснабдяване, а 7 милиона — до по-добро пречистване на отпадъчните води.
- ▶ Държавите членки са изградили или обновили 2600 km железопътни линии и 2400 km шосейни пътища, които са част от трансевропейската мрежа, в допълнение към второстепенните пътни мрежи, свързващи отдалечени райони с останалата част на Европа.

за финансирането на пазарни мерки и преки плащания за земеделските стопани и за програми за развитие на селските райони с около 400 милиарда евро и за насърчаването на устойчиво селско стопанство и стабилни икономики в селските райони. Преките плащания съставляват приблизително 70 % от тази обща сума. Това подпомагане на доходите частично компенсира разликата между дохода от селскостопанска дейност и съпоставимия доход за други икономически отрасли. При последната реформа на тази политика бяха въведени значителни промени в системата на преките плащания, насочени към удовлетворяване на специфичните нужди на младите земеделски стопани, на по-малките стопанства и на конкретни отрасли или региони, изпитващи затруднения, и към околната среда.

Благодарение на тази политика европейските граждани имат достъп до безопасна и висококачествена храна на достъпни цени. В резултат на последователните реформи на общата селскостопанска политика европейското селско стопанство стана конкурентоспособно на световно равнище, работейки на цени, близки до тези на световния пазар, и подобрявайки износа. Въпреки това продължават да се наблюдават огромни разлики в развитието на отрасъла на селското стопанство. В някои селскостопански райони няма надеждни алтернативни източници на работа и доходи извън селското стопанство. И все пак, някои земеделски стопани имат понастоящем достъп и до други доходи, които не идват от селското стопанство, например от туризъм и развлекателни дейности, вятърна енергия, биогаз и слънчева енергия.

Почти на половината от територията на ЕС се развива селскостопанска дейност. Поради това земеделските стопани са ключов фактор в съхраняването на природните ресурси (вода, въздух, почва и биологично разнообразие), в изпълнението на дейностите, свързани с климата, и в оформянето на ценни ландшафти. Общата селскостопанска политика определя необходимите правила и стимули, за да могат селското и горското стопанство да допринасят за решаването на належащите в световен план екологични и климатични проблеми и да осигуряват обществените блага, очаквани от гражданите. Сред тези ключови инструменти са мерките на общата селскостопанска политика, които предоставят стимули на земеделските стопани да възприемат политики и практики на управление, да ги адаптират и да предприемат действия за подобряване и съхраняване на водните обекти, почвата, биологичното разнообразие и качествата на ландшафта и за ограничаване на изменението на климата и адаптиране към него. Отправят се все по-настоятелни искания за по-голямо ориентиране на общата селскостопанска политика към осигуряването на обществени блага, свързани с опазването на

Търговският баланс в селското стопанство е знак за конкурентоспособен отрасъл (в млн. евро)



Източник: Европейска комисия.

околната среда, и към действия в областта на климата. За постигането на това ще са необходими по-целенасочени мерки за подпомагане, адаптирани към съответния регион.

Няма единодушие относно равнището на необходимото подпомагане на доходите, когато се взема под внимание конкурентоспособността в отрасъла. В някои случаи тези плащания не допринасят за структурното развитие на отрасъла, а водят до нарастване на цените на земята, което може да попречи на навлизането на млади земеделски стопани на пазара.

Преките плащания продължават да се определят до голяма степен от исторически права и да бъдат съсредоточени върху големи стопанства и собственици на земя в по-богатите държави членки. Средно 20 % от бенефициерите получават около 80 % от плащанията. Общата картина прикрива огромни различия между държавите членки. Например 92 % от земеделските стопани в Румъния и 97 % от тези в Малта работят в малки стопанства, докато в Германия малките стопанства са по-малко от 9 %.

Кой получава подпомагане по линия на общата селскостопанска политика?



Бележка: Данни от 2015 г.

Източник: Европейска комисия.

По-голямата част от плащанията по линия на общата селскостопанска политика се финансират изцяло от бюджета на ЕС, като така се установява пряка връзка между бенефициерите и Съюза. Политиката достига до земеделските стопани и гражданите дори в най-необлагодетелстваните райони на Европа, благоприятствайки значително икономическото и социалното развитие, да не говорим за устойчивостта, в тези райони. Освен мерките за развитие на селските райони, финансирани по втория стълб на общата селскостопанска политика, това е единствената област на политиката, управлявана заедно с държавите членки, но без национално съфинансиране.

Развитията през последните години показваха, че бюджетът на ЕС често трябва да предоставя спешно подпомагане в отговор на конкретни събития, като например спада на цените на млечните продукти или руската забрана за внос на някои селскостопански продукти. Поради това в бъдещата обща селскостопанска политика е необходимо да се намери подходящото съчетание на инструменти между мерките на политиката и финансовите пакети, безвъзмездните средства и финансовите инструменти, механизмите за управление на риска и други пазарни договорености за справяне с рисковете и с неочаквани неблагоприятни събития в селскостопанския отрасъл.

Управлението на миграцията е споделена отговорност — не само между държавите членки на ЕС, но и по отношение на третите държави извън ЕС на транзитно преминаване и на произход на мигрантите. Чрез съчетаването на вътрешните и външните политики ЕС и държавите членки са в процес на разработване на всеобхватен подход, основан на взаимно доверие и солидарност между държавите членки и институциите на ЕС.

Във връзка с управлението на миграционните потоци настоящият бюджет на ЕС вече оказва подпомагане на държавите членки, за да създадат подходящи рамки относно приемането и закрилата, за да работят за преодоляването на първопричините за миграцията и за да съхранят Шенгенското пространство. За периода 2015-2017 г. за преодоляването на тези предизвикателства са заделени над 17 милиарда евро или 3,7 % от общия бюджет на ЕС.

Например със средства от бюджета на ЕС бяха създадени горещи точки в Гърция и Италия, чийто общ капацитет надхвърля 9000 места. През 2016 г. беше осигурен подслон за над 35 000 души в Гърция (от палатки на първоначалния етап до контейнери, пригодени за живеене при зимни условия) и 417 безопасни места за непридружени непълнолетни лица.

Карта 3: Примери за резултати по линия на общата селскостопанска политика

- ▶ За 70 % от земеделската земя в ЕС се прилагат мерки за екологизиране, за които са предвидени 60 милиарда евро.
- ▶ За около 47 милиона хектара (или приблизително 25 %) от земеделската площ в Европа са сключени договори за управление във връзка със земеделски екологосъобразни практики, насочени към водите, почвите и биологичното разнообразие.
- ▶ Създадени са над 200 000 земеделски предприятия, които са в процес на развитие (145 000 млади земеделски стопани и 62 000 микропредприятия получават подпомагане за стартирането на дейност).
- ▶ Предоставено е подпомагане за над 25 000 проекта за инфраструктура, свързана с околната среда, например канализационни системи и усъвършенствано управление на отпадъците в отдалечени и селски райони.
- ▶ Общо 2400 групи за действие на местно ниво са получили подпомагане за изготвянето и изпълнението на стратегии за развитие, насочени към техните райони.

3.3. Управление на миграцията

По външните граници на ЕС все по-често се разиграват човешки трагедии, поради което ЕС, заедно с неговите държави членки, трябва да предприемат незабавни действия. В същото време миграцията трябва да бъде управлявана във всичките ѝ аспекти. ЕС следва да се стреми да предостави на държавите си членки необходимите инструменти за постигането на тази цел, както в средносрочен, така и в дългосрочен план.

Новосъздадената Европейска агенция за гранична и брегова охрана помогна за спасяването на 174 500 души в Средиземно море през 2016 г.

