



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## **РЕЗОЛЮЦИЯ**

по

**„Препоръка за препоръка на Съвета относно Националната  
програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща  
становище на Съвета относно Конвергентната програма на  
България за 2016 г.”**

**СОМ(2016) 323 окончателен**

**(разработена по собствена инициатива)**

София, 2016 г.

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет за 2016 г. е включено разработването на резолюция по „Препоръка за препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2016 г.“ СОМ(2016) 323 окончателен.

Председателят на ИСС – проф. Лалко Дулевски, внесе за обсъждане от Пленарната сесия приетия от Председателския съвет проект на резолюция.

На свое заседание от 24.06.2016 г. Пленарната сесия прие резолюцията.

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АЗ – Агенция по заетостта  
АОП – Агенция по обществени поръчки  
БВП – брутен вътрешен продукт  
БНБ – Българска народна банка  
БООК – бруто образуване на основен капитал  
ГОР – Годишен обзор на растежа  
ДДС – Данък добавен стойност  
ЕИСК – Европейски икономически и социален комитет  
ЕК/ Комисията – Европейска комисия  
ЕП – Европейски парламент  
ЕС – Европейски съюз  
ЕСИФ – Европейски структурни и инвестиционни фондове  
ЕСФ – Европейски социален фонд  
ЗИД – Закон за изменение и допълнение  
ЗОП - Закон за обществените поръчки  
ИПС – Икономически и паричен съюз  
ИСС – Икономически и социален съвет  
КСО – Кодекс за социално осигуряване  
КТБ - Корпоративна търговка банка  
КФН – Комисия за финансов надзор  
КФП – Консолидирана фискална програма  
МЗ – Министерство на здравеопазването  
МИД – макроикономически дисбаланси  
МОН – Министерство на образованието и науката  
МОП - минимални осигурителни прагове  
МОТ – Международна организация на труда  
МРЗ – минимална работна заплата  
МС – Министерски съвет  
МФ - Министерство на финансите  
НАП - Национална агенция по приходите  
НЗК – Национална здравна карта  
НЗОК – Национална здравноосигурителна каса  
НПДЗ – Национален план за действие по заетостта  
НПО – неправителствена организация  
НПР – Национална програма за реформи  
НС – Народно събрание  
НСИ – Национален статистически институт  
ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие  
ПОД – пенсионноосигурително дружество  
ПСР - Пакт за стабилност и растеж  
СП – Специфични препоръки  
Съвета – Съвет на Европейския съюз  
ФГВБ – Фонд за гарантиране влоговете в банките  
NEET – Not in Education, Employment or Training

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. В рамките на новия, рационализиран европейски семестър за 2016 г. Европейската комисия (ЕК) публикува през февруари 2016 г. докладите по отделни държави. С това се постави началото на втория етап на Европейския семестър, посветен на преразглеждането и оценката на резултатите и политиките на държавите членки, в контекста на приоритетите от Годишния обзор на растежа (ГОР) за 2016 г.
2. В „Доклад за България за 2016 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономически дисбаланси” е представена оценката на ЕК на цялостното икономическо и социално развитие на страната, в контекста на Годишния обзор на растежа за 2016 г. и по отношение на националните ни цели по Стратегия „Европа 2020“.
3. През април правителството прие актуализираната Национална програма за реформи (НПР) 2016 г., в която са представени предприетите действия през 2015 г. и 2016 г. във връзка със специфичните препоръки (СП) към страната ни от предходните години, както и Конвергентната програма за 2016 г., включваща мерките в областта на фискалната политика.
4. ИСС обръща внимание, че се запазват основните препоръки към страната ни от 2015 г., с изключение на препоръката в областта на средното образование. През юли 2015 г. четири от препоръките на Съвета към България визираха области, имащи отношение към формирането на макроикономически дисбаланси, които са характерни и за настоящата година – фискална политика, банков и небанков финансов сектор, активна политика на пазара на труда и регулаторна рамка по несъстоятелността. ИСС споделя отчетения в Доклада на Комисията напредък в изпълнението на някои от миналогодишните препоръки, но и наличието на слабо подобрене или липса на напредък по други идентифицирани в предишните проверки дисбаланси.
5. ИСС се присъединява към обобщената положителна оценка на ЕК относно действията за стимулиране на растежа на икономиката, въпреки че в България, както и в някои други европейски страни, все още не се наблюдава широкообхватно възстановяване. В тазгодишните специфични към България препоръки<sup>1</sup> Комисията отчита положените усилия за справяне с предизвикателствата, взетите мерки по отношение на възникналите през 2014 г. и недокрай преодолени проблеми в банковия и небанковия финансов сектор през 2015 г. Като има предвид, че е необходимо определено време за законодателните промени, които стартираха у нас през май 2015 г., ИСС приветства подхода на ЕК

---

<sup>1</sup> „Препоръка за препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2016 г.” SOM(2016) 323

препоръките и мерките в тази област да обхванат срок от повече от една година.

