



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

**Европейския семестър в България - предизвикателства и
възможности**

(разработена по собствена инициатива)

**София
май 2024**

Икономическият и социален съвет (ИСС) включи в Плана за дейността си за 2024 г. разработването и приемането по собствена инициатива становище на тема „Европейския семестър в България - предизвикателства и възможности“.

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по европейски политики и европейски процес и Комисията по икономическа политика.

За докладчици по становището бяха определени Мария Минчева - член на ИСС от група I, Любослав Костов - член на ИСС от група II и Теодора Бакърджиева - член на ИСС от група III. Работата на докладчиците бе подпомогната от експертите Силвия Тодорова, Петър Мишев и Нора Стефанова.

Комисиите проведоха две съвместни заседания на 08.04.2024 г. и на 07.05.2024 г., като приеха проекта на становището.

На своята пленарна сесия, проведена на 17.05.2024 г., Икономическият и социален съвет прие настоящото становище.

Списък на съкращенията:

ДФЕС	- Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕК	- Европейска комисия
ЕС	- Европейски съюз
ЕССП	- Европейски стълб на социалните права
МВУ	- Механизъм за възстановяване и устойчивост
МС	- Министерски съвет
НПВУ	- Национален план за възстановяване и устойчивост
НПР	- Национална програма за реформи
НПО	- Неправителствена организация
ОГО	- Организирано гражданско общество
ОИСР	- Организация за икономическо сътрудничество и развитие
СЕВ	- Съвет по европейски въпроси към Министерския съвет
СИП	- Социално-икономически партньори

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският семестър е рамката на Европейския съюз за координиране и наблюдение на икономическите и социални политики. Въведен за първи път през 2010 г., той постепенно се развива и разширява с нови инициативи и политики, които се следят от Европейската комисия в рамките на семестъра, като Механизма за възстановяване и устойчивост, включително глави по RePowerEU, както и последният в поредицата документи, оповестен през март 2024 г. - планът за действие за справяне с недостига на работна сила и умения.

1.2. След прокламирането на ЕССП и създаването на Европейския план за неговото въвеждане, на Семестъра беше отредена и ролята на ключов инструмент за наблюдение на постигането на амбициозни цели по всичките 20 принципа на Стълба. Но, тази негова роля слабо удовлетворява породилите се големи очаквания и социалното в Семестъра продължава да се разглежда основно в рамките на акцента върху финансовите, икономическите и екологичните политики и цели.

1.3. ИСС обръща особено внимание на ниската степен на съобразяване с важни постановки от рециталите на годишните доклади и изпълнение на отправените към България специфични препоръки, позовавайки се на официални данни - част от мониторинговия процес на ЕК. **С някакъв или ограничен напредък са над 70 на сто от отправените към България препоръки в периода 2019-2022 г.** в т.ч. в областта на пазара на труда, образованието и уменията, бедността, социалното включване и социалната защита, съсредоточаване на инвестициите (публични и частни) върху зеления и дигитален преход, дигитализация на публичния сектор. Тези данни красноречиво показват формално отношение или трудности при формулиране и прилагане на адекватни политики, с които да се промени текущата ситуация по устойчив начин. Все пак, данните в таблицата за социални показатели от Доклада за България 2023 г. сочат забележим напредък в показателите за заетост и безработица, но той трябва да се анализира в светлината на спецификите на демографската динамика за България, посочени в Становището на ИСС от 2021 г., относно „Европейският план за въвеждане на Европейския стълб за социалните права“.¹

1.4. В тази връзка ИСС подчертава важността от реални усилия за реализация на мерки и политики в отговор на препоръките към България, за да може страната ни да

¹ виж 3.5.1, 3.5.2 и 3.5.3

постигне възходяща икономическа и социална конвергенция и да осигури условия за икономически растеж, чувствително повишаване на образователния и здравния профил на населението, намаляване на бедността и неравенствата и общо увеличение на благосъстоянието на нацията.

1.5. Според ИСС са неотложни и дори закъснели интегрирани и устойчиви реформи, насочени към подобряване на бизнес средата и инвестиционния климат, реформи в системите за социална защита и социална сигурност, пазара на труда, подобряването на инфраструктурата, включително на енергийната и пътната мрежа, високоскоростните интернет връзки и цифровата инфраструктура, насърчаване на иновациите и устойчивото развитие.

1.6. Независимо от нарастващия обхват политики, инициативи и процеси, в които социално-икономическите партньори са представени като интегрална част от процесите, те не участват във формирането на решения и контрол по изпълнението, като ролята на организираното гражданско общество е сведена до участие в консултации и предоставяне на информация.

1.7. ИСС настоява за установяване на процедура за задължителен структуриран диалог със социално-икономическите партньори **на всички етапи на Европейския семестър** и препоръчва укрепване на процеса на мониторинга и оценката на напредъка **по изпълнение на препоръките, отправени към България. Тази процедура трябва да се основава на принципите на откритост, прозрачност и представителност.** Според ИСС е необходимо и унифициране на правилата за участие и подбор на представителите на организираното гражданско общество в работните групи към Съвета по европейски въпроси.

1.8. ИСС настоява за институционализиране ролята на Икономическия и социален съвет на Република България като орган, изразяващ волята на структурите на гражданското общество по икономическото и социалното развитие по силата на закон, в подготовката и актуализацията на Националната програма за реформи, чрез задължение за представяне на ежегодно становище по НПР преди нейното утвърждаване и изпращане на Европейската комисия.

1.9. ИСС препоръчва да се повиши прозрачността на процеса на съгласуване на документите, касаещи Европейския семестър в България, включително чрез подпомагане на взаимодействието между организираното гражданско общество и държавните институции, създаване на онлайн платформи за участие и обмен на мнения

и идеи; включване на местните и регионалните власти и организациите на гражданското общество в дебатите и процесите на вземане на решения; отчитане на обратната връзка и представяне на информация от държавните институции при формулирането на реформите и политиките в рамките на Европейския семестър.

1.10. ИСС настоява за осигуряване на прозрачност и широк достъп до информация за процеса на Европейския семестър на национално ниво, както и подсигурирането му с актуални данни, относими за нуждите на наблюдение на изпълнението на НПП, НПВУ и реформите.