3.4. Външни предизвикателства, сигурност, хуманитарна помощ и развитие

През последните години Европа претърпя нови външни предизвикателства, свързани с нестабилността и несигурността в съседни държави и отвъд тях. Гражданите на ЕС са загрижени заради миграцията, тероризма и външните заплахи на сигурността като цяло и искат тези проблеми да бъдат разрешени на европейско равнище, включително в областта на отбраната. Те очакват от Европа да играе водеща роля в света, да овладее последиците от глобализацията, да защитава реда, основан на правила, както и демокрацията, принципите на правовата държава и човешките права и устойчивото икономическо развитие, и да допринесе за стабилността и сигурността, по-специално в съседните на Европа държави. Почти 9 от всеки 10 европейци смятат, че е важно да се оказва подкрепа на развиващите се страни. 82 % от европейците смятат, че да се помага на останалите е печеливша за всички възможност, която определено е в европейски интерес. Европейците също така виждат ялната добавена стойност от действията на европейско равнище в областта на външните работи.

Към настоящия момент 96,5 милиарда евро са предназначени за подкрепа на външните действия на ЕС, включително извънбюджетният XI Европейски фонд за развитие (30,5 милиарда евро) за партньорите на ЕС от Африка, Тихоокеанския и Карибския басейн. Освен това бюджетът на ЕС заделя около 6 % от сегашната МФР за външни действия, като най-големите финансови пакети са Инструментът за сътрудничество за развитие (19,7 милиарда евро), Европейският инструмент за съседство (15,4 милиарда евро) и Инструментът за предприемаческа помощ (11,7 милиарда евро). 8 милиарда евро са планирани за хуманитарна помощ. През последните години този бюджет непрекъснато е мобилизиран и засилван, като се изчерпват всички налични маржове за справяне с увеличаването на броя на хуманитарните и другите извънредни ситуации в цяла Европа, с увеличаването на броя на разселените лица, с безпрецедентните хуманитарни нужди и със сложността на кризите, които се очаква да продължат.

Външната дейност на ЕС се осъществява в партньорски държави извън Съюза, но също така защитава интересите на гражданите и безопасността. Като най-голям световен донор на помощ за развитие и хуманитарна помощ, включително чрез своя колективен ангажимент за заделване на 0,7 % от БНД за официална помощ за развитие (ОПР), ЕС и неговите държави членки играят ключова роля в подкрепата на останалите хора по света. Външната дейност на ЕС насърчава стабилността около границите на ЕС и извън тях, подкрепя премахването на бедността в развиващите се страни и насърчава сътрудничеството в области от интерес за ЕС. Външната дейност на ЕС също така се бори с първопричините за незаконната миграция и насилническият екстремизъм. Финансирането на ЕС обикновено осигурява основата, върху която се концентрира финансирането за развитие от държавите членки с цел увеличаване на критичната маса и въздействието в страните партньори посредством съвместно програмиране и съвместно изпълнение.

Предвид новите предизвикателства пред външната дейност на ЕС, както е определено в Глобалната стратегия за външната политика и политика на сигурност на Европейския съюз, необходимо е да се разгледа привеждането в съответствие на финансите на ЕС спрямо тези нови приоритети, както и ефективността на различните инструменти в тази област, включително делегациите на ЕС. Това важи в особена степен по отношение на отбраната, както и на външните инвестиции на ЕС в случаите, в които може да възникне възможност за набиране на значителни частни средства и постигане на съществени въздействия върху мира, стабилността и силните икономически връзки. Опитът от последните години показва, че е необходима по-силна координация между външните и вътрешните политики, включително изпълнението на целите за устойчиво развитие (ЦУР) от програмата на Организацията на обединените нации до 2030 г. и Парижкото споразумение относно изменението на климата, както и на Рамката за партньорство с трети държави за миграцията.

4. ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ФИНАНСИТЕ НА ЕС

Планирането на бъдещия бюджет на ЕС трябва да бъде подкрепено от ясна визия за европейските приоритети и от готовност да се инвестира в области, които ще осигурят икономическа мощ, устойчивост, солидарност и сигурност за в бъдеще.

Разликата във финансите на ЕС, произтичаща от оттеглянето на Обединеното кралство и от нуждите от финансиране на нови приоритети, трябва да бъде ясно призната. Новите приоритети са интегрирани в настоящата финансова рамка, най-вече като са използвани максимално съществуващите възможности за гъвкавост.

В бъдеще управлението на миграцията, вътрешната и външната сигурност, контролът на външните граници, борбата срещу тероризма и отбраната ще трябва да бъдат заложи в бюджета в една по-

дългосрочна перспектива наред с непрекъснати инвестиции в подкрепа на стабилността и устойчивото развитие в страните ни партньори. Размерът, структурата и съдържанието на бъдещия бюджет на ЕС ще трябва да съответства на политическата амбиция, която Европейският съюз си поставя за в бъдеще. Ще продължи ли ЕС както досега, ще предприема ли действия в по-малка степен, ще действа ли на различни скорости, ще се стреми ли да постигне радикална промяна или ще прави много повече съвместно?

Ще трябва да се вземат трудни решения. Може ли Европа да реализира съществуващите си политики и новите приоритети с намаляващ бюджет? Ако отговорът е „не“, трябва ли да се съкратят разходите и да се ограничат амбициите? Или да се преодолее недостигът — чрез увеличаване на вноските от 27-те държави членки, от алтернативни източници на приходи или чрез съчетание от тези два елемента, така че ЕС-27 да може да прави повече заедно? Независимо от резултата политическите амбиции трябва да бъде съобразени със средствата за предприемане на действия.

Бюджет на ЕС, който е в състояние да се изправи срещу вътрешните глобални предизвикателства

Постигане на правилния баланс между

	Съществуващи политики и приоритети	Нови предизвикателства	
	Стабилност	Гъвкавост	
	Подкрепа на националните приоритети	Доставка на обществени блага на ЕС и осигуряване на европейска добавена стойност	
	Акцент върху процедурните правила за разходите	Акцент върху резултатите; прости и по-прозрачни правила и инструменти	
	Преки разходи, субсидии и безвъзмездни помощи	Публично-частни партньорства, съфинансиране, ефект на лоста, смесено финансиране	
	Много области на дейност, много инструменти	Повече стратегическа съгласуваност, координация, по-малко инструменти	

Източник: Европейска комисия.

4.1. Върху какво трябва да бъде съсредоточен бъдещият бюджет на ЕС

4.1.1. Посрещане на настоящите тенденции и на нови предизвикателства

Бюджетът на ЕС следва да продължи да се справя с настоящите тенденции, които ще оформят ЕС през идните години. Съществуват също така редица нови предизвикателства, спрямо които бюджетът на ЕС ще трябва да прави повече, отколкото понастоящем. Те включват управлението на незаконната миграция и бежанците, включително интеграцията, контрола на външните граници, сигурността, киберсигурността, борбата срещу тероризма и общата отбрана.

Първо, намаляването на икономическите и социалните различия между и в рамките на държавите членки е от първостепенно значение за Съюза, който има за цел създаването на висококонкурентна социална пазарна икономика за постигането на пълна заетост и социален напредък. Това е от особено значение за еврозоната, където различията застрашават устойчивото развитие на Икономическия и паричен съюз в средносрочен план. Документите за размисъл относно социалното измерение на Европа и извличането на ползите от глобализацията представи редица идеи за разглеждане. Първостепенният приоритет ще бъде да се инвестира в хората — от образованието и обучението до здравеопазването, равенството и социалното приобщаване. Също — въз основа на примера на гаранцията за младежта, една възможност ще бъде създаването на гаранция за детето, подкрепена от средства от ЕС. Важно е разходите за социални нужди да достигат до тези, които най-много се нуждаят от тях, по-специално в регионите с високи социални неравенства. За тази цел може да се наложи съществуващите критерии за определянето на нуждаещите се да бъдат преразгледани.