6. По отношение на пречките пред инвестициите, очертани в Националния профил на инвестиционните предизвикателства, ИСС отбелязва, че според официалните статистически данни дялът на инвестициите в БВП на България за 2015 г. съответства на средната стойност за ЕС и е на нивата на държавите от Югоизточна Европа.
7. ИСС приветства българското правителство, че през месец август 2015 г. прие доклад относно основните пречки пред инвестициите, посочени от ЕК, и създаде 10 работни групи, които координират действията за справяне с тези пречки. ИСС счита, че на тази основа могат да се увеличат възможностите за постигане на реални резултати, особено при наличието на адекватни стратегии и планове за тяхното изпълнение.
8. Според ИСС чрез изготвените национални инвестиционни профили Комисията трябва да стимулира по-бедните държави от т.нар. „кохезионна група“, включително и чрез проекти по „Плана за инвестиции за Европа“. В тази връзка ИСС отново призовава за спешни действия за подобряване на регулаторната среда и намаляване на административната тежест, както и за постигане на необходимия напредък в нормативната уредба на несъстоятелността.
9. След като през юли 2015 г. Съветът окончателно прие специфичните препоръки за всяка страна за 2015 г., ИСС разработи четири<sup>2</sup> документа, в които се разглеждат част от обобщените от ЕК предизвикателства пред България. В тях ИСС представи своите виждания и предложения за преодоляване на значими социални проблеми за нашата страна, свързани с реализацията на младите хора, техните потребности и нагласи, както и за справянето с бедността и в частност с енергийната бедност. Своите позиции и предложения по важни икономически проблеми ИСС изрази и в становището „Ограничаване и превенция на неформалната икономика в България като възможност за стимулиране на растежа и заетостта“ от април 2015 г. и в резолюция по „Съобщение на Комисията - Годишен обзор на растежа за 2016 г. – укрепване на възстановяването и насърчаване на сближаването“. Те запазват своето значение и актуалност с оглед на сходството в някои от специфичните за България препоръки на ЕК от 2015 г. и настоящата 2016 г.

---

<sup>2</sup> ИСС, Анализ „Миграционните нагласи на завършващите средно образование младежи в България“, септември 2015 г., Становище „Мерки за преодоляване на енергийната бедност в България“, декември 2015 г., Резолюция „Реализация на младите хора на пазара на труда“ и „Интегрирана политика за младите хора в България“, декември 2015 г.

## II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ КЪМ БЪЛГАРИЯ

1. СП (1) „Да постигне годишна фискална корекция от 0,5 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2016 г. и 2017 г. Да продължи да подобрява събирането на данъци и да вземе мерки за намаляване размера на неформалната икономика, включително недекларирания труд.”<sup>3</sup>
  - 1.1. Препоръката на Комисията за постигане на годишна фискална корекция от 0,5% от БВП се запазва, тъй като е отразена и в СП за България от предходната година. Затова според ИСС е необходимо по-нататъшно подобряване структурата на бюджета в посока към повече публични инвестиции, които да допълнят все още незадоволителните нива на частните инвестиции и да подпомогнат по-нататъшното възстановяване от кризата и ускоряването на икономическия растеж.
  - 1.2. Във връзка с тази препоръка на ЕК, ИСС приветства приетия на 25 май 2016 г. Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за публичните финанси, с който се въвеждат допълнителни фискални правила, разширяват се предпоставките за повишаване на предсказуемостта на провежданата фискална политика и за гарантиране на устойчивостта на публичните финанси.
  - 1.3. Приемането и прилагането на Закона за фискален съвет също се подкрепя от ИСС, който счита, че чрез дейността си като независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление този съвет ще допринесе за повишаване качеството на официалните макроикономически и бюджетни прогнози, както и за повишаване информираността на обществото относно фискалното управление на страната.
  - 1.4. ИСС споделя изразените от ЕК резерви по отношение на постигането на средносрочните бюджетни цели, тъй като тези цели са заложи при леко оптимистичен макроикономически сценарий, който може да се реализира само при допълнителни мерки за стимулиране на икономическия растеж.
  - 1.5. ИСС отбелязва с удовлетворение, че в Конвергентната програма (2016-2019 г.) правителството планира да продължи фискалната консолидация в средносрочен план, като предвижда дефицитът на

<sup>3</sup> Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно Националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2016 г., СОМ(2016) 323

сектор „Държавно управление“ за периода 2016–2019 г. да се ограничава непрекъснато и да достигне до нива от 1,9% от БВП за 2016 г., 0,8% от БВП за 2017 г., 0,4% от БВП за 2018 г. и 0,2% от БВП за 2019 г. При това правителството отчита, че „Постигането на корекциите на дефицита на сектор „Държавно управление“ е обвързано основно с мерки в приходната част на бюджета, насочени към повишаване на събираемостта на приходите и борба със сивата икономика, а по отношение на разходите се прилагат хоризонтални мерки за тяхното ограничаване“<sup>4</sup>, което е в съответствие с препоръката на ЕК.

- 1.6. Според ИСС въпреки отчетеното нарастване през 2015 г. на относителния дял в БВП на разходите за БООК с 1 п.п. спрямо предходната година, вътрешните ресурси за извършване на публични капиталови разходи остават недостатъчни. Те могат да се компенсират чрез постигането на по-висока степен на усвояване на средства по програмите от Европейските структурни и инвестиционни фондове на ЕС.
- 1.7. ИСС отново потвърждава изразените в резолюцията по СП от 2015 г. позиции за насърчаване на външното и вътрешното частно инвестиране, осигуряване на капацитет за реализиране на публично-частни партньорства и по-пълноценно оползотворяване на възможностите на „Плана за инвестиции за Европа“.
- 1.8. ИСС отбелязва отчетеното номинално повишение на приходите по КФП от 2,8 млрд. лв. за 2015 г. спрямо 2014 г., което е резултат както от по-доброто макроикономическо развитие, така и от приложените мерки за повишаване на събираемостта на данъците. В тази връзка ИСС приветства приетите от МС през 2015 г. Единна стратегия за спазване на данъчното законодателство и План за действие към нея за периода 2015-2017 г., с цел преодоляване на предизвикателствата, свързани със спазването на данъчното законодателство и за борба със сивата икономика. ИСС оценява положително и изготвения от Народното събрание законопроект за Решение за вземане на акт от Препоръка №204 на МОТ относно прехода от неформална към формална икономика, приета на 104-та сесия на Международната конференция на труда на 12 юни 2015 г. в Женева.
  - 1.8.1. ИСС заявява своята подкрепа за заложените мерки и действия в НПР 2016 г., които целят да облекчат фирмите и гражданите, съкращавайки сроковете за обслужване на задължените лица и въвеждайки повече възможности за подаване на декларации и документи по електронен път. Във връзка с това ИСС счита, че резултатите от извършвания текущ анализ на ефектите от

---

<sup>4</sup> Конвергентна програма (2016-2019), с. 24.