2. Въведение

2.1. Определение на Европейския семестър

2.1.1. Европейският семестър е годишен цикличен процес, в който държавите членки на ЕС координират своите икономически и социални политики. Той е част от системата за управление на икономиката на ЕС като гарантира, че структурните реформи и политиките на отделните страни са в съответствие с общоприетите правила и цели, подпомагайки стабилността и конвергенцията на икономиките в рамките на ЕС.

Въведен е през 2010 г. като отговор на икономическата и финансова криза в ЕС като хибридна процедура за управление, обединяваща три стълба: Пакта за стабилност и растеж, Процедурата за макроикономически дисбаланси и „Европа 2020“. Основната му цел е да подобри икономическото управление и координацията на политиките между държавите-членки, като първоначално е фокусиран предимно върху икономическите аспекти. Постепенно рамката на Европейския семестър се разширява за да обхване и други съществени области, каквито са заетостта, образованието и социалното включване.

След кризисните събития от 2020 г. и приемането на NextGenerationEU през 2021 г. европейският семестър беше адаптиран с оглед на създаването на Механизма за възстановяване и устойчивост и Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) като движеща сила на програми за реформи и инвестиции.

2.1.2. Правното основание за Европейския семестър се осигурява от Договора за функционирането на Европейския съюз² (ДФЕС) - членове 121, 126 и 148 и съответното законодателство, прието от институциите на ЕС.

² Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>

2.2. Ключови етапи в Европейския семестър (документи и срокове)

Ежегодно отделните етапи от цикъла на Европейския семестър са постоянни, като е възможно точните дати от съответните месеци да се променят от година на година.

2.2.1. Ноември - декември (предходна на фискалната година) се представят:

- есенна макроикономическа прогноза за ЕС и държавите членки;
- доклад за механизма за предупреждение като начало на годишния цикъл на процедурата за макроикономически дисбаланси;
- годишен обзор за растежа, представящ виждането на ЕК за икономическите и социалните приоритети на ЕС за следващата година; от 2019 г. е променено на годишна стратегия за устойчив растеж, интегрираща целите на ООН за устойчиво развитие;
- становища и препоръки по проектите на бюджети на страните от еврозоната и цялостна оценка на бюджетното състояние и перспективите на еврозоната като цяло;
- проект на доклад за заетостта, който отразява основните тенденции в областта на заетостта и социалната сфера.

2.2.2. Януари - март на фискалната година се разглеждат и приемат насоки за политиките на ниво ЕС:

- пролетна макроикономическа прогноза за ЕС и държавите членки;
- приемане на заключения относно годишния обзор на устойчивия растеж и доклада за механизма за предупреждение;
- приемане на доклада за заетостта;
- насоки от ЕК за държавите членки относно техните програми за стабилност или за конвергенция и относно националните им програми за реформи;
- одобряване на проекта за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната.

2.2.3. Април - юли са с акцент върху специфичните за всяка страна цели, политики и планове:

- държавите членки представят техните програми за стабилност или за конвергенция и национални програми за реформи;

- доклади по държави, подготвени от ЕК, с преглед на състоянието на бюджета и оценка на напредъка в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки от предходните години;
- при наличие на макроикономически дисбаланси - ЕК изготвя специфични за отделните държави препоръки за коригиране на установените дисбаланси;
- обсъждане и приемане на специфичните за всяка държава препоръки.

2.2.4. Юли - декември е периодът, в който държавите членки изготвят националните си бюджети за следващата година, като вземат предвид направените препоръки.

2.3. Участие на организираното гражданско общество при формулиране на позицията на България и изпълнение на препоръките

2.3.1. В основата на същността си като икономически и политически съюз между 27 европейски държави, ЕС се ръководи от принципа на представителната демокрация. Ключово е насърчаването на гражданите да допринасят пряко за демократичните процеси на Съюза, като изразяват мнението си за политиките на ЕС в хода на изготвянето им или като предлагат подобрения на съществуващите закони и политики.

По отношение на Националните планове за възстановяване и устойчивост в контекста на Регламента на ЕС за създаване на МВУ от 2021 г., съществен елемент от изготвянето и изпълнението на всеки ПВУ е ангажирането и въвличането на местните и регионалните органи, социалните партньори, организациите на гражданското общество (ОГО), младежките организации и други заинтересовани страни. ОГО имат ролята на посредник между обществените органи и гражданите. Участието на ОГО осигурява гражданите да изразяват и обменят публично своите мнения по отношение на съответните политики. Така, освен постигане на легитимност се гарантира мотивирана обосновка на ПВУ, отразяваща реални нужди и потребности на хората.

2.3.2. Възможни са различни варианти на класификация на начина на участие на организираното гражданско общество в процесите на формулиране на позициите и изпълнението на препоръките. От гледна точка на формализиране на процеса и участието на заинтересованите страни, те могат да бъдат: формални, неформални, официални (с участие на ЕК), локални, на заинтересованите страни.

2.3.3. Широко прилагани форми на участие на организираното гражданско общество включват:

- Участие в **консултации** чрез представяне на мнения, становища и предложения относно икономическите политики и реформите, които се разглеждат по време на Европейския семестър и преди формулирането на Националната програма за реформи;
- Участие в **работни групи**, форуми и други платформи, които се занимават с конкретни аспекти на икономическите и социални политики и реформи, както и в консултативни органи, отговорни за формулирането на националната позиция на България в рамките на Европейския семестър;
- **Представителство** или членство в организации, които работят в институциите на Европейския съюз и които могат да повдигнат въпроси и интереси на гражданите пред тези институции;
- Мониторинг на изпълнението на препоръките, дадени на България, чрез **наблюдение** на напредъка в прилагането на конкретните политики и реформи – експертен анализ на данни, **оценка** на ефективността на политики и програми, изготвяне на доклади и представяне на заключения пред правителството и другите заинтересовани страни;
- Участие и организиране на обществените дебати; **публичност и информиране** на гражданите за съответните политики и реформи.