Второ, въпреки че по-голямата част от финансовите средства за европейската отбрана ще продължат да се осигуряват от национални източници, е налице консенсус относно необходимостта от съвместно постигане на напредък, например в областта на научните изследвания и развитието, в конкурентоспособността на промишлената база на Европа и възлагането на обществени поръчки, в областите, в които бюджетът на ЕС следва да финансира Европейски фонд за отбрана с цел повишаване на икономическата ефективност. Той следва също така да е в състояние да увеличи своята сегашна помощ за страните партньори в изграждането на капацитет, както и военния/отбранителния си компонент: ще е необходима повече солидарност при финансирането на оперативните дейности,

включително за военни мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана.

В обобщение, тази нова амбиция в областта на отбраната изисква трайно осигуряване на средства от различни източници след 2020 г. Чрез приноса от бюджета на ЕС в размер на 1,5 милиарда евро годишно за Европейския фонд за отбрана, наред с приноса на държавите членки за финансиране на съвместни проекти за развитие, Фондът може да генерира инвестиции в общ фонд за научни изследвания в областта на отбраната и развитието на способностите в размер от 5,5 милиарда евро годишно след 2020 г.

Трето, в своя документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз Комисията изведе на преден план идеята за предоставяне на стимули за подкрепа на процеса на структурни реформи. С тези стимули, които могат да бъдат под формата на финансови възнаграждения, ще се вземе предвид икономическата, финансовата и политическата цена на структурната реформа в краткосрочен план и ще се спомогне за успешното им изпълнение. Тези стимули могат или да бъдат засилени в рамките на политиката на сближаване, или да бъдат създадени по линия на нов самостоятелен фонд, отворен за всички държави членки. Те следва да подкрепят европейските политики и действия, които са в съответствие със специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър. Техническата подкрепа за тези усилия може също да бъде финансирана от бюджета на ЕС. Комисията ще оцени тези варианти внимателно, преди да разгледа конкретни инициативи.

От основно значение при разработването и изпълнението на политиките на ЕС е отстояването на основните ценности на ЕС⁷. Има нови предложения в обществения дебат отпускането на средства от бюджета на ЕС са биде обвързано със спазването на принципите на правовата държава в държавите членки. Спазването на принципите на правовата държава е важно за европейските граждани, но също така за предприемачеството, иновациите и инвестициите, които ще процъфтяват най-много там, където правната и институционалната рамка съответстват в пълна степен на общите ценности на Съюза. Налице е следователно ясна връзка между принципите на правовата държава и ефикасното изпълнение на частните и публичните инвестиции, подкрепяни от бюджета на ЕС.

Четвърто, важен въпрос е дали следващият бюджет на ЕС следва да включва под някаква форма

⁷ Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието следва редица фактори, свързани с качеството, независимостта и ефективността на националните правосъдни системи, като например независимостта на съдиите.

функция за стабилизация. В документа за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз бе предложено въвеждането на функция за макроикономическа стабилизация още при следващата многогодишна финансова рамка. Нейната цел ще бъде да осигури защита срещу големи сътресения, засягащи различните държави по различен начин (т. нар. асиметрични сътресения). Тя може да бъде под формата на схема за защита на инвестициите, презастраховане за националните схеми за безработица или „фонд за черни дни“. Ще има ясни условия за достъп до такава функция.

Тези варианти могат да бъдат финансирани от съществуващите инструменти или от нов инструмент. Обсъжда се дали такава функция за стабилизация трябва да бъде свързана с нов фискален капацитет, насочен изключително към еврозоната, или би могла да се поеме от бюджета на ЕС, като се има предвид, че дори към настоящия момент еврозоната представлява вече 85 % от БВП на ЕС. В документа за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз се предлага като възможност, че функцията за стабилизация „следва да бъде разработена в рамката на ЕС и може да бъде отворена за всички държави членки.“

Въвеждането на капацитет за фискална стабилизация на еврозоната ще предостави нещо качествено ново за финансите на ЕС. В по-дългосрочен план документът също така постави началото на дебат за пълноправен бюджет на еврозоната с много по-широки цели, значително по-високи средства и собствен поток от приходи.

Пето, необходимо е да се премине към нови, устойчиви модели на растеж, които съчетават икономически, социални и екологични съображения по цялостен и интегриран начин. За осъществяването на успешен преход са необходими огромни инвестиции, най-големият дял от които ще са за нисковъглеродни енергийни инфраструктури, както за производство, така и за пренос и разпределение. Например делът на възобновяемите енергийни източници в производството на електроенергия трябва почти да се удвои до 2030 г., за да може ЕС да постигне своите цели в областта на енергетиката и климата. Бюджетът на ЕС може да има катализиращ ефект за стимулиране на необходимите допълнителни частни или публични инвестиции.

Шесто, всички съществуващи инструменти ще трябва да бъдат разгледани. Макар и настоящият документ да засяга по-специално реформата на двете най-големи разходни политики (за селското стопанство и за сближаването), никоя програма или инструмент, подкрепени от бюджета на ЕС, не бива да се изплъзне от прегледа на добавената стойност за ЕС. Трябва да преценим дали съществуващите инструменти

са абсолютно необходими или има възможност за обединяване или закриване на програми. Още по-важно е да се осигури политическата съгласуваност между инструментите на ЕС с цел да се гарантира, че всички те подкрепят целите на ЕС и улесняват реформите в държавите членки. Например в областта на финансирането на МСП едни и същи бенефициери може да бъдат допустими за получаване на подкрепа посредством редица инструменти, обхванати по линия на различни програми (COSME, „Хоризонт 2020“ и ЕФСИ) или финансирането да бъде осъществено от държавите членки посредством политиката на сближаване. Предложението за такова припокриване предизвика известно объркване сред финансовите посредници относно това коя схема да прилагат. Правилата и условията, приложими в една и съща област на политиката, следва да бъдат приведени в съответствие.

Съществуват също така доказателства за конкуренция и ефект на изтласкване между програмите на ЕС — например, що се отнася до инфраструктура, дори ако предоставените заеми и гаранции от ЕФСИ са предназначени за допълване на изпълнението на дълговия инструмент на МСЕ, изпълнението показва, че въвеждането на ЕФСИ забавя прилагането на инструмента на МСЕ и усвояването на средства по линия на фондовете на политиката за сближаване.

Седмо, за подобряване на постигането на резултати може да се наложи броят на инструментите за външните политики да бъде намален, но гъвкавостта им да бъде увеличена. Това би улеснило също така вътрешното преразпределение между регионалните или тематичните приоритети, в случай че е необходимо да се реагира на криза в краткосрочен план.

Често обсъждан въпрос е включването на Европейския фонд за развитие (ЕФР) в бюджета на ЕС и в многогодишната финансова рамка (МФР) и като вариант за укрепване на единството на бюджета и на неговата отчетност. Този вариант може също да има недостатъци, тъй като съгласно правилата на бюджета на ЕС няма да е възможно да се предоставя подкрепа за някои от настоящите дейности, например за Механизма за подкрепа на мира в Африка.

Когато държавите членки прехвърлят разходи от националните бюджети към бюджета на ЕС, това не следва да се разглежда като нетно увеличение на разходите, а по-скоро като прехвърляне на съществуващи разходи между националните бюджети и бюджета на ЕС, в областите в които по принцип следва да се постигне по-висока добавена стойност. Това означава например, че ако ЕФР бъде включен в бюджета на ЕС и в МФР, общият обем на МФР ще трябва бъде увеличен съразмерно с фонда.

