



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

РЕЗОЛЮЦИЯ
по
“Съобщение на Комисията – Годишен обзор на растежа
за 2015 г.”

(разработена по собствена инициатива)

София, 2015 г.

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет за 2015 г. е заложено разработване на резолюция по

“Съобщение на Комисията – Годишен обзор на растежа за 2015 г.”

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

На свое заседание от 06.03.2015 г. Пленарната сесия прие резолюцията.

1. ОБЩИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

- 1.1. Икономическият и социален съвет (ИСС) приветства Европейската комисия (ЕК) за представения Годишен обзор на растежа (ГОР) за 2015 г., както и за придружаващите го три документа - Доклад по механизма за ранно предупреждение (ДМП) за 2015 г., Проект на съвместен доклад за заетостта на Комисията и на Съвета и План за инвестиции за Европа. Като отбелязва важното значение и взаимното допълване на тези документи, ИСС споделя очакването, че след проведените избори през 2014 г. “встъпването в длъжност на новата Комисия, която има амбициозна програма за работни места, растеж, справедливост и демократична промяна, е подходящият момент за ново начало.”
- 1.2. ИСС подкрепя приложения от ЕК подход на непрекъснатост и обвързаност на основните приоритети в предходния и в новия Европейски семестър, чието успешно реализиране в главните им направления може да създаде възможности за постигане на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж и повишена конкурентоспособност. Същевременно ИСС обръща внимание на отчитаната от ЕК национална специфика, която изисква диференциран подход и пакети от конкретни мерки за пряко въздействие върху растежа и работните места, резултатите от приложението на които и напредъкът могат да се постигат в специфична степен и на различни етапи в отделните държави в ЕС.
- 1.3. ИСС отбелязва, че като цяло ГОР за 2015 г. съдържа редица насоки и препоръки за икономическото управление, по които не се различава от обзора за 2014 г. Това се дължи както на запазването на голяма част от нерешените проблеми и на предизвиканите от кризата дисбаланси - признак за непостигнато преодоляване на кризисното напрежение и последици, така и на недостатъчното изпълнение на специфичните национални препоръки – резултат от липсата на необходимите консенсус и политическа воля за прилагането на препоръките в някои държави членки. Същевременно ИСС е на мнение, че това е сигнал за забавяне на структурните реформи в редица държави членки, както и за подчертано изоставане в постигането на основните цели на Стратегия “Европа 2020”.
- 1.4. Според ИСС основното послание на представения в четирите документа пакет от мерки - за създаване на работни места, растеж и инвестиции, който очертава първия приоритет в политическите насоки на новата Комисия, се отнася едновременно до окончателното и трайно възстановяване на европейската икономика от последиците от тежката финансова и икономическа криза и до поставянето на основите на “посолиден и устойчив растеж в бъдеще”.
- 1.5. ИСС подчертава необходимостта от разработване и въвеждане на адекватни и ефективни мерки, насочени към стимулиране както на дългосрочния, така и на краткосрочния икономически растеж на национално и на регионално европейско равнище. Същевременно ИСС изразява опасение, че препоръчаните в ГОР за 2015 г. области за инвестиции и реформи са до голяма степен дългосрочно ориентирани и провокирани повече от стремежа и евентуалната възможност за увеличаване на потенциала за растеж в перспектива. От друга страна, тези препоръки могат да отложат трайното възстановяване на икономиките от кризата, да увеличат “цената”

на краткосрочния растеж и да го задържат нисък и през следващите години, като окажат несигурни, а възможно е и проциклични ефекти върху дългосрочния икономически растеж на държавите от ЕС.

- 1.6. В тази връзка ИСС настоява в рамките на новия Европейски семестър да се подкрепят не само определените от ЕК стратегически инвестиции в референтните сфери, но и всички инвестиции с изразен иновативен характер, съобразени със спецификата на националната структура на икономиките и традиционно развиваните в тях конкурентни и експортно ориентирани отрасли и производствата с висока добавена стойност, които са стабилен двигател на растежа в отделните държави членки. Според ИСС могат да се подкрепят и инвестиции в някои други традиционни сектори, които не са с висока добавена стойност (като например земеделието и туризма), но биха допринесли за повишаване на производителността и на заетостта.
- 1.7. Въпреки очакваните положителни ефекти от реализирането на Плана за инвестиции за Европа, ИСС отчита, че е необходимо да бъдат разработени мерки, чрез които да бъдат насърчени външното (чуждестранно) и вътрешното частно инвестиране. Принос за привличането на инвеститори могат да окажат стабилността и предвидимостта на законодателството, постигането на ясен напредък по отношение на структурните реформи в образованието и пазара на труда, ограничаването на корупцията, борбата със сивата икономика.
- 1.8. Създаването на нови работни места във високотехнологични сфери и отрасли предполага ускоряване процесите на модернизиране и реформиране на професионалното обучение в редица държави членки. ИСС счита, че важна роля в този процес трябва да се отреди на националните социални партньори. Преодоляването на несъответствието между търсените и предлаганите работни места ще предотврати задълбочаване на структурната безработица в много от районите на Европейския съюз.
- 1.9. ИСС отбелязва със загриженост, че в ГОР за 2015 г. не се отделя сериозно място и внимание на необходимостта от противодействие и неутрализиране на негативните ефекти от разгръщания се процес на деиндустриализация на Европа. След кризата стана още по-необходимо да се работи за проактивно управление на промишлените преструктурирания, в отговор на последните предизвикателства на глоболизиращите се пазари, за да се утвърди ролята на ЕС като лидер в областта на индустриалното производство, да се насърчи и осигури разкриването на нови работни места, да се ограничи технологичната безработица. ИСС подчертава, че именно производството, и то на продукти с висока добавена стойност, е двигател на икономическия растеж и на него следва да бъде отделено специално място, заедно с насърчаването на политиките и действията в областта на научноизследователската и развойната дейност.
- 1.10. ИСС с удовлетворение констатира, че в предвидените в ГОР ключови области за реформи първо място заема подобряването на динамиката на пазара на труда и предприемането на мерки срещу високата безработица, последвано от препоръката за осъществяване на пенсионни реформи и осъвременяване на системите за социална