изпълняваните мерки в борбата с данъчните измами трябва да бъдат публично оповестявани.

1.8.2. Също така ИСС приветства предприетите законодателни действия на европейските институции против избягването на данъци – Предложението на Комисията за ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА за определяне на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар<sup>5</sup> и приетата на 8 юни 2016 г. резолюция на Европейския парламент по същата тема<sup>6</sup>. Директивата против избягването на данъци отразява плана за действие на ОИСП за ограничаване ерозията на данъчната база и преместване на печалбата.

1.8.3. Според ИСС „повишаването дела на служебно обменяната информация и на използването на съвременни технологии при взаимодействие със задължените лица”<sup>7</sup> във века на информационните технологии ще повлияе положително върху нагласите на гражданите и фирмите. В тази връзка ИСС оценява проведените от Министерството на финансите, Националната агенция по приходите и социални партньори национални медийни кампании за повишаване на събираемостта, срещу контрабандата и неформалната икономика като изключително полезни, особено за младите хора.

1.9. ИСС изразява безпокойство от констатирания в Доклада за България висок дял на неформалната икономика в страната в сравнение с други държави - членки на ЕС. Ръководен от разбирането, че неформалната икономика е глобално предизвикателство, което показва устойчивост, многообразие и гъвкавост и води до сериозни последици за икономическото и социалното развитие на страната, ИСС в свои актове<sup>8</sup> по темата апелира за прилагането на интегрирана рамка от ефективни мерки и политики за превенция и преход от неформална към формална икономика. В тази връзка ИСС препоръчва разработване и приемане на:

- спешен пакет от законодателни и административни мерки, с които да се постигнат реални резултати в системата на бюджетните приходи, както и стимулиране и ускоряване развитието на електронните разплащания във всички сфери;

<sup>5</sup> Предложението на Комисията за Директива на Съвета (COM(2016)0026)

<sup>6</sup> ЕП, резолюция № P8\_TA-PROV(2016)0265

<sup>7</sup> ННП – актуализация 2016 г.

<sup>8</sup> ИСС, Становище “Неформалната икономика и мерки за ограничаването ѝ” (2006 г.) и “Ограничаване и превенция на неформалната икономика в България като възможност за стимулиране на растежа и заетостта” (2015 г.)



- мерки за предотвратяване на нарушенията на трудовото и осигурителното законодателство, срещу некоректното оформяне на трудови договори (включително по отношение размера на заплатата и продължителността на работното време), некоректното начисляване на дължими здравни и социални осигуровки, както и срещу нарушаване правото на здравословни и безопасни условия на труд, отдых, почивка и отпуска;
- специални информационни и мотивационни политики и действия в областта на обучението, с които да се повишат информираността за проявите и вредата от разрастването на неформалната икономика;
- система от стимули за изрядните граждани и бизнес, включително намаляване на административната тежест и осигуряване на еднакво прилагане на законите спрямо всички стопански субекти и граждани.

1.10. Същевременно ИСС напълно подкрепя препоръката на ЕК правителството да предприеме мерки и политики за намаляване размера на неформалната икономика, включително недеklarирания труд. ИСС счита, че незадоволителните резултати могат да се подобрят чрез прилагане на интегриран подход, на обвързаност, актуализация и надграждане на отделните политики. Във връзка с изпълнение на препоръката ИСС предлага:

- извършване на мониторинг и оценка на въздействието на отделните политики и мерки;
- предприемане на специални целеви мерки в отраслите, браншовете, дейностите и регионите с най-високо разпространение на практики на неформална икономика и недеklarиран труд;
- приоритетно въвеждане на превантивни мерки и стимули както за работодателите, така и за работниците и служителите при декларирането на положения труд;
- разработване и приемане на мерки за насърчаване културата на нетърпимост към практиките на недеklarирания труд, като предприеманите мерки се отнасят до всички работници и икономически единици в неформалната икономика;
- специално внимание да се обърне на неформалния труд в предприятията от формалната икономика, както и на проявите на неформален труд в глобалните вериги на доставки;
- подобряване на регулациите и изграждане на капацитет на институциите, свързани с контрола и правоприлагането, и повишаване на доверието в тях;
- засилване ролята на тристранния диалог и активното участие на социалните партньори в разработването и мониторинга на политиките за улесняване на прехода от неформална към формална икономика.

2. СП (2) „До края на 2016 г. да приключи анализът на качеството на активите и тестовете за устойчивост на банките. До края на 2016 г. да приключи анализът на счетоводния баланс и тестовете за устойчивост на застрахователните предприятия, както и анализът на активите на частните пенсионни фондове. Да предприеме необходимите последващи действия в тези три сектора и да продължи да подобрява банковия и небанковия надзор.”

2.1. ИСС се присъединява към оценката на ЕК, че България постига „известен напредък“ в изпълнението на СП 2 от 2015 г. – „функционирането на финансовия сектор като цяло се стабилизира”, като се отчитат предприетите през изминалата година поредица от мерки за неговото реформиране. Същевременно трябва да се подчертае, че в приетата резолюция по СП през 2015 г.<sup>9</sup> ИСС обърна внимание, че въпреки световната финансова и икономическа криза „българският банков сектор, за разлика от много европейски банки, остана стабилен, с добра капиталова адекватност и стабилна кредитна политика, което многократно е подчертавано като предимство и постижение за страната ни във всички европейски доклади досега”.