Накрая, доброто прилагане на политиките на ЕС се основава на силна и ефективна европейска публична служба. От 2013 г. насам институциите на ЕС изпълняват своя ангажимент за намаляване на числеността на персонала. Това се прави независимо от добавянето на нови отговорности, например справянето с бежанската криза или със заплахите за сигурността или в делегациите на ЕС в чужбина. Поради това в бъдещия бюджет на ЕС следва да се предвиди силна европейска публична служба, която да е привлекателна за талантиливи млади хора от целия Съюз и да е в състояние да осъществи приоритетите, произтичащи от този процес на размисъл. При вземането на решения относно бъдещите политики и инструменти следва да се отчита въздействието върху човешките ресурси.

Допълнителното намаляване на числеността на персонала би застрашило доброто функциониране на европейските институции. Аналогично, предишните реформи доведоха до намаляване на заплатите и до увеличаване на работното време и на пенсионната възраст. Има ясен спад на интерес от страна на младите хора от държавите членки с относително висок доход на глава от населението да се присъединят към институциите на ЕС. Въпреки че условията на труд могат да бъдат само един от факторите при вземането на такива решения, тенденцията е ясна.

4.1.2. Реформиране на общата селскостопанска политика

Общата селскостопанска политика осигурява важна добавена стойност за европейците и изпълнява целите, определени от Договора. Тя беше първата обща политика на ЕС и с течение на времето се е променила значително чрез редица реформи. В настоящия дебат се обсъждат различни варианти за по-нататъшни реформи с цел повишаване на нейната ефикасност и справедливост, като същевременно бъдат постигнати целите, останали непроменени, за осигуряване на безопасна и здравословна храна, конкурентен сектор, справедливо равнище на живот за селскостопанската общност и опазване на природните ни ресурси, ландшафти, околна среда, както и за действията в областта на климата. Въздействието на политиката надхвърля стабилизирането на доходите на земеделските стопани. Много от селските райони обаче се чувстват като изоставачи. Налице е все по-силен призив за допълнително съсредоточаване на политиката върху предоставянето на обществени блага, като например безопасна и здравословна храна, управление на хранителните вещества, действия в отговор на изменението на климата, опазване на околната среда и на приноса ѝ за кръговата икономика.

Продължава работата по отношение на модернизирването и опростяването на общата

селскостопанска политика. Сред обсъжданите варианти е предложението преките плащания да бъдат насочени по по-ефективен начин за гарантиране на доход за всички земеделски стопани в целия ЕС, особено в отдалечените райони и най-бедните земеделски стопанства. Този вариант би намалил преките плащания за големите земеделски стопанства.

Една от възможностите, която трябва да се проучи, е въвеждането на известна степен на национално съфинансиране за преките плащания с цел поддържане на общите равнища на текущата подкрепа. За справяне с кризи могат да бъдат предвидени инструменти за управление на риска. Всички промени ще трябва да запазят едно от основните предимства на политиката: защитата на доброто функциониране на вътрешния пазар, като се осигури равнопоставеност за всички производители в целия ЕС.

За гарантиране на устойчивост на преобладаващата част от територията на ЕС са необходими жизнеспособни селски общности. В този контекст има възможности за подобрене и за увеличаване на взаимодействието с други фондове. В това отношение има предложение да се рационализира дейността на различните структурни фондове в селските райони и да се премахне препокриването.

Има възможност за по-нататъшно подобряване на изпълнението на политиката чрез поставяне на по-силен акцент върху предоставянето на стимули на земеделските стопани да предоставят публични блага и услуги, съобразени с околната среда и климата. Земеделските стопани следва да бъдат насърчавани да инвестират в нови технологии и защита на околната среда в рамките на политиката за развитие на селските райони чрез положителни стимули въз основа на договори. Това ще намали настоящата административна тежест за всички земеделски стопани.

4.1.3. Реформиране на политиката на сближаване

Редица различни варианти биха могли да направят политиката на сближаване по-ефективна и да увеличат максимално въздействието на нейните инвестиции.

Първо, политиката на сближаване може да стане по-гъвкава за справяне с новите предизвикателства, например чрез използването на неразпределен капацитет. Аналогично, един по-гъвкав фонд за приспособяване към глобализацията, който може да обхване широк набор от икономически и социални мерки, може да бъде по-ефективен чрез създаването на по-тесни връзки с политиката на сближаване. Това ще допринесе също така за общата гъвкавост на бюджета на ЕС.

Второ, необходимо е по-бързо изпълнение на политиката на сближаване и по-гладък преход между програмните периоди. Могат да се предвидят редица мерки, като например по-строги правила за отмяна на поети задължения, по-кратки процедури за приключване на програми, както и по-бързи и по-гъвкави процедури за назначаване на органи за управление и за планиране.

Трето, недостатъците в административния капацитет и лошото институционално качество възпрепятстват конкурентоспособността, ограничават ефективността на инвестициите и създават сериозна пречка пред растежа. Бюджетът на ЕС следва да засили изграждането на своя административен капацитет, свързан с най-важните области на инвестициите, финансирани с подкрепата на ЕС. Могат да се проучат нови подходи за изграждане на административен капацитет — например чрез по-добра координация на наличните инструменти и по-тясно участие на Комисията. Инициативата за изоставашите региони в рамките на политиката на сближаване беше важен пилотен проект и успешните елементи от нея могат да бъдат доразвити.

Четвърто, равнищата на националното съфинансиране за политиката на сближаване следва да бъдат увеличени с цел по-добро адаптиране на равнищата спрямо различните държави и региони, както и за повишаване на ангажираността и отговорността. Следва също да бъде поставен въпросът дали финансирането в рамките на политиката на сближаване следва да бъде достъпно за по-развитите държави и региони.

Пето, чрез единен инвестиционен фонд или единен набор от правила за съществуващите фондове ще се постигне по-голяма съгласуваност на инвестициите и ще се улесни животът на бенефициерите.

Съгласуваността може да бъде подобрена също така чрез единен правилник за политиката на сближаване и за други финансови инструменти с програми или проекти от същия вид. Това ще гарантира по-голямата допълняемост, например между политиката на сближаване и програмата „Хоризонт 2020“ или Механизма за свързване на Европа.

Шесто, сегашната система на разпределение на финансовите средства може да бъде преразгледана. Могат да бъдат добавени нови критерии, например във връзка с предизвикателствата, пред които е изправена Европа — от демографските проблеми и безработицата до социалното приобщаване и миграцията, от иновациите до изменението на климата.

4.2. Как трябва да функционира бюджетът на ЕС

След като се реши какво следва да постигне бюджетът, има някои фактори, които трябва да бъдат взети предвид при съставянето му.

4.2.1. Стабилност и гъвкавост

Необходимо е да се постигне правилният баланс между стабилността и гъвкавостта на финансирането.

Каре 4: Принципи за реформа

Проектът за бъдещия бюджет на ЕС трябва да се ръководи от следните основни принципи:

- ▶ **Добавена стойност за ЕС:** финансирането следва да бъде съсредоточено в областите с най-голяма добавена стойност, като се вземат под внимание различните измерения, посочени в раздел 2, като например акцент върху резултатите.
- ▶ **Отчетност:** Дебатът относно бъдещия бюджет на ЕС ще се проведе в рамките на демократичен и прозрачен процес. Използването на допълнителни инструменти извън бюджета на ЕС следва да бъде сведено до минимум, тъй като с тях се развива разбирането за бюджета и се излагат на риск демократичният контрол, прозрачността и доброто управление.
- ▶ **Повече гъвкавост в една стабилна рамка:** Многогодишната структура на бюджета на ЕС е предимство. Сигурността и предвидимостта са предпоставка за дългосрочни инвестиции. Опитът показва обаче, че е от основно значение да има повече гъвкавост за справяне с кризи и непредвидени събития. Това следва да бъде отразено в една по-гъвкава структура и по-голям дял от бюджета да бъде оставен под формата на неразпределени средства.
- ▶ **Опростени правила:** гражданите не трябва да обезкуражавани да кандидатстват за финансиране от ЕС в резултат на прекомерна бюрокрация. Поради това следва да продължат усилията за намаляване на бюрокрацията и за допълнително опростяване на правилата за прилагане. Преминването към **единен набор от правила** би допринесло за постигането на тази цел.