закрила. ИСС настоява за единен подход и комплексно решаване на икономическите и социалните проблеми и последици от кризата, като се постави основен акцент върху политиките в подкрепа на заетостта. Според ИСС в съпътстващия ГОР „Проект на съвместен доклад за заетостта на Комисията и на Съвета” е представен детайлен преглед на проблемите на заетостта и безработицата, но същевременно счита, че анализът на истинските причини за слабото съживяване или продължаващото влошаване на ситуацията на европейските трудови пазари не е достатъчно задълбочен. Подобна преценка и препоръка в тази насока ИСС изрази в приета през 2014 г. резолюция по ГОР за 2014 г.

- 1.11. ИСС приветства усилията на ЕК за по-добро адресиране на социалните последици от кризата, свързано с реалното прилагане, допълване и предприето усъвършенстване на набора (таблицата) от допълнителни индикатори за заетостта и социални индикатори, представени в съобщението относно Икономическия и паричен съюз през 2014 г., както и запазването в действие на набора от показатели и в Европейския семестър 2015 г.
- 1.12. ИСС изразява загриженост по повод констатираните в ГОР за 2015 г. данни за нисък растеж, съпроводен от висока и трайна безработица и почти нулева инфлация в повечето държави и в ЕС като цяло, прогнозираните неблагоприятни тенденции и за 2015 г. Според ИСС в подобни условия вътрешното търсене ще продължи да оказва задържащо вместо ускоряващо въздействие върху производството и растежа, ще бъдат дестимулирани, отложени или възпрепятствани инвестиционните проекти на частния бизнес, ще бъде ограничено заделянето на по-голяма част от публичните ресурси за извършване на повече производствени инвестиции и така може да се затрудни постигането на препоръчаните в ГОР за 2015 г. цели.
- 1.13. ИСС подчертава загрижеността си относно констатациите за слабо доверие на инвеститорите, ниски очаквания на търсенето и висока задлъжнялост на домакинствата, предприятията и на публичните органи, като същевременно се наблюдават големи спестявания на частния сектор и висока ликвидност. Отбелязаната липса на напредък при намаляването на достигнатите в периода на кризата прекомерни равнища на частната задлъжнялост представлява проблем за финансовата стабилност и ограничава потенциала за инвестиции и растеж в ЕС. В тази връзка ИСС обръща внимание, че е необходимо по-осезателно повишаване на доходите и на потреблението, по-решително стимулиране и преразглеждане на условията за облекчаване на кредитирането на МСП, за осигуряване финансиране на повече проекти, с което да се окаже позитивно влияние и да се съкрати закъсняващия лаг на въздействието върху растежа в европейските държави.
- 1.14. ИСС отбелязва с удовлетворение предвиденото в ГОР за 2015 г. разширяване на източниците за финансиране на инвестиционните проекти на бизнеса със съвместни средства от ЕС, държавите членки и частния сектор чрез планираното създаване на нов Европейски фонд за стратегически инвестиции. ИСС счита, че при приоритетно ориентиране и мобилизиране на средствата от новия фонд за рисковото финансиране на МСП и на предприятията със средна капитализация се създават повече възможности за усвояване на средства от фондовете на ЕС и за извършване

на реални инвестиции в частния сектор, които ще са особено полезни за държавите с преобладаващ брой МСП и по-ограничени публични средства, каквато е и България.

- 1.15. В тази връзка ИСС подчертава голямата роля, която може да изпълнява планираното паралелно създаване и функциониране на Консултантски център по въпросите на инвестициите, предвид ограничения административен капацитет и по-изразената необходимост за МСП от предоставяне на експертен опит и техническа помощ. Във връзка с прилагането на подходите за съчетаване на национални мерки с целеви европейски фондове и финансови инструменти ИСС отново предлага да се предприемат сериозни действия за предотвратяване на злоупотреби, които могат да доведат до изкривяване на конкурентната среда. Важен принос за насърчаване на предприемачеството и подобряване на бизнес средата имат усилията за намаляване на административната тежест. ИСС акцентира върху необходимостта от опростяване на процедурите и изискванията за работодателите при наемане на стажанти и при участие в дуалната система за обучение.
- 1.16. Според ИСС неоправдано подценени са постиженията в сферата на европейската социална икономика - сектор, който демонстрира стабилни показатели за заетост и сигурност дори в разгара на кризата. Същевременно ИСС оценява като недостатъчни инициативите и предвидените мерки за насърчаване на социалното предприемачество и подобряване разпознаваемостта на социалните предприятия. Специално внимание заслужават и кооперациите в ЕС, които задоволяват основни потребности на множество европейски граждани в затруднено или неравностойно положение.
- 1.17. ИСС подкрепя издигането за водещ приоритет процеса на изграждане Единния пазар на стоки и услуги, което е от особено значение за растежа и бъдещето на Европейския съюз. Отново позицията на ИСС е, че ЕК трябва да положи повече усилия в тази насока, по-специално по отношение на бързото приемане на недовършеното законодателство в рамките на актовете за единния пазар I и II и бързото прилагане на съдържащите се в тях мерки.
- 1.18. ИСС се приобщава към призива на ЕК за по-активна и ефективна борба с данъчните измами и с укриването на данъци, което е от значение за гарантиране на справедливостта и за повишаване на събираемостта на дължимите от обществеността данъци. Наред с това според ИСС ще се осигурят в по-голяма степен възможности и необходим финансов ресурс за предприемане на производствени инвестиции в рамките на държавните разходи. По отношение пренасочването на данъчната тежест от труда към данъци върху вредните емисии, ИСС счита, че подобен преход може да навреди на националната конкурентоспособност и трябва да бъде осъществен на базата на задълбочени анализи, консултации със социалните партньори и гражданското общество.
- 1.19. ИСС приветства заявеното намерение на ЕК да предостави “допълнителни насоки за възможно най-доброто използване на гъвкавостта, включена в съществуващите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж”, което е обявено и в Политическите насоки на новата Комисия от 15 юли 2014 г.