2.4. Кратък преглед на политиките и мерките, свързани с Европейския семестър

2.4.1. Политиките и мерките, свързани с Европейския семестър, варират в зависимост от конкретните предизвикателства и приоритети на всяка държава членка. Те включват мерки за стимулиране на икономическия растеж, подпомагане на заетостта, реформи в областта на образованието и обучението, инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, оптимизиране на бюрокрацията, подобряване на бизнес средата и други. Ключов аспект на тези политики и мерки е тяхната координация с европейските партньори и прилагането им в рамките на общия европейски икономически контекст.

2.4.2. Структурните реформи, насърчавани чрез механизма на Европейския семестър, са по-скоро насочени към фискална консолидация и консерватизъм по отношение на управлението на публичните финанси. Разбира се, следването на критериите за дълг и дефицит трябва да почива освен на изискванията на семестъра, но

и на реалната фаза на икономическия цикъл в която се намира националното стопанство. Политиките в социалната област, заетостта, здравеопазването, публичните услуги и защитата на потребителите са обвързани със стабилността на публичните финанси.

Постепенно през годините нараства социалното измерение на Европейския семестър по отношение на процедурите на управление и резултатите от политиките, проявяващо се чрез по-силен акцент върху социалните цели в политическите насоки и послания на семестъра, изразявани в годишния обзор за растежа и специфичните препоръки; увеличаваща се роля на общественения контрол, наблюдение и преглед на националните реформи от представителите на организираното гражданско общество, които застъпват интереси в социалната политика и политиката на заетостта на ЕС.

2.4.3. С изключение на процедурите за прекомерен дефицит и прекомерен макроикономически дисбаланс, държавите-членки на ЕС не могат да бъдат санкционирани за неспазване на препоръките, произтичащи от Европейския семестър.

2.5. Значимост за България

2.5.1. Поддържане на **фискална дисциплина и прилагане на икономически реформи** поради наложените допълнителни отговорности върху българските институции за изпълнение на националната програма за реформи и осъществявания от ЕК мониторинг върху изпълнението.

2.5.2. Насоки за провеждането на икономическа политика, която да повиши степента на реална конвергенция на страната ни.

2.5.3. По-добро **информиране на обществото и по-широко обсъждане на икономическите въпроси** на национално ниво, в резултат на изпълнение на изискванията за по-голяма прозрачност и отчетност по отношение на икономическите политики и реформите.

2.5.4. **Идентифициране на силните и слабите страни на икономическите и социални политики** и предприемането на коригиращи мерки при получаване на експертна оценка от ЕК и другите държави членки.

2.5.5. Подобряване на **инвестиционния климат** вследствие изпълнението на препоръките, при което се създават по-прозрачни, стабилни и предвидими условия за бизнес.

3. Предиизвикателства³ и текущо състояние

3.1. Ниска степен на изпълнение на препоръки в ключови икономически и социални области

По данни на ЕК⁴ редица препоръки остават с някакво или ограничено изпълнение. Такива например са препоръките в областта на:

- Активни политики на пазара на труда, стимули за работа и участие на пазара на труда; Недискриминация и равни възможности; Образование; Бедност, социално включване и социална защита; Умения, професионално образование и обучение и учене за възрастни⁵
- Здравеопазване⁶
- Оптимизиране и ускоряване на процедурите за предоставяне на ефективна подкрепа за малките и средните предприятия и самостоятелно заетите лица, като също така се гарантира достъпа им до финансиране и гъвкави схеми на плащане. **Проектна готовност на публични инвестиционни проекти и насърчаване на частните инвестиции за стимулиране на икономическото възстановяване. Съсредоточаване на инвестициите върху зеления и дигитален преход, по-специално върху чистото и ефективно производство и използване на енергия и ресурси, екологична инфраструктура и устойчив транспорт, допринасяйки за постепенна декарбонизация на икономиката, включително във въгледобивните региони⁷.**
- Дигитализация на публичния сектор и др.

3.2. Недостатъци във вътрешната структура на администрацията и при организация и координация

3.2.1. С постановление № 85 на Министерския съвет от 15 април 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз са определени

³ Предиизвикателствата пред България са изведени от специфичните за страната препоръки, които са получени през последните пет години, и са групирани по основни теми.

⁴ Some of limited progress, източник: https://ec.europa.eu/economy_finance/country-specific-recommendations-database/

⁵ Виж специфични препоръки 4 от 2019 и 4 от 2020 г.

⁶ Виж специфични препоръки 4 от 2019 г. и 1 от 2020 г.

⁷ Виж специфични препоръки 3 от 2019 и 2020 г.

правомоцията и задълженията на МС, министъра на външните работи, постоянния представител на България към Европейския съюз и се създава Съвет по европейските въпроси (СЕВ) към МС. **Министърът на външните работи има функцията на председател на Съвета по европейски въпроси и осигурява провеждането на единна национална политика на Република България по въпросите, свързани с Европейския съюз.**

3.2.2. Проблемите и недостатъците в администрирането на процеса включват липсата на координация както между отделните министерства, непрозрачност на формирането и съгласуването на националните позиции, становища и крайни срокове с релевантните заинтересовани страни от гражданския сектор, непрозрачност на националните практики с европейското право, липса на ресурси (човешки и материални) и др.

3.2.3. Към СЕВ, включително във връзка с вземането на решения по чл. 290 и 291 от ДФЕС, са създадени 37 работни групи, които имат ангажимент за разработване и представяне на националните позиции. Всяка от тези междуведомствени работни групи е ръководена от представител на изпълнителната власт. Като недостатък на организацията на процеса на съгласуване трябва да отбележим, че **не е императивно поставено като изискване консултирането и включването на заинтересованите страни от организираното гражданско общество при подготовката, обсъждането и представянето на националните позиции.** Социално-икономическите партньори участват и са ангажирани в прилагането и координирането на политиките (например в областта на заетостта, социалните инвестиции и т.н.), но не участват при формирането на национални позиции. Формирането на състава на работните групи по отношение на неинституционалните представители е оставено в патримониума на отговорните по отделните теми министри и ръководители на работни групи. Този подход не гарантира пълноценното и качествено отразяване на потребностите на различните пряко заинтересовани социални групи при формулирането на политики.