2.1.1. Във връзка с това ИСС счита, че в НПР 2016 г. са заложили необходимите мерки за изпълнение на препоръките относно банковия сектор, насочени към спазване на европейските регулации, в съответствие с най-добрите международни практики за банковия надзор, капиталовата адекватност и оценките за риска на портфейлите на българските банки, които стартираха през 2015 г. и ще приключат съгласно предвидения график до края на 2016 г. Предвидено е също - след завършването на прегледа и провеждането на стрес-тестовете на банките, да се извърши анализ на резултатите, на чиято основа банките ще трябва да актуализират своите планове за възстановяване.

2.1.2. ИСС изразява своята убеденост, че всички предвидени законодателни промени и стрес-тестовете ще допринесат за повишаване на доверието към финансовата система, независимите регулатори и държавните институции, за да не се допускат в бъдеще подобни ситуации и призовава да бъде спазен заложиеният срок за оповестяване на резултатите от стрес-тестовете.

2.2. Въпреки предприетите през 2015 г. „решителни действия от страна на КФН, която в тясно сътрудничество с европейските институции предприе необходимите стъпки за стартиране прегледите на активите

---

<sup>9</sup> ИСС, Резолюция „Препоръка за препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2015 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2015 г.” СОМ(2015) 253 окончателен.

на пенсионните фондове и балансите на застрахователите от независими външни експерти и в съответствие с най-добрите международни практики”<sup>10</sup>, ЕК отчита „ограничен напредък“ по отношение реформите в областта на небанковия финансов сектор.

2.2.1. Според ИСС през 2016 г. трябва да приключи планираният преглед на активите на 27-те пенсионни фонда и на балансите на 54-те застрахователни компании, опериращи на българския пазар, при което ще се оцени рискът от неплатежоспособност или капиталов недостиг на застрахователите, като при необходимост се предприемат надзорни мерки от КФН. В тази връзка ИСС изразява убедеността си, че успешното приключване на този процес би осигурило по-пълна представа за състоянието на двата сектора и едновременно с това би спомогнало за укрепване на общественото доверие в небанковия финансов сектор.

2.2.2. ИСС подкрепя препоръката на ЕК, насочена към стабилизирането, укрепването и ефективния надзор на пенсионните фондове, тъй като счита, че откритото, принципно и отговорно финансово управление на тези фондове се отразява положително върху финансовата стабилност на страната ни. ИСС отбелязва, че планираният според НПР анализ на активите на пенсионните фондове през 2016 г. е от ключово значение за оценка на обективните резултати от дейността на ПОД почти 15 години след създаването им и след извършените многобройни промени на КСО.

2.2.3. ИСС изразява съгласие с констатациите в Доклада на ЕК за България, които насочват вниманието на управляващите към определени рискове в сектора на частните пенсионни фондове, като например: сделките между свързани лица и концентрацията на капитали; различните стратегии на пенсионноосигурителните дружества при инвестирането на средствата на осигурените лица; приближаващото изплащане на допълнителни пенсии от фондовете на големи групи осигурени в тях лица, както и потенциалната опасност от последващо натоварване на други социални системи.

2.2.4. Виждането на ИСС е, че реакцията на правителството, изразена чрез планираните в НПР действия по отношение на небанковия сектор, с акцент върху контрола на дейността на пенсионноосигурителните дружества и усъвършенстването на системите за управление, е адекватна и добре разписана, с ясни срокове за действия. Същевременно според ИСС, преди да се внесе в парламента законопроект за изменение на КСО, е необходимо да се проведе широко обществено обсъждане между ресорните

---

<sup>10</sup> ЕК, „Доклад за България за 2016 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономически дисбаланси”.

ведомства, социалните партньори, експерти и представители на всички заинтересовани страни за постигане на консенсус по необходимите промени.

2.2.4.1. ИСС оценява положително предложенията за подобряване на корпоративното управление на ПОД и засилване на надзора и регулацията, „включително посредством възприемането на изисквания от Директива 2009/138/ЕО (Платежоспособност II)<sup>11</sup>“, по отношение на лицата, притежаващи квалифицирано участие в капитала на ПОД и неговата система за управление, в т.ч. управлението на риска, вътрешния контрол и вътрешния одит.

2.2.4.2. Също така ИСС приветства предложените стъпки за усъвършенстване на контрола върху ПОД и промените, свързани с усъвършенстване режима на инвестициите на частните пенсионни фондове. ИСС подкрепя предприетите действия чрез законодателни промени да се усъвършенства нормативната уредба с цел засилване на контрола от страна на банките попечители върху оценката на активите на пенсионните фондове. С тези промени се регламентира упражняването на ежедневен контрол от страна на банката попечител по оценяване активите на пенсионните фондове и изчисляване стойността на един дял.

2.2.4.3. ИСС отново припомня, че в свое становище<sup>12</sup> настояваше - „с оглед нарастващия дял на частния пенсионен сектор във финансовия пазар, за по-силен контрол от страна на заинтересованите страни в пенсионния сектор, както и за въвеждане на добрия европейски опит“. Предложено бе да се създаде „постоянно действащ пенсионен комитет с участието на професионалисти от съответните институции, администрация, от представители на организациите на работниците и служителите и на работодателите, който да упражнява постоянен мониторинг върху управлението на пенсионното осигуряване<sup>13</sup>“. ИСС обръща внимание, че въпреки заложеното в НПР 2015 г. - “до края на 2015 г. след дискусия с всички заинтересовани страни да се създаде управляващ комитет, който да ръководи процеса по провеждането на преглед на активите на пенсионните фондове“ - на практика до момента не е създаден такъв консултативен комитет.

2.2.4.4. ИСС е убеден и многократно е заявявал в свои актове, че средствата на осигурените в частните пенсионни фондове трябва

<sup>11</sup> Мотиви към ЗИД на КСО, публикувани за обществено обсъждане на 24.04.2016 г.

<sup>12</sup> ИСС, Становище „Социално осигуряване и социална закрила“ (2010 г.).

<sup>13</sup> ИСС, Становище „Социално осигуряване и социална закрила“ (2010 г.).