- 1.20. ИСС подкрепя препоръката на ЕК за прилагане на интегриран подход, при който “структурните, фискалните и паричните политики трябва да бъдат обединени в благоприятстващ растежа подход”, за оказване на едновременно въздействие върху търсенето и предлагането в европейските икономики. Същевременно ИСС изразява опасение, че резултатите от постигането на целта за по-добра координация в действията на европейско, национално, регионално и местно равнище на управление могат да се неутрализират от по-слабото им или нарушено съгласуване с действията на управлението на глобално равнище. Според ИСС с това ще се увеличи допълнително уязвимостта на националните икономики и на икономиката на ЕС като цяло от неблагоприятни външни шокове, генерирана предимно от високата степен на търговска и финансова отвореност и съчетана с голяма външна задължнялост на държавите от ЕС.
- 1.21. ИСС подкрепя усилията на ЕК за рационализиране и подсилване на Европейския семестър, насочено към повишаване на ефективността му чрез подобряване на сътрудничеството и диалога с държавите членки, изолиране на случаите на ограничено изпълнение или неизпълнение на ключови и специфични за отделните държави препоръки. При това ИСС има предвид, че досега Европейският семестър, включително специфичните за всяка страна препоръки, програмите за стабилност, конвергентните програми и процедурата по макроикономическите дисбаланси не предлагат достатъчно ефективни механизми за координация в областта на фискалната политика, структурните реформи на пазарите на труда и заплатите.
- 1.22. ИСС отстоява позицията в процеса на рационализиране и подсилване на Европейския семестър да се постави определен акцент върху демократичната легитимност и провеждането на по-широкообхватен диалог не само с националните парламенти, но и със социалните партньори, които да участват активно във формулирането на националните програми и приоритети. ИСС счита, че има неоползотворени възможности диалогът да се задълбочи и приветства идеята ЕК да си сътрудничи с Европейския парламент и със социалните партньори на европейско равнище, преди да бъде представен ГОР и дискусиите да продължат и след неговото приемане.
- 1.23. В рамките на Европейския семестър през 2014 г. ИСС прие актове по конкретни проблеми в основни области, в които продължават да са налице съществени предизвикателства за България, идентифицирани от ЕК в ГОР за 2015 г. отчасти и за ЕС като цяло. Сред тях заслужава да се посочат отразените аналитични елементи, критични бележки и конструктивни препоръки и предложения на ИСС в разработената и приета резолюция по “Съобщение на Комисията – Годишен обзор на растежа за 2014 г.”; становище по “Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014–2020 г.”; становище по “Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за професионалното образование и обучение”; становище „Възможности за развитие на регионите чрез използване на инструмента „Водено от общностите местно развитие“; становище по проблемите на здравеопазването и др.

- 1.24. Отново ИСС изразява подкрепата си за действията на ЕК и призовава европейските институции и държавите членки да подкрепят по-голямата интеграция и координация на политиките, както и усилията за подпомагане на икономиката и инвестициите, което е единственото възможно решение за окончателно и трайно преодоляване на кризата, възстановяване на икономиката и създаване на предпоставки за ускоряване на растежа в текущия период и в перспектива, на национално и на европейско равнище.

2. ВЪВЕДЕНИЕ И ОБЩ КОНТЕКСТ

2.1. Приемането на ГОР за 2015 г. отбелязва началото на новия Европейски семестър за координация на икономическата политика в момент, когато държавите членки не бележат особено значим напредък в отстраняването на дисбалансите, възникнали при кризата. Детайлен и задълбочен анализ на запазващите се основни направления на съществуващи макроикономически дисбаланси и рискове ЕК представя в тазгодишния Доклад по механизма за предупреждение.¹ Възстановяването на икономиката е по-слабо от очакваното преди една година, възпрепятства намаляването на високата безработица и не позволява да се преодолее продължаващата социална криза.

2.1.1. ИСС подчертава и споделя изразения от ЕК основен повод за тревога, отнасящ се до наличието на реален риск от задържане на съществуващия в момента постоянно нисък растеж, ниска и почти нулева инфлация и висока безработица:

2.1.1.1. Според оценките и прогнозите на ЕК² очакването е за реален ръст на БВП през 2014 г. от 1,3% в ЕС като цяло и от 0,8% в еврозоната, който се предвижда да се повиши до съответно 1,7% и 1,3% през 2015 г. Оценките на ЕК за темпа на икономическия растеж в България през 2014 г. са сходни с тези за ЕС – очаква се ръст на БВП от 1,4% през 2014 г., но при забавянето му до 0,8% през 2015 г.³

2.1.1.2. Безработицата в ЕС се очаква да се задържи на двуцифрено равнище от 10,2% през 2014 г. и да се понижи слабо до 9,8% през 2015 г. Прогнозите на ЕК за безработицата в България предвиждат тя да е 11,7% през 2014 г. и да спадне до 10,9% през 2015 г. Същевременно трябва да се отбележи, че не са особено оптимистични прогнозните оценки за повишаването на заетостта в ЕС като цяло (както и в България), която се очаква да нараства с

¹ Доклад на Комисията „Доклад по механизма за ранно предупреждение за 2015 г.” COM(2014) 904 final

² Прогнози на Комисията от зимата на 2015 г., януари 2015 г., с. 13,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