Един от факторите в този баланс е **сроктът на действие** на финансовата рамка. При предишните многогодишни финансови рамки (МФР) този срок почти винаги надхвърляше 7 години. Понастоящем минималният срок на действие, заложен в Договорите, е пет години. Следователно повечето държави членки, региони и заинтересовани страни са свикнали да работят в рамките на този цикъл. Намалването на сегашния 7-годишен срок на действие на 5 години ще намали предвидимостта на финансирането. Това може да представлява проблем преди всичко за инвестициите, които изискват повече време. Това би означавало също така, че подготовката за следващата МФР ще трябва да започне в самото начало на предходната рамка, което допълнително намалява възможността да се извлекат поуки за бъдещето. Институциите може да се окажат в ситуация на постоянни преговори.

Все пак един положителен ефект би бил, че по-краткият срок на действие би довел и до по-голяма гъвкавост и би улеснил приспособяването към непредвидени събития. В допълнение, 5-годишен срок на действие би съответствал на мандатите на Европейския парламент и на Комисията. Това би засилило демократичния дебат относно приоритетите на ЕС по отношение на разходите и би поставило бюджета на ЕС по-ясно в центъра на европейската политика.

Друг вариант е МФР от 5 + 5 години със задължителен междинен преглед с цел рамката да бъде актуализирана с оглед на новите приоритети. Този вариант обаче ще изисква на първо място определянето на таваните на МФР и правното основание за целия срок от до 10 години. Това може да бъде възпиращ фактор за постигане на съгласие по всякакви по-мощни промени в средата на срока на действие в сравнение с действителни преговори по нова МФР.

Има други начини да се отговори на нуждата от гъвкавост. Опитът от последните години демонстрира ограниченията на настоящата структура по отношение на нейната приспособимост към неочаквани нужди. Една от причините за това е, че разходите се извършват стриктно в рамките на определени категории и че преразпределението на средства между бюджетни редове не е лесен процес. Друга причина е големият брой различни програми и бюджетни редове, които бяха създадени с течение на времето. Това доведе до голям брой различни инструменти, които често се припокриват.

Гъвкавостта на финансите на ЕС е ограничена и от факта, че около 80 % от МФР са предварително разпределени за конкретни области на политиката, държави членки или разходни пакети за трети държави. Наличните механизми за бързо пренасочване на финансиране към нови приоритети или прехвърляне

от една в друга година позволяват известна гъвкавост. Въпреки това съществуващата гъвкавост няма да е достатъчна за преодоляването на известните предизвикателства и на неочаквани бъдещи събития от подобен мащаб в нестабилна среда. Един от вариантите би бил част от средствата в рамките на всяка разходна програма (наричана често непрограмиран резерв) да се заделя, като остава неразпределена и формира резерв за непредвидени събития.

Освен това със създаването на резерв за кризи, финансиран от неизползаните средства от предишни години, може да се предостави допълнителен капацитет за извънредни обстоятелства, а един подобрен фонд за приспособяване към глобализацията също би могъл да засили гъвкавостта. Той би позволил на Съюза да засили подкрепата за структурни промени в районите, които са засегнати от въздействието на глобализацията и технологичните промени.

4.2.2. Финансови инструменти и разширената финансова структура на ЕС

Институциите и инструментите, допълващи бюджета на ЕС, като например Европейската инвестиционна банка, Европейския фонд за развитие, доверителните фондове на Европейския съюз и други механизми, представляват важен източник на гъвкавост.

Финансови инструменти като гаранции, заеми и дялово участие могат да играят важна роля за това ЕС да постига повече с по-малко средства и да усилва ефекта на бюджета на ЕС, по-специално в период на бюджетни ограничения. Добър пример от близкото минало е Европейският фонд за стратегически инвестиции.

Успешното използване на тези финансови инструменти зависи от наличието на ясна стратегия и набор от критерии за определяне на най-подходящите инструменти за нуждите на пазара, бенефициерите и преследваните цели. Финансовите инструменти са подходящи само за генериращи приходи проекти. Следователно безвъзмездните помощи и субсидиите ще продължат да бъдат необходими за проекти, които не генерират приходи, например за фундаментални научни изследвания, за някои видове инфраструктурни програми или за инвестиции в хора, като например програма „Еразъм“ или действията по програма „Мария Склодовска-Кюри“.

Големият брой финансови инструменти на равнището на ЕС и правилата, приложими към тях, са пречка за ефективното им използване. Един от вариантите за разрешаване на този проблем би могъл да бъде тяхното интегриране в единен фонд, който да предоставя заеми, гаранции и инструменти за споделяне

на риска — по целесъобразност в съчетание с безвъзмездни средства на ЕС — в зависимост от проекта и рамките за различните политики (като например научни изследвания, иновации, околна среда, подкрепа за МСП, инфраструктура, включително за енергийна ефективност), за да се вземат предвид различните цели.

Европа може да положи повече усилия, за да гарантира условия за растеж на предприятията. Финансирането на дружества със средна пазарна капитализация и МСП отвъд началната фаза продължава да бъде трудно и много предприемачи напускат Европа в търсене на подходящи капиталови инвестиции. За тази цел през 2016 г. беше създаден Общоевропейски фонд за инвестиции във фондове за рисков капитал на стойност 1,6 милиарда евро, който ще започне да функционира през 2017 г. Този подход може да бъде разширен, така че да се осигурява стабилно финансиране на етапа на разрастване на проектите или предприятията.

Новите финансови инструменти на равнището на ЕС и кредитните, гаранционните и капиталовите инструменти, управлявани от държавите членки в рамките на политиката на сближаване, трябва да се допълват взаимно. Това взаимно допълване между различните инструменти следва да се гарантира чрез координация нагоре по веригата, едни и същи правила и по-ясно разграничаване на наместите.

4.2.3. Опростяване, фокус върху резултатите и ефективно управление на бюджета на ЕС

Наличието на добре обмислени правила е от съществено значение, за да се гарантира, че средствата на ЕС се усвояват правилно и парите на данъкоплатците са защитени. Прекалената бюрокрация може да пречи на постигането на резултати и да възпира гражданите и предприятията да се възползват максимално от бюджета на ЕС.

Вече бяха предприети важни стъпки за опростяване на бюджета на ЕС, но все още са налице значителни възможности за по-нататъшното му опростяване посредством опростяване на правилата. Това е желателно в много разходни области, по-специално когато трудностите, свързани със спазването на изискванията за наблюдение и докладване, водят до значителни закъснения при изпълнението на проектите. Сложността на правилата води до повече грешки и разходи за крайните получатели и увеличава рисковете от неспазване. Налице е ясна необходимост от обединяване на програми, които преследват подобни цели, например в областите на енергийната ефективност или гражданството. По същия начин,

в областта на външните политики би могло да бъде целесъобразно да се намали броят на инструментите и същевременно да се повиши тяхната гъвкавост, като се премахнат всички изкуствени барieri между регионалните или тематичните приоритети.