3.2.4. Отсъства изрично изискване за формално включване в работата на работните групи към СЕВ на представителите на организираното гражданско общество в процеса. За илюстрация редица от работните групи са съставени само от представители на държавни институции, каквото е състоянието с работна група 14 „Енергетика“ с водещо ведомство Министерство на енергетиката. Подборът и формирането на състава на работните групи е оставено на личната преценка на ръководителите им. Според

предвидените механизми и функции на СЕВ, както и търсената интерсекционалност в резултатите, този подход на съставяне не би довел до качествени резултати, отразяващи актуалната социо-икономическа картина.

3.2.5. Индикатор за отношението и възприемането на организираното гражданско общество по въпросите на Европейския семестър е статутът им в работна група 31 „Европейски семестър“ към СЕВ с водещо ведомство Министерство на финансите. Те са със статут на наблюдатели и техните мнения, становища и предложения се вземат предвид предимно „за сведение“.

3.2.6. В случаите, когато се осъществява консултация със заинтересованите страни, социално-икономически партньори, организираното гражданско общество, академична общност, НПО и др., това се случва в ограничени рамки на Работна група 31 „Европейски семестър“, като представители на НПО и социалните партньори участват единствено при изготвяне и изпращане на проект на график за разработването на НПР за съответната година и на структурата на документа.

3.3. Икономически предизвикателства

3.3.1. **Нисък икономически растеж.** Средногодишният икономически растеж за ЕС в периода 2005-2022 г. по данни на Евростат е 1.3%, докато за България – той е 2.5%⁸. Независимо от по-високата от средната стойност за ЕС, този растеж е недостатъчен за постигане на целите на кохезионната политика в средносрочен план и на догонващо икономическо развитие. Особено като се сравни със средногодишния ръст в Ирландия (5.3%), Малта (4.6%), Полша (3.9%), Румъния (3.3%), Словакия (3.1%).

Нивото на този икономически ръст е носител на потенциален риск за икономическа нестабилност на ЕС като цяло, особено при наличие на тесни икономически връзки между съответната страна и други страни от ЕС; влошаване на социалната ситуация в страната, намаляване на икономическите възможности и недостатъчно публични инвестиции.

Значителните диспропорции в икономическия ръст на държавите-членки, различното ниво на технологично развитие, ножицата в заплащането на труда и редицата допълнителни зелени изисквания, които оскъпяват произвежданите на територията на ЕС стоки и услуги водят до ескалираща загуба на конкурентни предимства на държавите-членки на ЕС, спрямо другите икономически центрове на света създавайки предпоставки

⁸ Eurostat, GDP and main aggregates - international data cooperation annual data, online data codes naida_10_gdp

проблема с ниския икономически растеж да се превърне в хроничен за европейска икономика.

3.3.2. Бюджет и публичен дълг. Икономическото предизвикателство от състоянието на бюджета и нивото на публичния дълг на българската икономика имат сериозни последици за участието на България в Европейския семестър по отношение на финансовата стабилност, нива на инфлацията и лихвените проценти, способността за изпълнение на препоръките на Европейския семестър за стабилност и растеж.

Придържането към устойчива фискална политика, която не се води от крайностите в едната или в другата посока, е предизвикателство за управляващите тези процеси на национално ниво. Ключово трябва да е разбирането, че за провеждането на гъвкава бюджетна политика е необходимо да се търси баланс между конкретната фаза на икономически цикъл и критериите за фискална стабилност и зелени политики в рамките на Съюза.

Според стратегията за управление на държавния дълг⁹ в периода 2024-2026 г. се предвижда ежегодното увеличение на дълга (от 23.3% от прогнозния БВП в края на 2024 г. до 28.3% в края на 2026 г.), едновременно със запазване на нивата му в съответствие с маастрихтския критерий за конвергенция от 60% от БВП.

3.3.3. Ефективност на публичните финанси. Оценявано от гледна точка на постигане на цели (желани) резултати, управлението на публичните финанси запазва философията и основните политики, прилагани и към настоящия момент, като липсват намерения за: преминаване към реално програмно бюджетиране, административна реформа и повишаване на качеството на предоставяните обществени услуги. Отсъстват стимулиращи инвестиции и реформи, осигуряващи благоприятна бизнес среда, икономическият растеж, стимулиране на брутните частни вътрешни инвестиции, мерки стимулиращи компаниите да инвестират в т.нар. зелен и дигитален преход, допълващи заложеното в НПВУ с акцент върху кръговата икономика, социалното предприемчивост и субекти на солидарната икономика, декарбонизация на икономиката и премахване на административните и регулаторни пречки.

3.4. Социални предизвикателства

3.4.1. Бедност и социално изключване.

⁹ <https://www.minfin.bg/bg/1354> – всички периоди. Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2024-2026 г. - <https://www.minfin.bg/bg/1336>; <https://www.minfin.bg/upload/56731/Strategy++2024-2026.pdf>

Бедността е основен риск за постигане на социална сигурност на индивидуално и на национално ниво. През 2022 г. линията на бедност общо за страната е 525.92 лв. средномесечно на лице от домакинство, при което под прага на бедност са били 1,571.9 хил. лица или 22.9% от населението на страната¹⁰. Показателят за дела на лицата в риск от бедност или социално изключване е 21.6% за ЕС-27 и значително по-висок за България – 30%¹¹. Актуални предизвикателства, свързани с новите прояви на уязвимо положение, са енергийната бедност (за 2023 г. – 11,1% е дела на хората, които не могат да покриват комуналните си разходи), цифровото изключване, нарастването на личната задлъжнялост.

Бедността и лишенията в детска възраст обикновено водят до неблагоприятно въздействие през целия живот, засягайки здравето, образователните постижения, способността за получаване на доходи и са носители на риск от социално изключване. През 2022 г. **едно от всеки три деца в България живее в риск от бедност или социално изключване.** Делът на децата до 18 г. в риск от бедност или социално изключване в България е 33.9% през 2022 г. - един от най-високите в ЕС и значително по-висок от средната стойност за ЕС, която е 24.7%.

3.4.2. Достъп до образование и здравеопазване.