³ Вж. Прогнози на Комисията от зимата на 2015 г., януари 2015 г., с. 77,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

по-малко от един процентен пункт годишно през 2014 г. и 2015 г. и да достигне за ЕС до 59,2% през 2015 г.⁴

- 2.1.1.3. Очаква се да продължи тенденцията на ниска инфлация, като се прогнозира несъществено понижаване на хармонизирания индекс на потребителските цени от 0,6% през 2014 г. до 0,2% през 2015 г. в ЕС като цяло. За България се предвижда запазване процеса на дефлация от -1,6% за 2014 г. и -0,4% през 2015 г.⁵
- 2.1.2. ИСС споделя обобщението на ЕК, че забавянето на растежа в ЕС се дължи отчасти на глобалната икономическа среда, но ускоряването му е възпрепятствано от специфични вътрешни фактори. При отчитане на съществуващите големи различия по държави задържащи ефекти оказват предимно разпокъсаността на финансовите пазари, необходимостта от намаляване на натрупания в периода на кризата корпоративен дълг, държавен дълг и дълг на домакинствата, липсата на доверие и несигурността в икономическите перспективи. И според ИСС потенциалът и тенденциите за растеж в ЕС се ограничават от ниската производителност, слабите инвестиции и високата структурна безработица.
- 2.1.3. Във все още усложнената икономическа и социална ситуация ИСС се присъединява към препоръката на ЕК за по-твърда ангажираност за промяна на национално равнище, по-активна и съвместна работа на институциите на ЕС и държавите членки за съживяване на растежа и постигане на напредък към устойчиво развитие.
- 2.2. За да се посрещнат последните предизвикателства, Европейската комисия препоръчва в ГОР за 2015 г. държавите членки да приложат **интегриран подход**, който да благоприятства растежа, като за целта обединят структурните, фискалните и паричните политики. За да се окаже въздействие едновременно върху търсенето и предлагането и се генерират условия за ускоряване на растежа, ЕК препоръчва **три основни стълба на икономическата и социалната политика** на ЕС през 2015 г.: координиран стимул на инвестициите, подновен ангажимент за структурни реформи и прилагане на фискална отговорност.
- 2.2.1. В рамките на **координирането на усилията и стимулите за инвестиции** ЕК предлага съпътстващ План за инвестиции за Европа, който предвижда мобилизиране на най-малко 315 млрд. евро допълнителни публични и частни инвестиции през периода 2015-2017 г.
- 2.2.2. В областта на **подновения ангажимент за структурни реформи** се отправя препоръка към държавите да намалят дълга си и да стимулират създаването на повече и по-добри работни места. Като ключови за генерирането на нови възможности за работа и растеж ЕК обособява с приоритет сферата на услугите, енергетиката, телекомуникациите и цифровата икономика.

⁴ Вж. Прогнози на Комисията от зимата на 2015 г., януари 2015 г., с. 48, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

⁵ Вж. Прогнози на Комисията от зимата на 2015 г., януари 2015 г., с. 77, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

- 2.2.3. По отношение **прилагането на фискалната отговорност** ЕК поставя няколко важни акцента и препоръчва на държавите членки: (1) да се осигури дългосрочен контрол върху размера на дефицита и на дълга; (2) да се повиши качеството на публичните финанси чрез подобряване ефективността на разходите и отдаване приоритет на производствените инвестиции, финансирани с държавни средства; (3) да се повиши ефективността на данъчната система и чрез нея да се подкрепят инвестициите.
- 2.3. ИСС споделя позицията на ЕК за тясната взаимовръзка и възможността за получаване на взаимно подсилващи се ефекти от трите стълба, за което се изисква предприемане на едновременни действия и в трите области, които ще доведат до възстановяване на доверието и намаляване на несигурността и с това ще индуцират повече нови инвестиции и растеж. В тази връзка ИСС поддържа програмните намерения на правителството “за ефективна координация и проактивни действия на институциите във връзка с участието на България с проекти по плана Юнкер, в т.ч. чрез търсене на възможности за регионално сътрудничество”⁶. Успоредно с това считаме, че една нова разумна дългова политика на правителството би осигурила посредством целеви емисии важен публичен ресурс, който да бъде инвестиран в реалната икономика, подпомагайки възстановяването и икономическия растеж на страната.
- 2.4. ИСС призовава в рамките на Годишния обзор на растежа да бъде поставен фокус и върху ползите, проблемите и предизвикателствата на социалната икономика в ЕС. Според ИСС не бива да бъде пренебрегвана ролята на социалните предприятия като източници на растеж и работни места и препоръчва провеждането на общоевропейска кампания за популяризиране на възможностите за социално предприемачество сред младите хора.
- 2.5. Европейският семестър за 2015 г. ще бъде първият, в който ЕК ще приложи нов подход и график за разработване, съгласуване и предоставяне на държавите членки на документите и инструментите за анализ и координация на икономическите политики, съдържащи ключови насоки и препоръки за икономическото управление. ИСС се присъединява към изразената от ЕК препоръка за задълбочаване на този процес, който да доведе до засилване чувството на национална ангажираност към специфичните за държавите препоръки, до по-голяма ангажираност на националните парламенти, социалните партньори и гражданите, за да се гарантират разбирането и възприемането на най-важните реформи.

3. ИНВЕСТИЦИИ, СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ И ФИСКАЛНА ОТГОВОРНОСТ

- 3.1. ИСС изразява своята безрезервна подкрепа на препоръката на ЕС за **повече инвестиции**, които са ключов двигател на растежа, ще увеличават потенциала за

⁶ Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г., с. 6.

растеж и конкурентоспособността на икономиките на държавите членки и на ЕС през следващите години.