да бъдат управлявани с най-голяма грижа и отговорност, а ефективният и прозрачен контрол върху тях е от първостепенно значение за финансовата стабилност и на другите социални системи.<sup>14</sup> ИСС подкрепя предложението в КСО да се акцентира върху повишаване осведомеността на самите осигурени лица в частните пенсионни фондове.

2.2.5. Препоръката на ИСС е, след провеждането на анализа на активите на частните пенсионни фондове и обобщаването на резултатите от него да започне широка обществена дискусия със социалните партньори и организациите на гражданското общество, както и с други заинтересовани страни, за усъвършенстване на законодателството и за приемане на добри европейски практики както за пенсионни фондове, така и за застрахователните дружества.

3. СП (3) „Да подсили и интегрира социалните услуги и активните политики по заетостта, по-специално за дългосрочно безработните и за младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение. Да увеличи предоставянето на качествено образование на групите в неравностойно положение, включително ромите. Да подобри ефективността на системата на здравеопазване чрез подобряване на достъпа и финансирането, както и на здравните резултати. В консултация със социалните партньори да състави насоки и критерии за определянето на минималната работна заплата (МРЗ). Да увеличи обхвата и адекватността на схемата на общия минимален доход.”

3.1. Препоръките на ЕК относно активните политики по заетостта в България, по-конкретно за дългосрочно безработните и за младите, които не участват в никаква форма на заетост, образование и обучение, са включени в СП 3. ИСС със загриженост отбелязва, че съгласно оценката на Комисията по изпълнението на тази препоръка България отчита “ограничен напредък”, което е свидетелство за някои слабости на пазара на труда и за необходимостта от предприемане на допълнителни мерки за намаляване на безработицата и икономическата неактивност.

3.1.1. В края на 2015 г. Европейската комисия публикува предложение за Препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда. Предвид сериозно зараждащото се предизвикателство, правителствата на държавите -

---

<sup>14</sup> Становище на ИСС „Социално осигуряване и социална защита“ (2010 г.), Резолюция на ИСС „Препоръка за препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2015 г. и съдържаша становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2015 г. (2015 г.).

членки на Европейския съюз, включително и българското правителство, подкрепиха препоръката, чиято основна цел е да върне дългосрочно безработните на пазара на труда, както и да подсили действията на национално ниво за намаляване на равнището на безработица сред тях.

3.1.2. Въпреки отчетеното повишаване на заетостта като цяло, намаляващата и застаряваща работна сила, структурният характер на дългосрочната безработица и големите несъответствия между предлаганите и търсените умения затрудняват приспособяването на пазара на труда и това рефлектира най-осезаемо върху младежите и дългосрочно безработните. Според ИСС задържащи фактори пред заетостта са все още ниската, невъзстановена след кризата вътрешна инвестиционна активност и слабият приток на чуждестранни инвестиции, което не допринася за създаването на достатъчно нови работни места.

3.1.2.1. За ИСС много сериозен проблем са нерегистрираните неработещи младежи, които само чрез регистрация в бюрата по труда могат да бъдат обхванати и да се възползват от различни програми и мерки за заетост и преквалификация. В тази връзка ИСС приветства заложените мерки в актуализираната НПР на България за 2016 г. по отношение интеграцията на младежите на пазара на труда, които са в изпълнение на “Националния план за действия по заетостта (НПДЗ) 2016 г.” и на “Националния план за изпълнение на европейската гаранция за младежта 2014-2020 г.” Част от тези мерки са насочени към активизиране на неактивните младежи, а друга - към осигуряване на заетост, включително стажуване и чиракуване, на безработни младежи на възраст до 29 г.

3.1.2.2. Относно интеграцията на възрастните на пазара на труда ИСС отчита, че в НПР 2016 г. се предвижда мярка в изпълнение на НПДЗ за 2016 г. и мярка за подобряване политиките на пазара на труда. Първата е насочена към трудовата интеграция на възрастните хора чрез включване в обучение и заетост по различни програми и мерки, а втората - към модернизация на дейността на АЗ и предоставяне на по-качествени услуги за търсещите и предлагащите работа. В този контекст ИСС счита, че са необходими по-уверени и динамични стъпки към устойчива заетост, повишаване на ефикасността и подобряване качеството на услугите на АЗ, които да се фокусират главно върху уязвимите групи на пазара на труда – възрастни, младежи, дългосрочно безработни и нискоквалифицирани.

3.1.2.3. ИСС изразява безпокойство от сериозните последици за обществото от дълготрайната безработица и високия ѝ дял от

общата безработица, както и от това, че вероятността за преход от безработица към неактивност се увеличава с времето, прекарано в безработица. Затова ИСС подчертава, че е изключително важно реинтеграцията на трайно безработните на пазара на труда да стане един от водещите държавни приоритети. В тази връзка ИСС подкрепя намеренията на Министерството на труда и социалната политика да изведе като един от най-важните си приоритети бързата интеграция на пазара на труда на дългосрочно безработните и неактивни лица, но припомня, че са необходими още много действия за подобряване пригодността за заетост, за улесняване на прехода към заетост, повишаване на заетостта, борба с бедността и социалното изключване.

3.1.3. В редица свои актове ИСС е алармирал за сериозността на проблема с младежката безработица, както и за високото равнище на младежите от група NEET<sup>15</sup> в България.

3.1.3.1. В тази връзка ИСС приветства мерките по активната политика на пазара на труда, предвидени в НПДЗ за 2016 г. и насочени към няколко основни целеви групи - безработни младежи до 29 г. с подгрупа до 25 г., включително младежите от група NEET; безработни над 50-годишна възраст; продължително безработни лица; безработни с ниска или нетърсена на пазара на труда професионална квалификация и недостиг на ключови компетентности; безработни с ниско образование, включително от ромски произход; хора с увреждания; лица извън работната сила, желаещи да работят, както и обезкуражени лица.