Един от бъдещите варианти може да бъде „единен набор от правила“, който се прилага за всички процеси и инструменти или прилагането на едни и същи правила и условия за същия вид проекти. Това може да спомогне да се гарантира по-видимо радикално опростяване и намаляване на бюрокрацията и да се насърчи по-добра съгласуваност между различните инвестиции на ЕС. То може да намали административната тежест за бенефициерите, тъй като няма да е необходимо да се съобразяват с различни правила за един и същи вид инвестиция в зависимост от източника на финансиране. Това, което наистина е от значение за получаващите подкрепата, е простотата на правилата, а не източникът на финансиране.

Съответно изпълнението на бюджета следва да се съсредоточи върху максимизирането на получените резултати от всяко похарчено евро от гледна точка на икономическия растеж и добавената стойност. Макар да беше постигнат съществен напредък в тази област, настоящата рамка за изпълнение, която включва множество различни правни текстове, е сложна, поради което е по-трудно да бъдат оценени и популяризирани напредъкът и постиженията.

Освен това е необходимо да се възстанови доверието между различните институции, като се премине към пропорционални проверки, които зависят от обемите, но също и от надеждността на институциите и ефективността на системите за управление и контрол. Категорична стъпка в тази посока ще позволи на държавите членки (както и на Комисията) също да рационализират системите за управление и съответните институционални договорености — наличието на отделни институционалните системи за всеки фонд е лукс, който в бъдеще може да не можем да си позволим. По-специално в държавите членки би могло да бъде постигнато значително повишаване на ефективността на институциите и намаляване на административните разходи за управление на програмите. Пълноценното използване на Европейската прокуратура може да допринесе за опростяването и за ефективността на защитата на бюджета на ЕС.

4.3. Приходи за подпомагане на политиките на ЕС

Съществува тясна връзка между решението за какво ще се използва бюджетът на ЕС и избора на начините за неговото финансиране.

Затова процесът на размисъл относно реформата на разходната страна на бюджета на ЕС трябва да бъде придружен от критична оценка на начина, по който се финансира бюджетът, т.е. на системата на собствените ресурси, и на това как тази система може да бъде реформирана, за да бъде по-ефективна и да предоставя по-силна подкрепа за политиките. Настоящият подход към финансирането е твърде сложен и непрозрачен и се характеризира с множество сложни корекционни механизми. В бъдеще тази система трябва да бъде опростена, справедлива и прозрачна.

Дългогодишният дебат относно приходите за финансиране на бюджета на ЕС се съсредоточава върху по-видимото свързване на собствените ресурси с ключови политики на ЕС, в частност единния пазар и устойчивия растеж, както и върху опростяването на системата. В идеалния случай собствените ресурси на ЕС биха произтичали от основна политика на ЕС с ясна европейска добавена стойност, биха били считани за справедливи и биха финансирали стабилен и значителен дял от бюджета на ЕС. Традиционните собствени ресурси от мита може да се разглеждат като такъв добър пример.

Съществуват много възможни източници на приходи, които могат да бъдат използвани за финансиране на бюджета на ЕС (в графиката по-долу са изброени най-често спряганите), въпреки че нито един от тях сам по себе си не отговаря на всички критерии, които са определени като необходими за собствен ресурс: някои от тях биха могли да доведат до постоянни и значителни приходи, както и до реална промяна на приходите; други биха генерирали по-скромни приходи, но може да са по-подходящи или по-приемливи от политическа гледна точка, по-специално когато съпровождат приоритетни цели на политиката, като например декарбонизацията на европейската икономика, задълбочаването на единния пазар

и икономическия и паричен съюз или финансирането на нови приоритети.

В крайна сметка най-добрият избор ще зависи от основните цели на бъдещата реформа и от това дали е налице целева стойност от бюджета на ЕС, която трябва да бъде финансирана от нови собствени ресурси.

Противно на това, което често се твърди, новите собствени ресурси няма непременно да увеличат размера на бюджета на ЕС. Решенията, свързани с нивото на разходите, се вземат в контекста на многогодишната финансова рамка, и решението дали да се повишат настоящите нива на разходите ще трябва да бъдат взети в зависимост от резултатите от настоящия процес на размисъл. При непроменени равнища на разходите новите собствени ресурси автоматично ще намалят дела на собствения ресурс на база БНД, който играе ролята на остатъчна величина и компенсира всеки евентуален недостиг на средства за покриване на разходите на ЕС, в зависимост от развитието на другите собствени ресурси. Неотдавнашният доклад на групата на високо равнище за собствените ресурси, създадена съвместно от Европейския парламент, Съвета и Комисията и председателствана от Марио Монти⁸, представи цялостен анализ на тези въпроси и направи оценка на редица възможни източници на приходи във връзка с най-важните критерии (напр. справедливост, ефективност, стабилност, прозрачност, съсредоточаване върху европейска добавена стойност, демократична отчетност). Напредъкът в координирането на данъчните политики, най-вече в областта на корпоративното данъчно облагане и облагането на финансовите трансакции, би улеснило някои форми на собствени ресурси. На основата на продължаващия дебат биха могли да бъдат разгледани редица възможности за реформа на действащата система.

Източници на приходи — диапазон на вариантите



Източник: Европейска комисия.

⁸ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

Карте 5: Възможни варианти за система на собствените ресурси

- ▶ Настоящият собствен ресурс на база ДДС би могъл да бъде реформиран и опростен. Като краен вариант той би могъл да бъде премахнат напълно.
- ▶ С излизането на Обединеното кралство от Европейския съюз, отстъпката, която беше въведена по отношение на тази държава в миналото, няма повече да бъде актуална. Същото важи за отстъпките върху отстъпката за Обединеното кралство. Срокът на действие на останалите отстъпки ще изтече в края на 2020 г. Премахването на отстъпките ще отвори врати за значително опростяване на системата на приходите. В идеалния случай една задълбочена реформа на политиките на ЕС, която се съсредоточава върху най-високата добавена стойност, ще обезсмисли всякакви отстъпки.
- ▶ Всеки нов собствен ресурс следва да бъде замислен така, че не само да служи за финансиране на част от бюджета на ЕС, но също и да съпровожда неговите основни политики. Например може да се прилагат общи енергийни или екологични данъци с цел да се гарантира равнопоставеност между предприятията и да се подкрепи борбата срещу изменението на климата в световен мащаб.
- ▶ По същия начин, определен процент от общата основа за облагане с корпоративен данък или от данъка върху финансовите трансакции би могъл да се предвиди за това да бъде укрепен единният пазар, да бъдат отразени ползите от вътрешния пазар за най-големите дружества и да бъде засилена борбата с данъчните измами и укриването на данъци.
- ▶ В бъдеще, със задълбочаването на икономическия и паричен съюз приходите от сенъораж (свързани с емитирането на валута) в дългосрочен план биха могли да станат база за собствен ресурс на ЕС.
- ▶ Средства, които са генерирани пряко от политиките и компетенциите на ЕС, биха могли да бъдат смятани за приходи в бюджета на ЕС, като например в дългосрочен план приходи от тръжна продажба по схемата на ЕС за търговия с емисии, такси за емисии за автомобилите, както и, в по-дългосрочен план, приходи от бъдещата Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им, по която заплащат лицата, които влизат в границите на ЕС, или подобни такси.
- ▶ При въвеждането на собствени ресурси трябва да се отчетат тяхната прозрачност, простота, стабилност, тяхното съответствие с целите на политиката на Съюза, тяхното въздействие върху конкуренцията и устойчивия растеж и справедливото им разпределение между държавите членки.