3.1.1. ИСС обръща внимание, че възстановяването на ЕС се извършва с бавни темпове предвид кризисното намаляване на инвестициите, които отбелязват спад с 15% в сравнение с най-високата им стойност в ЕС от 2007 г. В България спадът им е още по-голям и продължителен, в резултат от което през 2013 г. бруто образуването на основен капитал възлиза (по съпоставими цени от предходната година) на едва около 79% от величината си за 2008 г., която е най-голяма.⁷

3.1.2. ИСС споделя изложената от ЕК референтна платформа за инвестиции, в която е включена необходимостта от:

- най-новите технологии за постигане на енергийна и ресурсна ефективност във фирмите и домакинствата, както и за оборудване за системите за образование и за иновации;
- осъвременяване на социалните системи с оглед предизвикателствата на развиващите се демографски процеси и бързо застаряващото население;
- модернизиране на енергийния сектор, при което да се интегрират възобновяеми източници на енергия и се диверсифицират източниците на доставки;
- модернизиране на инфраструктурата в транспортния сектор;
- по-добри съоръжения за рециклиране и пречистване на отпадъчните води за подобряване процеса на опазване на околната среда;
- въвеждане на мащабни и по-бързи широколентови връзки и по-интелигентни центрове за обработка на данни.

3.1.3. Същевременно ИСС сигнализира, че реализирането на повечето от тези направления на дългосрочни инвестиции изисква големи вложения, чиято възвръщаемост е продължителна. Наличните средства за това са ограничени и недостатъчни в ситуацията на невъзстановени предкризисни нива на доходите, потреблението и заетостта и при все още високата задлъжнялост на фирмите и държавите членки. В част от държавите от ЕС осъществяването им може да протича по-бавно или да се отложи за неопределено време. В тази връзка ИСС настоява и предлага приоритетното стимулиране да се ориентира към насочване на вътрешните инвестиционни вложения в доказали конкурентоспособността си сфери и отрасли, които предоставят повече възможности за работа и заетост, формират стабилни и перспективни източници на растеж на съответното национално равнище. При това във

⁷ По данни на НСИ. Вж.: <http://www.nsi.bg/bg/content/2212/бвп-%3F-азходи-за-крайно-потребление-национално-ниво>

фокуса на насърчителните мерки трябва да останат икономическите дейности с висока производителност и интензивно използване на знания.

3.1.4. ИСС подчертава необходимостта в настоящите условия от създаване на по-благоприятна среда за инвестиции от страна на частния сектор и наред с това полагане на усилия за привличане на повече външни (чуждестранни) инвестиции и за по-добро усвояване на средствата от фондовете на ЕС. В това отношение ще се постигнат ефекти от напредък в изпълняването на ключови програми на ЕС – като например „Хоризонт 2020“ (за иновациите и научните изследвания), Механизмът за свързване на Европа (за инфраструктурата) и COSME (за финансирането на МСП), както и на новия инструмент на ЕК Европейски фонд за стратегически инвестиции.

3.2. Според ИСС от определящо значение за привличането на частни производствени инвестиции е провеждането на препоръчаните от ЕК **структурни реформи** на пазарите на продукти и услуги и на пазарите на труда, избягването на някои прекомерно обременяващи нормативни разпоредби и допълнителното задълбочаване на единния пазар, изведено от ЕК в приоритет, подобряването на достъпа до финансиране, гарантирането на качеството на инвестициите в научните изследвания и иновациите. По отношение на структурните реформи акцентите, които ще позволят да се възобнови икономическият растеж и да се повишат текущата и бъдещата конкурентоспособност на ЕС, се поставят в Европейския семестър 2015 г. върху:

- цифрови единен пазар, чийто потенциал ще може да се оползотвори от фирмите и потребителите след изграждането му, след въвеждането на общи европейски правила за защита на данните от най-висок стандарт и след възстановяването на доверието на потребителите;

- постигането на устойчив енергиен съюз в съответствие с целите на Стратегия „Европа 2020“ и с рамката за 2030 г. за климата и енергетиката, договорена от Европейския съвет през октомври 2014 г., повишаването на сигурността на енергийните доставки и доизграждането на вътрешния енергиен пазар.

3.3. ИСС споделя позицията на ЕК за ключовото значение на областите за реформа, в които държавите членки ще предприемат различни конкретни мерки, отнасящи се до: (1) подобряване динамиката на пазарите на труда и предприемане на мерки срещу високата безработица; (2) извършване на пенсионни реформи; (3) осъвременяване на системите за социална закрила; (4) подобряване гъвкавостта на продуктовете пазари и на пазарите на услуги; (5) подобряване на рамковите условия за бизнес инвестиции; (6) подобряване качеството на инвестициите в научните изследвания и иновациите; (7) подобряване ефективността на публичната администрация.

3.3.1. Подобряване динамиката на пазарите на труда и предприемане на мерки срещу високата безработица

- 3.3.1.1. ИСС многократно е подчертавал в свои актове необходимостта правилата и институциите за защита на заетостта да осигуряват подходяща среда за стимулиране наемаването на работа, да предлагат съвременно ниво на защита на вече наетите лица и на тези, които търсят работа.
- 3.3.1.2. По време на кризата се увеличиха несигурните работни места, непълната заетост или наетите на срочен договор, докато стандартната заетост (постоянна и на пълно работно време) намаля. В тази връзка според ИСС по-голямо значение придобива прилагането на конкретни мерки за намаляване сегментирането на пазара на труда, което да допринесе за премахване на пречките пред пълната заетост за безработните и за временно заетите, както и за улесняване на професионалната мобилност.
- 3.3.1.3. ИСС споделя позицията на ЕК, че, за да се стимулират заетостта и разкриването на работни места, е необходимо да се засилят реформите, като се предприемат действия за намаляване на данъчната тежест върху труда. Според ИСС мерките трябва да се съсредоточат главно върху ниско платените и младите работещи. Това е подчертано и в резолюцията по ГОР за 2014 г.⁸
- 3.3.1.4. На фона на тенденциите за висока безработица и съобразно новите направления на бъдещите инвестиционни вложения ИСС подчертава важната роля на инвестициите в модернизирани системи за образование и обучение, включително в обучението през целия живот. ИСС констатира със загриженост, че въпреки високите равнища на безработица, има данни за недостиг на определена работна сила на пазара на труда и несъответствие между търсените и предлаганите специалисти.⁹ За подготовката на необходимата сега и в бъдеще квалифицирана работна сила в разрастващите се икономически сектори важно значение имат според ИСС модернизирани и по-интензивното развитие на професионалното обучение и дуалните образователни системи, насърчаването на фирмите за увеличаване на броя, местата и качеството на професионалните стажове.
- 3.3.1.5. При запазващото се високо ниво на младежката безработица (23,1% в края на 2013 г. в ЕС, а в най-тежко засегнати държави и над 40%) ИСС апелира за предприемане на по-решителни мерки за премахване на фискалните демотивиращи фактори при търсене на работа, за по-ефикасно използване на инициативите и инструментите на ЕК за младежка заетост, включително за изработване на адекватен план за напредък в изпълнението на