Няколко ключови аспекти са свързани с равните възможности, достъпа до образование и образователна подкрепа: 1) равни възможности и достъп до пазара на труда; 2) динамичност на пазара на труда и справедливи условия на работа - необходимост от адаптиране на образованието към нуждите на пазара на труда, за да се осигури успешна интеграция на учениците и студентите след завършване на образователна степен; 3) социална защита и достъп до качествено и приобщаващо образование - достъпност за всички, включително за хората с ниски доходи и уязвими групи. Илюстрация за тенденциите дават индикаторите за ранно напускащите образователните институции лица (9.6% за ЕС-27 при 10.5% в България) и делът на

¹⁰ Индикатори за социално включване и условия за живот, НСИ <https://www.nsi.bg/bg/content/8252/%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B2%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%B8-%D1%83%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%82>

¹¹ Сравнителните данни за ЕС и България в този раздел са от European Pillar Of Social Rights Scoreboard за последната налична година към 25.03.2024 г.- <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/scoreboard>

млади хора, които не са заети, нито са в процес на образование и обучение (11.7% за ЕС27 при 15.1% за България).

По отношение на **здравеопазването** не се създават условия, предлагат и прилагат политики за реформиране на здравната система, включително недостига на медицински персонал, насочени към подобряване на достъпа и качеството на медицинското обслужване. Липсват политики за преодоляване на критичното състояние на общинските болници, което води до неравен достъп до качествено здравеопазване. По данни на Световната банка, 50% от здравните услуги се плащат от пациентите, като очакванията са тази тенденция да се запази и през следващата година. Разходите за здравеопазване за сметка на пациентите непрекъснато се увеличават и стават непосилни за голяма част от населението. Според доклад на ОИСП (State of Health in the EU България Здравен профил на страната 2023) - продължителността на живота в България за периода 2019-2021 г. е намаляла с 3,7 години. Директните плащания у нас са около 34%, докато средното за ЕС е 15% от разходите за здравеопазване.

Едно от основните предизвикателства пред децата и лицата с увреждания и техните семейства е липсата на ефективна комуникация между образователната, здравната и системата за социални услуги в страната. Процеси като Карта на ЕС за хора с увреждания (European Disability Card) и Детската гаранция създават пространство за обществен диалог по тази тема с цел осигуряване на достъп и качество на групата от тези системи.

3.4.3. Устойчивост на пенсионната система с оглед адаптация към демографските промени.

С нарастващата продължителност на живота, и намаляващата раждаемост, и сравнително ниски осигирителни доходи пенсионната система в България се изправя пред предизвикателство да осигури устойчивост в дългосрочен план за да може да се справи с нарастващите разходи за пенсии. Постоянна е тенденцията на влошаване на коефициента на възрастова зависимост¹² (остаряване на населението), както и на коефициента на демографско заместване (от 24% на 38% и от 124 на 66, 2000 и 2022 г.). Едновременно с това съществено нарастват коефициентите на заетост¹³ и икономическа активност¹⁴ (от 42.4% на 53.2% и от 49.2% на 55.5% за 2003 и 2022 г.).

¹² https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=113

¹³ https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=835

¹⁴ https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=834

България е с най-ниския брутен коефициент на заместване на дохода от пенсия в ЕС - 36% при средно за ЕС от 58%. Възможност е прилагането на системен подход чрез разглеждане на трите стълба като част от обща система, разработване на надграждаща концепция и повишаване на информираността относно ползите от осигуряването - гражданите, особено младите хора, трябва да имат ясна представа за своите права и възможности в пенсионната система.

Средната разлика в пенсиите между мъже и жени в ЕС е 29% и последствията от този проблем нямат ефективни решения. Икономическо овластяване на жените, в т.ч. справяне с причините, водещи до разлика в заплащането между мъжете и жените, е подход, който може да предотврати задълбочаването на феминизираната бедност в обществото, но липсата на политически мерки в годините създава поколения пенсионери жени, живеещи в социална и икономическа изолация днес. Липсват както социални, така и икономически мерки за адресирането на това предизвикателство.

3.5. Предизвикателства в областта на заетостта

3.5.1. Несъответствие в търсените и предлагани умения на пазара на труда.

Сред ключовите фактори, които влияят върху процеса на предлагане и търсене на умения на пазара на труда са демографските предизвикателства, образователни различия и дисбаланса в уменията. Те се изразяват в ниско ниво на квалификация сред възрастните, при които обаче участието в образование и обучение е ограничено, нивата на когнитивни умения сред младите хора са развити в различна степен, различия в уменията и образованието между младежите от различни социални групи, особено тези в неравностойно положение. Предизвикателство представлява недостигът на умения, с който се сблъскват работодателите, загубата на професионални умения, тъй като завършилите често не работят по специалността си.

Ключови предизвикателства са свързани с необходимостта от повишаване и трансформиране на уменията, включително когнитивни, социални и специфични професионални умения. Развитието на технологиите и събитията от последните години ускоряват процесите на цифровизация и подчертават необходимостта от преквалификация на възрастните.

Барьерите пред хората с увреждания (особено с интелектуални увреждания) за достъп до свободния пазар на труда са все още предизвикателство пред тяхната качествена интеграция в обществото.

3.5.2. Съвместимост на професионалния и семейния живот.

Предизвикателствата в професионалния и семейния живот в България поставя въпрос относно аспекти, които се нуждаят от внимание и решения за постигане на по-балансиран и равнопоставен живот за всички граждани.

- Неравнопоставеност на пазара на труда: Въпреки напредъка в постигането на равнопоставеност между половете, все още съществува дискриминация във възнаграждението и възможностите за кариерно развитие. Жените често се сблъскват с проблеми при достъпа до работа и са изправени пред предубедени очаквания за техните професионални умения.
- Необходимост от гъвкаво работно време: Мнозина изпитват затруднения със съвместяването на професионалния и семейния живот, особено родителите на малки деца и членове на семейства, в които се полагат грижи за деца и лица с трайни и/или множество увреждания. Необходимостта от гъвкаво работно време, което да позволява балансиране на професионалните и личните ангажименти, е от съществено значение за поддържане на производителността и благосъстоянието на семействата.
- Намалване на разликите в заплащането: Разликата в заплащането между половете остава значителна в част от икономическите дейности, въпреки законодателните инициативи за нейното намалване. Това представлява сериозно предизвикателство за икономическата независимост на жените и за равнопоставеността в обществото като цяло.