3.1.3.2. ИСС припомня, че една от най-мощните инициативи, предприети от държавите членки, е създаването на инициативата „Гаранция за младежта”, един от основните акценти на която е “активизирането” на младите хора, които нито работят, нито учат, нито се обучават. В НПДЗ 2016 г. са предвидени две мащабни области на действие - превенция и активизиране, включване в заетост и обучение, както и използване на възможностите на ЕСФ и засилване на партньорството.

3.1.3.3. През 2016 г. се очаква ЕК да изготви и първия доклад за изпълнението на „Гаранцията за младежта”, въз основа на събраните до момента данни от държавите членки. В резултат от реализирането на „Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014–2020 г.” се очакваше в България до края на 2015 г. относителният дял на младежите на възраст 15-24 г., които не са в заетост, образование или обучение, да намалее до 20,5% от общия брой младежи в същия възрастов

<sup>15</sup> NEET – младежи, които не работят, не учат и не се обучават.

интервал. Според данните на Евростат делът на тези младежи за 2015 г. е дори на ниво от 19,3%, като за сравнение през 2014 г. той е 20,2%. Независимо от това за ИСС този проблем остава много сериозен, тъй като в рамките на ЕС по този показател страната ни изостава.

3.1.4. ИСС призовава за повече гласност и популяризиране на добрите национални и европейски практики и примери във връзка с младежката безработица, превенцията и реинтеграцията на ранно напусналите образователната система, както и с идентифицирането, активирането и подпомагането на младежите от група NEET.

3.1.5. ИСС отбелязва, че в Доклада за България за 2016 г. Европейската комисия обръща внимание върху все още ограничения ефект от мярката по наемането на младежки медиатори от публичните служби по заетостта, чиято цел е да достигнат и активизират младите хора от група NEET. Същевременно ИСС обръща внимание, че след направена оценка на активната политика на пазара на труда най-високият нетен ефект е налице при младежите до 29 г., а сравнително нисък е той при лицата над 50 г. Също така по отношение на придобито образование нетният ефект е най-висок при лицата с начално и по-ниско образование.

3.1.6. ИСС изразява още веднъж своето мнение, че едно от най-големите предизвикателства на пазара на труда през 2016 г. в България ще бъде високата безработица на лицата с най-ниска образователна степен и на тези без квалификация. Неблагоприятната образователна и професионална конюнктура прави младежите неконкурентоспособни на пазара на труда, а в условия на икономически затруднения те първи биват освобождавани от работа. Затова ИСС изразява безпокойство, че без прилагане на спешни мерки, насочени към хората от нискоквалифицирания контингент, много от тях ще бъдат тласнати към неформалната икономика, и то предимно към сектори, характеризиращи се с ниска производителност, ниско заплащане и по-висок риск от бедност.

3.2. В Доклада на ЕК за България, както и в СП за 2016 г., т. (11)<sup>16</sup>, са направени редица констатации, свързани с провеждащата се реформа в сектор образование, които ИСС напълно подкрепя. Въпреки че тази година към България не е отправена специална препоръка към образователната система като цяло, Комисията препоръчва увеличаване предоставянето на качествено образование на групите в неравностойно положение, включително ромите.

---

<sup>16</sup> Резолюция "Интегрирана политика за младите хора в България".



3.2.1. ИСС многократно в своите актове и позиции е апелирал за необходимостта от ускоряване на реформите в предучилищното, средното, професионалното и висшето образование. В един от последните си актове<sup>17</sup> от 2015 г. ИСС насочи вниманието на обществото към изграждане на работещ координационен механизъм за създаването и провеждането на интегрирана образователна политика, която да е разписана в Национална концепция за човешкия капитал на нацията, приета от Народното събрание. ИСС предлага в нея ясно да се определят приоритетните насоки за развитие на всички образователни равнища, подкрепени с конкретни национални политики и мерки.

3.2.2. ИСС изразява своята увереност, че новият Закон за предучилищното и училищното образование, приет от Народното събрание през септември 2015 г. и влизащ в сила от август 2016 г., е важна стъпка към всеобхватна реформа на училищната система. Предстои обсъждане и приемане на предвидените в закона деветнадесет държавни образователни стандарта, които са ключ към повишаване на качеството и резултатите в образованието, като ИСС настоява това да стане с активното участие на социалните партньори.

3.2.2.1. ИСС отчита като положителна мярка въвеждането на образователен Стандарт за приобщаващо образование, в който ще се заложат изискванията за организацията на приобщаващото образование<sup>18</sup> и ще бъде осъществена реформата по същество, чийто стремеж е да премахне всички форми на сегрегация в образованието, да обхване уязвимите и изолираните по една или друга причина деца, да насърчи и благоприятства участието на всички деца в образователния процес. Приобщаването поставя особен акцент върху тези групи учащи се, за които съществува риск от изолиране, изключени са от образование или са с недостатъчно добри резултати от обучението.

3.2.2.2. Препоръката на ИСС е Стандартът за приобщаващо образование да определи конкретните стъпки и инструменти, които учителят да ползва при осъществяване на превенцията на обучителните трудности и ранното оценяване на потребностите и точните степени на подкрепа на две нива - обща и допълнителна подкрепа. Тази подкрепа да бъде предшествана от анализ на

<sup>17</sup> Пак там.

<sup>18</sup> „Приобщаващо образование“ е процес на осъзнаване, приемане и подкрепа на индивидуалността на всяко дете или ученик и на разнообразието от потребности на всички деца и ученици чрез активиране и включване на ресурси, насочени към премахване на пречките пред ученето и научаването и към създаване на възможности за развитие и участие на децата и учениците във всички аспекти на живота на общността (§ 1 т. 22 от Допълнителните разпоредби на ЗПУО).

събраната за ученика информация, като оценки на напредъка, разговор с родителя, наблюдение на развитието и на поведението на децата.