4.4. Пътят напред

Вариантите за бъдещето на финансите на ЕС, които са изложени в настоящия раздел, са разнообразни и от различно естество. Те засягат това, за което следва да се изразходва бюджетът на ЕС, по какъв начин следва да бъде финансиран той, как следва да бъдат реформирани някои важни политики и как следва да бъде структуриран и организиран самият бюджет.

Всички тези преплитачи се аспекти трябва да се разглеждат заедно при обсъжданията на възможните сценарии за бъдещия бюджет на ЕС. Тези сценарии са представени в следващия раздел.

5. ВЪЗМОЖНИ СЦЕНАРИИ ЗА ЕС С 27 ДЪРЖАВИ

Бялата книга представя пет сценария с илюстративен характер, имащи различни последици за финансите на ЕС от гледна точка на размер, структура и степен на промяна/модернизирание на бюджета. Възможни са комбинации и различните концептуални елементи са съвместими, тъй като вариантите и сценариите не са нито изцяло различни, нито се изключват взаимно.

Някои хоризонтални въпроси важат за всички сценарии:

Първият от тях е да се гарантира, че средствата на ЕС се разходват по най-ефикасния възможен начин: разходите следва да са съсредоточени върху програми с доказана европейска добавена стойност, имащи за цел постигането на резултати с минимум разходи. Резултатите следва да бъдат поставени в центъра на следващото поколение програми.

На второ място, за да се отговори на единодушния призив от държавите членки и бенефициерите на средства от ЕС, опростяването е другият общ двигател за модернизиранието на бюджета на ЕС във всички сценарии. Следва да бъдат гарантирани цялостна съгласуваност и допълване между различните програми и инструменти и припокриванията следва да се предотвратяват още на етап проектиране. За да се опрости изпълнението, за интервенции от един и същи вид следва да се прилагат във възможно най-голяма степен едни и същи правила с цел постигане на единен правилник.

Текущите процеси за модернизирание на съществуващите програми и политики следва да продължат, например общата селскостопанска политика, политиката на сближаване, програмата за научни изследвания и други. Програмите с по-слаби

резултати могат да бъдат преустановени или включени на друго място.

На трето място, във всички сценарии е необходима гъвкавост, за да се отговори на големи неочаквани събития и непредвидени нужди. Специалните инструменти в бюджета на ЕС се оказаха от решаващо значение за справянето с предизвикателства, свързани с миграцията и сигурността, в настоящата МФР. Може да се наложи те да бъдат рационализирани и подсилени, за да осигуряват повече гъвкавост, която е залегнала в самите разходни програми.

На последно място, отстъпките по отношение на вноските на държавите членки следва да бъдат премахнати във всички сценарии. Аналогично отчитането на нетните салда ще отпадне или методиката ще бъде значително подобрена, за да се отразява по-добре реалността, а третирането от различните държави членки на вноските в бюджета на ЕС ще бъде уеднаквено.

В този ред на мисли съществуват пет основни варианта за бъдещето на финансите на ЕС:

- ▶ **Продължаваме както досега:** ЕС с 27 държави продължава да изпълнява програмата си за положителни реформи.
- ▶ **Правим по-малко заедно:** ЕС с 27 държави прави по-малко съвместно във всички области на политиката.
- ▶ **Някои правят повече:** ЕС с 27 държави позволява на групи от държави членки да правят повече в конкретни области.
- ▶ **Радикално реструктуриране:** ЕС с 27 държави прави повече в някои области, но прави по-малко в другите.
- ▶ **Правим много повече заедно:** ЕС с 27 държави решава да прави повече съвместно във всички области на политиката.



Сценарий 1: Продължаваме както досега

Общи тенденции и размер

- ▶ Като цяло стабилен
- ▶ Отражава текущата програма за реформи на ЕС с 27 държави
- ▶ По-нисък относителен дял на сближаването и селското стопанство с цел финансиране на нови приоритети
- ▶ По-голямо използване на финансовите инструменти и на гаранциите

Разходи

- ▶ **Обща селскостопанска политика**
 - По-целенасочена подкрепа за земеделските стопани при специални ограничения (напр. малки стопанства, планински райони и слабо населени райони) и инструменти за управление на риска за всички стопанства
 - Инвестиции в развитието на селските райони (по-специално агроекологични мерки)
- ▶ **Икономическо, социално и териториално сближаване**
 - По-ниски инвестиции за всички региони
 - По-голямо национално съфинансиране и използване на финансови инструменти
 - По-силен акцент върху социалното приобщаване, заетостта, уменията, иновациите, изменението на климата, енергетиката и екологичния преход
- ▶ **Нови приоритети**
 - Вътрешна/външна сигурност, миграция и контрол на границите; отбрана (научноизследователска и развойна дейност, способности);
- ▶ **Структурните реформи са обвързани с европейския семестър**
 - Положителни стимули чрез политиката на сближаване или чрез специално създаден за целта фонд

Приходи

- ▶ Настоящата система без отстъпки
- ▶ Бюджетът на ЕС се финансира с други източници на приходи или с такси



Сценарий 2: Правим по-малко заедно

Общи тенденции и размер

- ▶ Значително намален
- ▶ Акцентът е върху функционирането на вътрешния пазар
- ▶ Сумите за сближаването и за селското стопанство са намалени значително
- ▶ Много по-голямо използване на финансовите инструменти и на гаранциите

Разходи

- ▶ **Обща селскостопанска политика**
 - Подкрепа само за земеделските стопани при специални ограничения (напр. малки стопанства, планински райони и слабо населени райони)
 - Инструменти за управление на риска за всички стопанства
- ▶ **Икономическо, социално и териториално сближаване**
 - Подкрепа само за държавите, спрямо които се изпълнява политиката на сближаване, и за трансграничното сътрудничество
 - Акцент само върху социалното приобщаване, заетостта, уменията, иновациите, изменението на климата, енергетиката и екологичния преход
- ▶ **Програмите за единния пазар се запазват** (трансевропейски мрежи, митници, защита на потребителите, агенции)
- ▶ **Липса на финансиране за нови приоритети** (сигурност, контрол на границите, миграция, отбрана)
- ▶ **Другите програми са прекратени** („Еразъм“, научноизследователска дейност и иновации, помощ за най-нуждаещите се, здравеопазване, култура, гражданство...)

Приходи

- ▶ Настоящата система без отстъпки



Сценарий 3: Някои правят повече

Общи тенденции и размер

- ▶ Като цяло стабилен с потенциално увеличение за покриване на областите на съвместни действия
- ▶ По-голямо използване на финансовите инструменти и на гаранциите

Разходи

- ▶ Като при сценарий 1

Допълнителни бюджети и новаторско финансиране

- ▶ Разходите за засилено сътрудничество са включени в бюджета на ЕС (напр. Европейската прокуратура)
- ▶ Обединяване на финансиране извън бюджета на ЕС
 - доверителни фондове
 - целеви приходи
 - през бюджета на ЕС, но неподлежащи на ограниченията на многогодишната финансова рамка
- ▶ Еврозона
 - Макроикономическо стабилизиране на еврозоната (защита на инвестициите/презастраховане срещу безработица/фонд за черни дни)

Приходи

- ▶ Както при сценарий 1 + нови политики, финансирани само от участващите държави членки чрез настоящата система или
- ▶ Нов собствен ресурс (напр. данък върху финансовите сделки)
 - Нов поток от приходи извън настоящата система на финансиране
 - или специални финансови вноски



Сценарий 4: Радикално реструктуриране

Общи тенденции и размер

- ▶ По-малък
- ▶ Делът на политиката на сближаване и на общата селскостопанска политика е намален
- ▶ Акцентът е върху приоритетите с много висока европейска добавена стойност
- ▶ Много по-голямо използване на финансовите инструменти и на гаранциите