Решаването на тези предизвикателства изисква интегриран подход от страна на правителството, обществените институции, бизнес сектора и организираното гражданско общество. Само чрез съвместни действия и стратегии може да се осигури по-справедливо и равнопоставено общество, където всеки има равни възможности за професионално и лично развитие.

4. Възможности за решаване на предизвикателствата

4.1. Подчертаване на необходимостта от интегрирани и устойчиви реформи

4.1.1. За постигане на устойчивостта, е необходимо да се провеждат интегрирани реформи в различни сектори като образование, здравеопазване, икономика и социални услуги. Те трябва да бъдат проектирани така, че да създадат **благоприятна среда за бизнес, да подобрят условията за живот и работа на гражданите и да насърчат иновациите и устойчивото развитие.**

4.1.2. Развитието на социалната подкрепа изисква **инвестиции в обучение и квалифициран персонал**, съобразно променящите се изисквания.

4.2. Повишаване на инвестициите в образование и обучение

4.2.1. В България се отделят 3.9% от БВП за образование при средно 4.7% за ЕС27 (Евростат, данни за 2022 г.). Въпреки този по-нисък процент от БВП, отделян за образование, липсва ясна връзка между инвестициите в човешкия капитал на нацията и резултатите. Необходими са добре планирани индикатори за оценка на политиките, за да се гарантира възвръщаемост, както в монетарен, така и в немонетарен план за целите на това да имаме по-образовано общество.

4.2.2. За да се гарантира качествено образование за всички, е необходимо ефективно управление на ресурсите, анализ на нуждите в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, оценка и калибриране на учебните програми и специалности, осигуряване на прозрачност и отчетност с фокус върху резултатите. Това е възможно да се постигне като се разработят ясни индикатори за измерване на резултатите от образователната система и се извършва регулярна оценка на базата на тези индикатори; като се осигури прозрачна информация за напредъка на всяко училище, както и за добавената стойност, която то генерира като се стимулират учителите и директорите да се стремят към по-високи резултати, вместо да се занимават с ненужна административна работа.

4.2.3. В редица европейски държави образователната рамка е видимо свързана с развитие на социални умения, а не само с академични знания и умения свързани с професионалната реализация. Този обществен разговор се случва в България и редица препоръки са правени в тази насока, но към момента това не е довело до качествени промени в сферата, а по-скоро до изключения, в които преподаватели или директори разбират ценността и смисъла на този подход и го прилагат в своята работа.

4.3. Подобряване на бизнес средата и инвестиционния климат

4.3.1. Ключови фактори, оказващи влияние върху бизнес средата, са корупцията, данъчната система, бюрокрацията, липсата на квалифицирана работна сила и инфраструктурните проблеми. Те са основа за разработването и прилагането на мерки, които могат да допринесат за подобряване на бизнес средата, като опростяване на административните процедури, ефективна борба с корупцията, опростяване на данъчната система, инвестиране в образование и обучение, както и в инфраструктура.

4.3.2. Изключително важни за да се осигури устойчиво развитие и повишаване на конкурентоспособността на страната са стабилността на политическата система, международния авторитет на страната, макроикономическата стабилност, ниското ниво на корупция и правовата сигурност. Затова е необходима целенасочена работа в посока на укрепване на тези аспекти за създаване на по-привлекателна среда за инвестиции. Подобряването на бизнес средата и инвестиционния климат са от съществено значение за стимулиране на икономическия растеж и привличането на инвестиции в България.

4.4. Реформи в социалната защита и пазара на труда

4.4.1. Насърчаването на заетостта чрез подкрепа за работниците при търсене на работа в страната, може да допринесе за **намаляване на безработицата, подобряването на качеството на живот, преодоляване на демографската криза и за създаване на условия за устойчиво икономическото развитие. Повишаването на уменията и предприемачеството** също е от съществено значение за увеличаване на конкурентоспособността на работната сила и за създаване на възможности за иновации и нови бизнес модели.

4.4.2. **Координирането и модернизирането на схемите за социална сигурност,** са важни за осигуряване на социална подкрепа за уязвимите групи в обществото. Създаването на по-добри условия на труд способства за намаляване на социалните неравенства и за осигуряване на достойни условия на труд за всички работници.

4.4.3. Борбата с бедността и социалното изключване са ключово важни за гарантиране на равни възможности за всички граждани. Подкрепата на социалното приобщаване, защитата на правата на хората с увреждания, на младите семейства, на домакинствата с деца и пенсионери са необходими за създаване на инклузивно общество, където всеки има равен достъп до ресурси и възможности. Реформиране, развитие и създаване на социални услуги, основани на правата на човека и фокусирани върху качеството на предоставяне, са незаобиколим фактор в тези процеси.

4.5. Развитие на инфраструктурните мрежи

4.5.1. Подобряването на инфраструктурата, включително на енергийната и пътната мрежа, високоскоростните интернет връзки и цифровата инфраструктура, е от съществено значение за стимулиране на икономическото развитие и за намаляване на различията между различните региони.

4.5.2. Изграждането на основната пътна мрежа на Европейския съюз (TEN-T) е критично за подобряване на транспортната свързаност на България с останалите държави в Европейския съюз. Приоритизирането на инвестициите в тази област, подобряването на мониторинговите механизми и поддръжката на пътната инфраструктура са ключови за успеха на проектите.

4.5.3. Разгръщането на много високоскоростни интернет мрежи е от съществено значение за подобряване на достъпа до информация и комуникации в цялата страна. Това не само ще подобри качеството на живот на гражданите, но също така ще създаде възможности за развитие на бизнеса, особено в периферните и селските райони.

4.5.4. Преодоляването на цифровото разделение е съществен фактор за създаването на условия за стабилен и бърз икономически растеж. Подобряването на достъпа до интернет и модерни съобщителни мрежи ще допринесе за увеличаване на производителността и конкурентоспособността на икономиката.