3.2.3. ИСС е обезпокоен от очертаваща се през последните три години негативна тенденция към увеличаващ се дял на преждевременно напусналите образователната система по степен на образование - от 11,8% през 2011 г. на 12,9% през 2014 г. и на 13,4% за 2015 г., въпреки приетите стратегически документи, насочени към решаване на проблема, и превантивните мерки, заложи в тях. Тревога поражда и данните<sup>19</sup>, бележещи постоянна тенденция към увеличаване на отпадащите ученици от системата на професионалното образование (18 364 за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2014 г.), както и формиращите тази тенденция причини - липса на интерес към този тип образование, очаквания за нископлатен и непрестижен труд и други.

3.2.3.1. В свои актове ИСС предложи в общините и училищата с преобладаващ дял на деца и ученици в риск от отпадане от училище да се разработи комплексен подход за интегрирана политика по превенция, базирана на споразумение за съвместна работа, и разписване на конкретен алгоритъм за взаимодействие „училище - ученици - родители - местна власт - местен бизнес - обществени организации“ с фиксирани точни ангажименти на всички страни.

3.2.3.2. ИСС подкрепя заложената мярка за разработването и въвеждането от страна на МОН на системата за ранно предупреждение за възможно преждевременно напускане на децата от детски градини и училища в Северозападен и Югоизточен район, където техният дял е най-голям, но изразява безпокойство от нейното забавяне и отдалечаване във времето. Същевременно ИСС счита, че трябва да се създаде механизъм за проследяване в регистъра на НСИ и на целевата група „никога не посещавали училище“, за да се проследи обхватът на децата в училище, както и да се въведе електронно записване на децата в детските градини и в първи клас.

3.2.3.3. ИСС обръща внимание на все още недостатъчно ефективните действия за обратно включване в образователния процес на ранно отпадналите деца и попаднали в категорията „преждевременно напуснали образованието“. Има сериозна необходимост от обективен анализ, преоценка и корекции в досега провежданите политики и предприетите мерки за обратна интеграция към образование, особено за групите в неравностойно положение.

<sup>19</sup> Одит на Сметната палата „Професионално образование за заетост“ за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2014 г.

3.3. В Доклада за България за 2016 г.<sup>20</sup> ЕК отчита „известен напредък“ в изпълнението на препоръката от 2015 г. за подобряване ефективността на финансирането в системата на здравеопазването.

3.3.1. Въпреки тази констатация, Комисията отново отбелязва предизвикателства пред здравната система у нас, свързани с ограничен достъп до здравни услуги, ниска степен на финансиране и слаби здравни резултати. Според ЕК проблемите са породени от неефективното разпределение и използване на ресурсите, създадените практики на неформални плащания, липсата на политика за привличане и задържане на квалифицирани кадри, както и необходимостта от подобряване на политиката за ценообразуване на лекарствата.

3.3.2. Достъпът до финансиране е проблем, към който трябва да бъдат насочени общественото и политическото внимание и да бъдат взети спешни мерки. В свое становище по темата ИСС заявя, че разпределението на ограничени бюджет е „един от определящите фактори за влошаване качеството на обслужване, който ограничава възможностите за оказване на адекватна медицинска помощ“<sup>21</sup>. В този контекст ИСС изразява подкрепата си към отразеното в НПП<sup>22</sup> оптимизиране на разходите на публични средства за лечение, но счита че те могат да се окажат недостатъчни, за да компенсират дефицитът в здравеопазването.

3.3.2.1. ИСС споделя тревогата на ЕК относно факта, че 12% от българските граждани не са здравно осигурени или са с прекъснати права и подчертава, че още през 2014 г. алармира за необходимостта от „адекватна държавна политика и конкретни действия за намаляване броя на здравно неосигурените лица“<sup>23</sup>. ИСС изразява удовлетворението си, че в резултат от извършената промяна в условията за възстановяване на здравноосигурителни права<sup>24</sup> правителството отчита ръст на гражданите, възстановили здравноосигурителните си права - за периода 1 юни - 31 декември 2015 г. те са 195 726 души.

3.3.2.2. В свое становище<sup>25</sup> ИСС предложи въвеждането на модел, който „да се базира на наличието на основен

<sup>20</sup> Доклад за България за 2016 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>21</sup> Становище на ИСС „Здравеопазването в България – проблеми и възможни решения“, 2014 г.

<sup>22</sup> Национална програма за реформи на България, актуализация 2016 г.

<sup>23</sup> Становище на ИСС „Здравеопазването в България – проблеми и възможни решения“, 2014 г.

<sup>24</sup> По-конкретно - през 2015 г. бе въведен шестмесечен gratuitен период за възстановяване на правата чрез погасяването на дължимите суми за три години назад, а от 2016 г. срокът нарасна на пет години.

<sup>25</sup> Становище на ИСС „Здравеопазването в България – проблеми и възможни решения“, 2014 г.

здравноосигурителен пакет с постепенно надграждане от допълнителни здравноосигурителни пакети.“ В тази връзка ИСС с интерес ще очаква следващите стъпки за реализиране на отложената реформа, предвиждаща настоящият пакет на здравно покритие да бъде разделен на две части — основен и допълнителен, както и за пълното осигуряване на категориите лица, за които държавата има отговорност.

3.3.3. Във връзка със задълбочаващия се проблем с липсата на медицински работници в слабо населените места ИСС подкрепя въведените промени<sup>26</sup> в характеристиките на специалностите „Медицинска сестра“ и „Лекарски асистент“, които предвиждат медицинската сестра да притежава компетентност за самостоятелно предприемане на незабавни животоспасяващи мерки, както и в случаи на криза и бедствие. Освен това се въвеждат и единни държавни изисквания за професията „лекарски асистент“, които могат да извършват медицинска помощ при всякакви условия, самостоятелно или в екип под ръководството на лекар.