⁸ Резолюция по “Съобщение на Комисията – Годишен обзор на растежа за 2014 г.”, с. 14.

⁹ Според ЕК безработицата достигна 24,6 милиона души през август 2014 г., а същевременно има средно над 2 милиона незаети работни места.

инициативата „Гаранция за младежта” на национално равнище. В периода след завършване на средно или по-високо образование много млади хора срещат затруднения при достъпа до здравната система и до обезщетенията за безработица. Като отчита трудовите предизвикателства, пред които са изправени младите хора в ЕС, ИСС препоръчва да бъдат изготвени мерки, гарантиращи достъпа на младежите до системите за социална сигурност

3.3.1.6. ИСС счита, че за ограничаване и намаляване на безработицата ЕС и държавите членки трябва да насочат усилията си към намаляване на бремето върху частния бизнес. В тази връзка ИСС препоръчва държавите членки да намалят административната тежест при наемане на младежи и стажанти, с което може да се постигне устойчив положителен ефект върху заетостта.

3.3.1.7. За ИСС особено важна роля както по отношение увеличаването на заетостта и намаляването на безработицата, така и за реализирането на по-ускорен растеж има насърчаването на предприемачеството и създаването на нови предприятия, по-специално на МСП. Те са основни двигатели на икономическия растеж в повечето държави членки, област за прилагане на предприемаческите иновации и умения, спомагат самостоятелната заетост и стартирането на бизнес и са важен източник на нови работни места и доходи.

3.3.1.8. Според ИСС задържащите се влошени показатели за заетостта и социалното положение са белег (въпреки правилно дефинираните социални цели) настоящият подход на политиката да не е достатъчно ефективен, да е налице нуждата от преосмисляне на икономическото управление чрез укрепване на социалната среда в ЕС.

3.3.2. Извършване на пенсионни реформи

3.3.2.1. ИСС подкрепя позицията и препоръката на ЕК за необходимостта да се гарантират устойчивост и адекватност на пенсионните системи.

3.3.2.2. При трайните тенденции към намаляване на населението и влошаване на възрастовата му структура нараства и се превръща в сериозно предизвикателство натискът върху публичните финанси във връзка с увеличаващите се дефицити в публичните пенсионни фондове. Според ИСС неблагоприятните промени в съотношението “работещи-пенсионери” ще изискват постигане на по-високи темпове на икономически растеж и повишаване на производителността на труда в краткосрочен и в дългосрочен план.

3.3.2.3. ИСС акцентира отново върху необходимостта от повишаване на икономическата активност като един от най-добрите начини за

преодоляване на дисбалансите, породени от застаряването на населението в Европа. Осигуряването на устойчиво равнище на заетите, които допринасят за финансирането на осигурителните системи, е един от най-разумните начини за компенсиране на негативните демографски тенденции и коефициента на възрастова зависимост.

3.3.2.4. ИСС се присъединява към призива на ЕК за допълнителни реформи, насочени към повишаване на ефективността и финансовата устойчивост на пенсионните системи, за да се гарантира достойно равнище на доходите на хората след пенсиониране.

3.3.2.5. По отношение на адекватността и устойчивостта на социалните системи ИСС споделя препоръките на ЕК и отново изтъква нуждата от пенсионни реформи с оглед обвързването на пенсионната възраст със средната продължителност на живота, при което да се гарантира подходящ баланс между живота в работа и живота след излизане в пенсия.

3.3.3. Осъвременяване на системите за социална закрила

3.3.3.1. ИСС многократно е поставял ударение върху препоръките на ЕК за по-целенасочена социална политика, обвързана с достъпни качествени грижи за децата и тяхното образование, за предотвратяване ранното напускане на училище, обучение за намиране на работа, достъпно и качествено здравеопазване. Позициите, предложенията и препоръките на ИСС по тези области и проблеми са изразени в редица приети през последните няколко години становища, резолюции и анализи.

3.3.3.2. ИСС счита, че при голямото значение, сложността и комплексността на социалните проблеми в периода след кризата ЕК трябваше да обърне по-голямо внимание в ГОР за 2015 на социалната политика и на нейния потенциал за взаимна обвързаност и въздействие върху решаването на изведените приоритети на икономическото управление през новия Европейски семестър.

3.3.4. Подобряване гъвкавостта на продуктовите пазари и на пазарите на услуги

3.3.4.1. ИСС споделя препоръката на ЕК за модернизиране функционирането на мрежовите индустрии, увеличаване капацитета на инфраструктурите, по-нататъшно отваряне на сектора на услугите.

3.3.4.2. ИСС отбелязва, че същата препоръка бе отправена към всяка държава членка и през 2014 г., но въпреки положените усилия

остана като предизвикателство. Недостатъчен и неравномерен остава според оценките на ЕК и постигнатият напредък при провеждането на реформи в сектора на услугите след влизането в сила през 2006 г. на Директивата за услугите.