5. Значение и роля на организираното гражданско общество в управлението на Европейския семестър в България

5.1. Новата рамка за икономическа координация

5.1.1. Процесът на Европейския семестър е променен, започвайки с цикъла от 2022 г. насам, за да се съобрази с временния инструмент, създаден през 2020 г. за справяне със социално-икономическото въздействие на пандемичната криза, а именно **фонда за възстановяване на ЕС от следващо поколение (NextGenerationEU)**, прилаган чрез новия Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ) и изпълнението на националните планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ).

Фондът за възстановяване на ЕС от следващо поколение е повратна точка за социално-икономическата координация в ЕС. За да се възползват от безвъзмездните средства на фонда държавите-членки трябва да покажат как възнамеряват да се справят

с проблемите, разгледани в специфичните за всяка държава препоръки на Европейския семестър.

5.1.2. Тази нова рамка за икономическа координация предоставя **допълнителни правомощия на ЕК** за оценка на специфични национални програми и планове, включително на изпълнението и постигане на показатели и т.нар. ключови етапи (качествени постижения) и/или цели (количествени постижения). Последните се превръщат в предпоставка за политически и икономически натиск и допълнителен лост за влияние и контрол върху политиките на националните правителства на държавите-членки от страна на ЕК на фона на намаляващото изпълнение на специфичните за всяка държава препоръки¹⁵.

5.1.3. МВУ **засилва ролята на ЕК и Съвета** при вземане на решения при анализа на ефикасността на плановете за разходи и проследяването на съответствието на реформите с първоначално договорените, тъй като предлага финансови стимули в замяна на съгласуван пакет от публични инвестиции и реформи. Обвързването на безвъзмездните плащанията с реформите е възможно да доведе до засилване на влиянието на изпълнителната власт на национално ниво, имайки предвид, че изпълнението на НПВУ се превърна в движещата сила на програмите за реформи и инвестиции за следващите години.

5.1.4. Вземайки предвид изключителните геополитически обстоятелства, през 2022 г. ЕК за първи път включва **насоки, свързани с енергетиката, като част от специфични за всяка държава препоръки**. Това означава предлагане на нова специална глава за REPowerEU в НПВУ с цел намаляване на зависимостта от изкопаеми горива чрез реформи и инвестиции в съответствие с целите на REPower EU, ускоряване на Европейската зелена сделка, изградена върху пакета „Подготвени за цел 55“.

На 29 септември 2023 г. България представи изменен план за възстановяване и устойчивост, като в **него не е включена глава за REPowerEU**. Този факт показва затрудненията, които среща организираното гражданско общество за повлияване върху приеманите политики и документи на национално ниво. СИП и ОГО представиха редица становища, предложения, мнения¹⁶ относно необходимостта от разработването на

¹⁵ Съобщение на Комисията COM(2020) 500 final от 20.05.2020 г. относно Европейския семестър – специфични за всяка държава препоръки, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0500>

¹⁶ Вж. Резолюция на ИСС по Национален план за възстановяване и устойчивост, 2022 г., https://esc.bg/wp-content/uploads/2022/12/ESC_4_028_2022.pdf; Резолюция на ИСС по Национален план за възстановяване и устойчивост и Териториални планове за справедлив преход, 2023 г., <https://esc.bg/wp->

подобна глава в НПВУ, и въпреки изразяваното съгласие от редица представители на държавната администрация, това не се случи.

5.1.5. Във връзка с изпълнението на някои от заложените в НПВУ реформи през 2023 г. бе актуализирана структурата, състава и функциите на Консултативния съвет по Европейската зелена сделка¹⁷ и създадените към него комисии. Основната функция на Консултативния съвет е свързана с „консултиране, координиране и подпомагане на дейности за осъществяване на правителствената политика в областта на Европейската зелена сделка“. Сред членове на КС са представители на СИП, научните среди, браншови и други неправителствени сдружения и организации.

Консултативният съвет има функции по отношение на НПВУ като може да изисква информация за изпълнението на реформи и инвестиции и да предлага на Министерския съвет програма за действие, включително финансова рамка, за изпълнение на политики, свързани с Европейската зелена сделка и НПВУ.

Работата на Консултативния съвет е спорадична и нерегулярна, имайки предвид, че не е приел и не изпълнява програма за дейността си. Освен това през 2023 г. е проведено едно единствено заседание.

5.2. Наблюдение на Европейския стълб на социалните права

5.2.1. Европейският стълб на социалните права (ЕССП), обявен през 2017 г., е интегриран в Европейския семестър. Стълбът дефинира 20 принципа за силна социална Европа в сферата на равните възможности, достъпа до пазара на труда, справедливите условия на труд, социалната закрила и приобщаването.

5.2.2. През март 2021 г. ЕК представи план за действие за прилагането на ЕССП¹⁸, в който са определени три основни цели за постигане до 2030 г.:

- най-малко 78% равнище на заетост в ЕС;
- най-малко 60% от възрастните ежегодно да участват в курсове за обучение
- да се намали с най-малко 15 милиона души броят на хората, изложени на риск от социално изключване или бедност, включително 5 милиона деца

[content/uploads/2023/10/ESC_4_043_2023.pdf](https://esc.bg/wp-content/uploads/2023/10/ESC_4_043_2023.pdf) ; Становище на ИСС на тема „Стратегически документи в областта на енергетиката – гарантиране на балансираното развитие на мощностите и справедлив зелен преход“, 2023 г., https://esc.bg/wp-content/uploads/2023/03/ESC_4_031_2023.pdf

¹⁷ https://iisda.government.bg/ras/executive_power/council/3133

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1607&langId=bg>

5.2.3. Националните цели¹⁹ за България са съответно: 79% равнище на заетост, минимум 35.4% от ежегодно обучение на възрастни лица; намаляване със 787 хил. души броят на хората изложени на риск от бедност.

За постигането на целите и прилагането на стълба, от съществено значение е ангажираността на националните, регионалните и местните власти, социалните партньори и организираното гражданско общество.