3.3.3.1. ИСС приветства и планираното увеличение на възнагражденията на работещите в системата на спешната медицинска помощ, където се наблюдава голям дефицит на кадри и очаква по този начин да нарасне интересът към това професионално звено.

3.3.4. ИСС с тревога констатира, че в Доклада за България 2016 г. отново се подчертават непреодолените предизвикателства в областта на дългосрочните грижи, отнасящи се до „фрагментация на законодателството“ и предоставянето на услугите както в рамките на здравната система, така и в тази на социалните услуги. Въпреки постигнатия напредък в тази насока по координиране работата на социалната и здравната система за предоставянето на дългосрочни грижи, ЕК счита, че „деинституционализацията на хората с увреждания и на възрастните хора все още протича бавно, а процесът на деинституционализация на деца продължава да бъде финансиран предимно със средства от ЕСИФ“.

3.3.4.1. ИСС приветства действията на правителството за нормативното регламентиране на Център за комплексно обслужване на деца с увреждания и хронични заболявания като нов вид лечебно заведение. С удовлетворение ИСС констатира,

<sup>26</sup> Постановление № 86 от 15 април 2016 г. за изменение и допълнение на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалностите „Медицинска сестра“ и „Акушерка“ за образователно-квалификационна степен „бакалавър“, приета с Постановление № 248 на Министерския съвет от 2005 г. (обн., ДВ, бр. 95 от 2005 г.; изм., бр. 82 от 2006 г. и бр. 88 от 2010 г.)

че в отговор и на неговата препоръка от 2015 г.<sup>27</sup> правителството изготви проект на концепция за развитие на системата за грижи за деца и семейства и предстои да се приеме наредба, регламентираща интегрираните здравно-социални услуги, свързани с дългосрочни грижи за деца и възрастни.

3.4. ИСС се присъединява към препоръката на ЕК, както и през 2015 г. подкрепи в своята резолюция по СП<sup>28</sup>, създаването на обективен механизъм, по който МРЗ да се променя в съответствие с прозрачни икономически, социални и финансови критерии, основани на целите на общественото развитие и икономическия напредък. Същевременно ИСС счита, че наличието на механизъм за МРЗ ще допринесе за подобряване на бизнес климата и равновесието на пазара на труда, както и за намаляване на бедността, особено сред работещите хора.

3.5. ИСС припомня също, че още през 2006 г. в становището си „Политиката по доходите – основно средство за подобряване качеството на живот и фактор за намаляване на бедността в България“<sup>29</sup> препоръча определянето на минималната работна заплата за страната да става след преговори със социалните партньори, като се отчитат официалната линия на бедност и средната работна заплата за страната. В друг свой акт ИСС конкретизира, че е необходимо това да става „при пълно и последователно прилагане на метод за отчитане на сумарния ефект от действието на следните фактори: инфлация, производителност, конкурентоспособност и пазарна конюнктура, социално-осигурителна и данъчна тежест.“<sup>30</sup>

4. СП (4) „Да реформира правната уредба на несъстоятелността, за да се ускорят процедурите за възстановяване и реструктуриране и да се подобрят ефективността и прозрачността на тези процедури. Да увеличи капацитета на съдилищата по отношение на производствата по несъстоятелност. Да укрепи капацитета на Агенцията по обществени поръчки и на възлагащите органи и да подобри планирането и контрола на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Да ускори въвеждането на електронни обществени поръчки“.

4.1. С особено безпокойство ИСС отбелязва констатираните за поредна година предизвикателства по отношение на бизнес средата в България, засягащи правната уредба на несъстоятелността и капацитета на съдилищата по тази тема; нестабилната нормативна

<sup>27</sup> Резолюция по СП за 2015 г.

<sup>28</sup> Резолюция по „Препоръка за препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2015 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2015 г.“

<sup>29</sup> Становище на ИСС „Политиката по доходите – основно средство за подобряване качеството на живот и фактор за намаляване на бедността в България“.

<sup>30</sup> Становище по проекта на НПР на Република България (2006 – 2009 г.).

- уредба и ниското доверие в съдебната система и т.н. Същевременно Комисията отчита като незадоволително изпълнението на реформите в областта на публичната администрация и електронното управление, както и „оставащите слабости на системата на обществените поръчки”.
- 4.2. ИСС се присъединява към констатацията на Комисията, че “продължителните процедури по несъстоятелността затрудняват изплащането на задълженията и увеличават несигурността по отношение на оценката на корпоративните баланси”, а това е в ущърб както на длъжниците, така и на кредиторите.
- 4.3. В тази връзка ИСС призовава правителството да се ускори процесът по подготовка на законодателните промени, с които да се даде възможност за предотвратяване обявяването в несъстоятелност чрез оздравяване на предприятието, дори и в случай на реална опасност от неплатежоспособност. По този начин чрез постигането на споразумение - преди откриване на производството по несъстоятелност, се създава възможност за реструктуриране на задълженията на предприятието с цел оздравяване и продължаване на дейността.
- 4.4. Икономическият и социален съвет счита, че приетият изцяло нов Закон за обществените поръчки (в сила от 15.04.2016 г.) създава нормативна основа за разширяване обхвата на предварителния контрол, осъществяван от АОП, както и за укрепване на нейния административен капацитет. Същевременно ЕК отчита, че напредъкът към изцяло електронни обществени поръчки е само „ограничен”.
- 4.5. В тази връзка ИСС припомня, че в своята резолюция по СП за 2015 година препоръча да се ускори „разработването на национален централизиран едноплатформен модел за електронно възлагане, което да позволи поэтапно въвеждане на електронното възлагане от 2016 г., осигуряване на задължителна електронна комуникация между възложителите и участниците, включително електронно подаване на оферти”.

Проф. д-р Ладко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

Вярно с оригинала: /

ИСС/3/34/2016 г.

22