Разходи

- ▶ **Обща селскостопанска политика**
 - Преките плащания са намалени
 - Акцент върху земеделските стопани при специални ограничения (напр. малки стопанства, планински райони и слабо населени райони)
 - Действия в областта на селското стопанство, околната среда и климата и инструменти за управление на риска за всички стопанства
- ▶ **Икономическо, социално и териториално сближаване**
 - Подкрепа само за по-бедните региони и трансграничното сътрудничество
 - Акцент само върху социалното приобщаване, заетостта, уменията, иновациите, изменението на климата, енергетиката и екологичния преход
- ▶ **Нови приоритети**
 - Сигурност и отбрана (съвместно финансиране на ключови способности, съвместно възлагане на обществени поръчки)
 - Агенция за борба с тероризма и управление на миграцията с контрол на границите и брегова охрана със съвместно оборудване
- ▶ **Утвърждаване на съществуващите приоритети**
 - Интелигентни транспортни и енергийни мрежи, високопроизводителни изчислителни технологии, научноизследователска и развойна дейност от световна класа, електронен транспорт
 - Външни политики
- ▶ **Структурните реформи са обвързани с европейския семестър**
 - Положителни стимули чрез политиката на сближаване или чрез специално създаден за целта фонд

Приходи

- ▶ Опростяване на настоящата система: премахване на всички отстъпки, реформа или премахване на собствения ресурс на база данъка върху добавената стойност
- ▶ Нови собствени ресурси финансират част от бюджета на ЕС и подпомагат постигането на целите на политиката (напр. екологичен данък, данък върху финансовите сделки, обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък)
- ▶ Бюджетът на ЕС се финансира с други източници на приходи или с такси



Сценарий 5: Правим много повече заедно

Общи тенденции и размер

- ▶ Значително увеличен
- ▶ Значително допълнително финансиране за нови приоритети и за външни действия
- ▶ По-голямо използване на финансовите инструменти и на гаранциите
- ▶ Увеличение на тавана на собствените ресурси

Разходи

- ▶ Общата селскостопанска политика — по-голяма сума
- ▶ Икономическото, социалното и териториалното сближаване е като при сценарий 1 плюс:
 - Засилено социално измерение (напр. гаранция за децата)
 - Засилено измерение, свързано с териториалното сътрудничество
 - Засилено градско измерение
- ▶ Новите приоритети и приоритетите с висока добавена стойност са като при сценарий 4
- ▶ Структурните реформи са обвързани с европейския семестър
 - Положителни стимули чрез политиката на сближаване или чрез специално създаден за целта фонд
- ▶ Обща сигурност и отбрана, общо финансиране и общо възлагане на обществени поръчки, бюджет на ЕС, допълнен с извънбюджетен фонд
- ▶ Фонд за рисков капитал
- ▶ Цялостен бюджет за еврозоната и Европейски валутен фонд
- ▶ Външните действия са подсилени; Европейският фонд за развитие е включен в бюджета

Приходи

- ▶ Задълбочена реформа, надхвърляща сценарий 4
- ▶ Нови собствени ресурси финансират голяма част от бюджета на ЕС и подпомагат постигането на целите на политиката
- ▶ Бюджетът на ЕС се финансира с други източници на приходи или с такси

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ: ФИНАНСИРАНЕ НА БЪДЕЩЕТО НА ЕС

Бюджетът на ЕС, а всъщност и Европейският съюз като цяло, ще се промени след 2020 г. Едно е сигурно: запазването на статуквото не е възможен вариант за нашия Съюз. Бюджетът на ЕС ще трябва да бъде опростен, да стане по-гъвкав и по-рационализиран и да позволява средствата да се разходват по-ефективно.

Как ще се промени бюджетът — и за какво ще се използва той — зависи от това какво бъдеще искаме за нашия Съюз и от равнището на амбиция, което ще изберем за съвместната си работа, за да оформим това бъдеще.

В настоящия документ за размисъл са описани няколко варианта и сценария за бъдещата посока на развитие на бюджета и за начина, по който той може да бъде използван. Целта му е да стимулира допълнителни дебати за това в каква посока ще се развива Съюзът и какво искаме да постигнем заедно.

Настоящият документ е последният от петте документа за размисъл след Бялата книга за бъдещето на Европа. В тези 6 документа, взети заедно, са изложени редица идеи, концепции и възможности за бъдещето на ЕС с 27 държави.

Обхватът и задълбочеността на дебатите и дискусиите, които Бялата книга и документите за размисъл са стимулирали до момента, показват колко важни са тези въпроси. Това обсъждане следва да продължи през втората половина на 2017 г. с възможно най-обширни дебати, за да се гарантира, че цяла Европа обмисля внимателно своето бъдеще. Председателят Юнкер ще представи тези идеи и ще изрази собственото си становище в речта си относно състоянието на Съюза през септември.

Що се отнася до следващата многогодишна финансова рамка, Комисията ще разгледа всички реакции и отговори по отношение на Бялата книга и документите за размисъл. По този начин Комисията ще може да представи предложенията си за следващата многогодишна финансова рамка около средата на 2018 г.

7. ПРИЛОЖЕНИЕ

Последици за големите разходни области на ЕС според 5-те сценария



**Сценарий 1:
Продължаваме
както досега**



**Сценарий 2:
Правим по-
малко заедно**



**Сценарий 3:
Някои правят
повече**



**Сценарий 4:
Радикално
преструктур-
иране**



**Сценарий 5:
Правим много
повече заедно**

ПРИОРИТЕТИ НА ПОЛИТИКАТА	Изпълняване на настоящата програма за реформи	Финансиране предимно на функции, необходими за единния пазар	Като при сценарий 1; отпускане на допълнителни бюджети от някои държави членки за областите, в които те решат да правят повече	Финансиране на приоритетите с много висока европейска добавена стойност	Правим много повече във всички области на политиката
РАЗМЕР	Като цяло стабилен	Значително по-малък	Малко по-голям	По-малък	Значително по-голям
КОНКУРЕНТО-СПОСОБНОСТ	Малко по-голям дял	Като при сценарий 1, но значително по-малка сума	Като при сценарий 1	По-голям дял	По-голям дял
ИКОНОМИЧЕСКО, СОЦИАЛНО И ТЕРИТОРИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ	По-малък дял	По-малка сума	Като при сценарий 1	По-малък дял	По-голяма сума
СЕЛСКО СТОПАНСТВО	По-малък дял	По-малка сума	Като при сценарий 1	По-малък дял	По-голяма сума
СИГУРНОСТ, МИГРАЦИЯ, ОТБРАНА	По-голям дял	Без финансиране	По-голям дял частично финансирани от желаещите държави членки	Значително по-голям дял	Значително по-голям дял
ВЪНШНА ДЕЙНОСТ	По-голям дял	По-малка сума	По-голям дял частично финансирани от желаещите държави членки	Значително по-голям дял	Значително по-голям дял
ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ			Функция за макро-икономическо стабилизиране за държавите членки от еврозоната		Функция за макро-икономическо стабилизиране и Европейски валутен фонд
ПРИХОДИ	Настоящата система без отстъпки; бюджетът на ЕС се финансира с други източници на приходи или с такси	Настоящата система без отстъпки	Като сценарий 1; плюс нови политики, финансирани само от участващите държави членки	Сценарий 1, допълнително опростен; нови собствени ресурси	Задълбочена реформа, надхвърляща сценарий 4; нови собствени ресурси финансират значителна част от бюджета на ЕС



© Европейски съюз, 2017 г.

Повторното използване е разрешено, при условие че се посочи източникът.

Политиката на повторно използване на документите на Комисията е регламентирана с Решение 2011/833/ЕС (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39).



■ Служба за публикации