3.3.4.3. ИСС се присъединява към подновената препоръка на ЕК (отправена към държавите членки още през 2012 г.) за активизиране на реформите върху премахването на основните пречки, свързани със: (1) неяснота на законодателството, отнасяща се до прилаганите правила за предприятия, предоставящи трансгранични услуги; (2) липса на взаимно признаване; (3) тежки административни процедури; (4) неравномерен напредък по продължаващата взаимна оценка на нормативната уредба за професиите и по реформите на регулираните професии; (5) оставащи пречки пред свободното движение на стоки. ИСС препоръчва прилагането на допълнителни мерки в тези направления, което ще улесни и ускори процеса на доизграждане на единния пазар.

3.3.5. Подобряване на рамковите условия за бизнес инвестиции

3.3.5.1. Според ИСС поставянето на инвестициите като приоритет за възстановяване на растежа предполага прилагане на действени мерки за подобряване на бизнес средата. Това е особено необходимо в държави членки като България, в които възможностите за предприемане на фискални мерки за извършване на публични инвестиции са ограничени.

3.3.5.2. ИСС счита, че трябва да се насърчават по-активно публично-частните партньорства, които могат да доведат до повишаване ефективността на извършваните публични и частни разходи за инвестиции, да продължи усъвършенстването на системата на обществените поръчки, като се разшири достъпът до тях чрез прилагане законодателството на ЕС.

3.3.5.3. Специално внимание следва да се обърне според ИСС на развитието на електронните обществени поръчки, което засега изостава, както и на подсилването на административния капацитет за възлагане, планиране и изпълнение на обществените поръчки.

3.3.5.4. ИСС изразява загриженост, че в последните години се наблюдава намаляване дела на индустриалното производство при формирането на БВП (като %) за сметка на сектора на услугите. В тази връзка в Стратегия „Европа 2020“ трябва да се заложи допълнителна цел, в която да бъде заложен „процент от БВП, формиран от индустрия“. ИСС счита за необходимо изграждането на по-независима Европа, която да устои на бързоразвиващата се конкуренция (най-вече от Китай) в световен план.

3.3.5.5. Според ИСС в ГОР за 2015 г. е отделено незаслужено ограничено място на МСП, които са гръбнакът на икономиката на ЕС и в контекста на възможностите за ускоряване на растежа не би трябвало да бъдат дискриминирани при достъпа им до финансиране, в резултат на прилаганите стриктни правила за банковите резерви. ИСС акцентира върху нуждата от стимулиране дейността на МСП, особено в някои по-продуктивни производствени сектори, и препоръчва да се създадат револвиращи инструменти за предоставяне на такива кредити, които да позволят на МСП да получават по-лесен достъп до финансиране, без прекомерни обезпечения, възползвайки се от гаранционни фондове, осигурени с национални или европейските ресурси. ИСС приветства инициативата за създаване на Консултантски център по въпросите на инвестициите, който би допринесъл за по-пълноценно и целенасочено усвояване на средства от Европейския фонд за стратегически изследвания в съчетание с предвидените национални мерки.

3.3.6. Подобряване качеството на инвестициите в научните изследвания и иновациите

3.3.6.1. ИСС подчертава, че повишаването на качеството и увеличаването размера на инвестициите в научни изследвания и иновации е от решаващо значение за създаването на стабилни източници за устойчив растеж, заедно с което може да се преодолее и изоставането в постигането на една от важните цели на Стратегия “Европа 2020”.

3.3.6.2. В съответствие с условията в редица държави членки, включително и в България, ИСС настоява за издигане в приоритет и повишаване ефективността на публичните инвестиции в научни изследвания и иновации, което е заложено и в приетата нова национална Иновационна стратегия за интелигентна специализация на България.

3.3.6.3. Според ИСС усилията следва да се съсредоточат върху подпомагане процеса на създаване на по-надеждни дългосрочни източници на растежа, увеличаване относителния дял на инвестициите в НИРД в БВП, който по прогнозни данни на НСИ достига едва до 0,65% в България през 2013 г.¹⁰

3.3.6.4. По отношение на частните инвестиции в НИРД, които са крайно недостатъчни, специално внимание трябва да се отдели според ИСС на стимулирането на функционирането на МСП и на инвестиционния процес в “иновационни МСП”, за превръщането

¹⁰ По данни на НСИ за изпълнението на показателите от Стратегия “Европа 2020”, в раздела за инвестиции в НИРД. <http://www.nsi.bg/node/583>

им в действителен генератор на растежа в настоящето и в перспектива.

3.3.7. Подобряване ефективността на публичната администрация

3.3.7.1. ИСС споделя оценката на ЕК за запазване на предизвикателствата пред публичната администрация, въпреки полаганите усилия за подобряване ефективността от работата ѝ.

3.3.7.2. ИСС счита, че от гледна точка на препоръките на Съвета на ЕС за новия Европейски семестър вниманието трябва да се фокусира в по-голяма степен върху намаляване на административната и регулаторната тежест за фирмите и гражданите, приспособяване към цифровата икономика, рационализиране организацията на дейността, реализирането на икономии.

3.3.7.3. Според ИСС важен принос за подобряване ефикасността на публичната администрация в рамките на държавите - членки на ЕС, ще има въвеждането на електронното управление. Разширяването на броя и подобряването на достъпа до онлайн и дистанционни услуги ще допринесе също за осигуряване на повече прозрачност и повишаване качеството на административната дейност.

3.4. По отношение прилагането на принципа на **фискалната отговорност** ИСС приема с удовлетворение констатациите на ЕК за значително намаления брой на държавите, обект на процедура при прекомерен дефицит (които спадат до 11 през 2014 г. в сравнение с 24 през 2011 г.) и очакването фискалната позиция в ЕС да остане неутрална през следващите години.