5.2.4. Участието на организациите на гражданското общество обикновено е под формата на застъпничество и предоставяне на информация за повишаване на осведомеността на гражданите относно техните социални права и да мобилизират обществен натиск за по-силни социални политики. Те действат като наблюдатели, които следят напредъка по прилагането на принципите на ЕССП.

5.2.5. Освен СИП, представители на ОГО са канени и участват в т.нар. мисии за набиране на информация на представители на Европейската комисия при подготовката на докладите за напредъка по прилагане на ЕССП. В националните доклади е отделена специална точка, посветена на този въпрос.

5.3. Социалният диалог и сътрудничество със социалните партньори при формирането на икономическите и социални политики

5.3.1. Социалните партньори – представителни организации на работодателите, работниците и служителите, са с ключова роля в националните дискусии и оформянето на това как принципите на ЕССП се превръщат в конкретни политики и практики. На ниво ЕС принципите на социалния диалог са залегнали в чл. 151-156 от ДФЕС.

Социалният диалог в страната е структуриран на различни нива чрез Националния съвет за тристранно сътрудничество, отраслови, браншови, областни и общински съвети за тристранно сътрудничество. Регулирането на трудовите и осигурителните отношения, въпросите на жизненото равнище се осъществява от държавата в сътрудничество и след консултации със социалните партньори.

5.3.2. Социалните партньори използват инструмента на колективно договаряне за да превърнат принципите на ЕССП в конкретни споразумения. Те обхващат области като баланс между професионалния и личния живот, минимални заплати, възможности за

¹⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=bg&catId=89&newsId=10299&furtherNews=yes> . Национални цели - <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25728&langId=en>

обучение и стандарти за здраве и безопасност и др. Към 31.03.2024 г. в страната действат 15 отраслови/браншови колективни трудови договори.

5.3.3. Уточняването на механизма и параметрите на прилагане на Директивата относно адекватните минимални работни заплати е елемент от обсъжданията и формирането на националната политика по ЕССП. Дебатите и обсъжданията се провеждат както двустранно, така и с участието на представителите на държавната власт.

6. Препоръки за бъдещи действия

6.1. Укрепване на мониторинга и оценката на напредъка

6.1.1. Формулиране и утвърждаване на **структурирана официална процедура на консултация със СИП и ОГО**, която да обхваща както етапите на изготвяне и вземане на решения, така и етапите на изпълнение, мониторинг и оценка при спазване на принципите за откритост, прозрачност и представителност. Процедурата следва да се провежда в специален орган или вече съществуващ такъв, на който да се възложат такива функции, като процесът не бива да е еднократен и ограничен до определен период или година.

6.1.2. Разработване и прилагане на стандартизирани механизми за консултация и обществен мониторинг на напредъка чрез годишни оценки и прегледи на Националната програма за реформи, политиките и мерките, прилагани в изпълнение на специфичните за страната препоръки, НПВУ, както и степента на изпълнение²⁰.

6.1.3. За подсигуряване на аналитичната част и мониторинга в цялостна рамка за наблюдение на изпълнението на НПР, НПВУ и осъществяваните реформи, да се **осигурят данни с необходимото качество**, които да служат при по-информативно и последователно докладване по набора от показатели.

6.1.4. Осигуряване на прозрачност на процеса и свободен достъп до информация за МВУ и семестъра, включваща всички документи и статистически данни, ключовите данни за инвестиционни проекти, резултатите от икономическите, социални и екологични показатели.

6.2. Активно включване на социалните партньори

6.2.1. Задължително установяване на **структуриран диалог на всички етапи на Европейски семестър със социално-икономическите партньори**. За целта е

²⁰ Под „изпълнение“ се разбира мярка за това до каква степен са постигнати целите на дадено действие, проект или програма, финансирани от ЕС, и каква е тяхната икономическа ефективност.

необходимо да се иницират съответните промени в съществуващите нормативни документи, уреждащи рамката на процесите и процедурите, свързани с Европейския семестър на национално ниво.

6.2.2. Включване на **Икономическия и социален съвет във формалната процедура и процес по обсъждане и приемане на Националната програма за реформи и годишните актуализации**²¹ чрез изискване за представяне на становище по специфичните за страната препоръки в съответната година (юни-юли).

6.2.3. Необходима е политическа воля за засилване на участието на организираното гражданско общество и насърчаване участието в дебата и при формулирането на предложения за реформи, консултациите по темите, засегнати от Европейския семестър чрез включване на представителите на СИП и ОГО в работните групи към СЕВ и органа за мониторинг (по т. 6.1.1.).

6.3. Подпомагане на взаимодействието между организираното гражданско общество и държавните институции

6.3.1. Създаване на онлайн платформи за участие, обмен на мнения и идеи, където гражданите могат да споделят своите предложения и да обсъждат реформите, свързани с Европейския семестър.

6.3.2. Изграждане на капацитет на организациите на гражданското общество за участие в процеса Организиране на обучения и образователни кампании, които да информират гражданите за процеса на Европейския семестър, както и за тяхната роля и възможности за участие в него.

6.3.3. Осигуряване на прозрачност и широк достъп до информация за процеса на Европейския семестър – цели, политики, предложения за реформи, оценка на ефективността на предложените политики и реформи. Например, чрез създаване на механизми за обратна връзка и оценка от страна на обществото относно постигнатите резултати и последиците от предприетите мерки, публикуване на документи, онлайн консултации и организиране на информационни събития.

6.3.4. Насърчаване на партньорство и сътрудничество с организации на гражданското общество, които имат специализирана експертиза и интерес към конкретни икономически и социални въпроси.

²¹ Националната програма за реформи се изготвя в изпълнение на РМС № 667 от 21 септември 2021 г., с което се определя механизъм за координация и наблюдение на структурни реформи в рамките на Европейския семестър.

6.3.5. Осигуряване на участието и включването на местните и регионалните власти, както и на местните нива на социално-икономическите партньори и организациите на гражданското общество в дебатите и процесите на вземане на решения.

6.3.6. Отчитане от държавните институции на обратната връзка и представяне на информация как са интегрирани и взети предвид направените предложения и коментари при формулирането на реформите и политиките в рамките на Европейския семестър.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