3.4.1. Въпреки това ИСС със загриженост обръща внимание на запазващите се към момента високи нива на публичния дълг, съчетани с голяма външна задлъжнялост в редица държави членки, при което икономиките стават по-уязвими към неблагоприятни шокове и възникват затруднения за растежа.

3.4.2. Независимо от изключително ниските нива на публичния дълг в България (която е сред трите държави членки с най-ниско съотношение на дълга към БВП), ИСС разглежда с особена тревога тенденциите в изменението на дълга след кризата.

3.4.2.1. Вътрешният публичен дълг се ориентира към последователно нарастване след 2009 г., като още за 2010 г. той е с 924,7 млн. лв. или с почти 31% повече в сравнение с предходната година. Тази тенденция се запазва и през следващите години. Като резултат вътрешният дълг възлиза през 2013 г. на 6 289,6 млн. лв., при което почти се удвоява в сравнение с размера му от 2007 г. (увеличен е с

почти 97%). Това е и най-големият му размер за последните 15 години (след 1999 г.)¹¹, макар при това той да е едва 7,8% от БВП.

3.4.2.2. Съотношението между вътрешния държавен дълг и БВП на България се увеличава до 7,8% през 2013 г., като за тази година и общият държавен дълг достига до най-големия си размер от 14 118,5 млн. лв. или 17,6% от БВП.

3.4.2.3. По-благоприятни тенденции се развиват у нас по отношение на външния публичен дълг, който показва колебливо и неравномерно изменение след 2009 г. и намалява в края на 2013 г. с 525,5 млн. евро (от 4587,7 млн. евро през 2012 г. външният дълг на публичния ни сектор спада до 4062,2 млн. евро през 2013 г.).¹² Предпоставка за намалението на външния държавен дълг са преди всичко извършените погашения по глобалните облигации, деноминирани в евро, с падеж през м. януари 2013 г.

3.4.2.4. През 2013 г. съотношението брутен външен дълг/БВП на България достига 94%, макар това да се дължи предимно на нарастването на частния външен дълг, тъй като държавният външен дълг отбелязва намаление. ИСС отбелязва със загриженост, че това съотношение е над референтната стойност от таблото с индикатори по макроикономическите дисбаланси от 80%. Предвид отчитаните през последните години нестабилни и сравнително ниски темпове на икономическия растеж у нас, навлязлото в страната финансиране от външни източници, подпомагащо развитието на публичния и на частния сектор, не е оказало очакваното ускоряващо въздействие върху растежа. В тази връзка се откроява според ИСС отчетливо и необходимостта да се набляга в по-осезателна степен върху политиката на ефективно стимулиране на растежа, да се премисля внимателно, преди да се пристъпи към вземане на нови публични заеми за определени цели.

3.4.2.5. Относителният дял на държавния дълг в БВП се увеличи като от 17,5% за 2012 г. достигна до 18,1% в края на 2013 г. Но ИСС обръща внимание с удовлетворение, че този показател остава значително под границата от 25%, заложена в действащата през периода Стратегия за управление на държавния дълг.¹³

3.4.2.6. Независимо от посочените специфични и неблагоприятни тенденции ИСС отбелязва, че България запазва водещи позиции –

¹¹ В сравнение с 1999 г. вътрешният държавен дълг за 2013 г. е над 3 пъти по-голям. Изчисления по данните на Министерство на финансите от: Обзор на държавния дълг 2013, с. 29, <http://www.minfin.bg/bg/statistics/2>

¹² БНБ, Размер на brutния външен дълг по сектори 1999-2014,

<http://www.bnb.bg/Statistics/StExternalSector/StGrossExternalDebt/index.htm>

¹³ Вж.: Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2012-2014 г., <http://www.minfin.bg/bg/page/68>

като страна с ниска задлъжнялост в сравнение с други държави - членки на ЕС. Дълговата тежест, определена на основата на показателя “консолидиран дълг на сектор “Държавно управление”/БВП”, възлиза през 2013 г. на 18,9%. Това нарежда България на второ място сред държавите членки (на първо място е Естония с 10%), като достигнатото ниво на показателя е много по-ниско както от допустимата референтна стойност според Маастрихтските критерии, така и от средните нива за ЕС като цяло.

3.4.3. Според ИСС основното предизвикателство в областта на определянето и придържането към бъдещата фискална траектория се отнася до необходимото целенасочено адаптиране на приходите и на разходите към генерирането на условия за благоприятстване на икономическия растеж.

3.4.3.1. ИСС споделя изцяло препоръката на ЕК за стимулиране на растежа чрез възможно преместване на данъчната тежест от труда към други видове данъци, при което обаче трябва да се следва принципа на подпомагане (или оказване в по-малка степен на вреди) на растежа. Алтернативни възможности за корекции в данъчната система (в посока на благоприятстване на растежа) могат да засегнат например постоянните данъци върху недвижимата собственост, данъците, свързани с околната среда, и др.

3.4.3.2. ИСС предупреждава, че едно от възможните решения за пренасочване на осигурителната тежест към „екологични” данъци (върху вредните емисии) би довело до насърчаване реструктурирането на бизнеса и пазара на труда, но прилагането му може да засегне сериозно конкурентоспособността на националната икономика и да доведе до забавяне на растежа в средносрочен план. ИСС счита, че налагането на подобни мерки следва да бъде осъществявано след предварителни анализи и обществено обсъждане, за да се избегнат или максимално да се ограничат евентуалните негативни последствия.

3.4.3.3. ИСС отново подчертава многократно изразяваната позиция, че провежданите данъчни реформи трябва да насърчават заетостта; да спомагат и подкрепят самостоятелната заетост и стартирането на бизнес; да подобряват нормативната рамка за правене на бизнес и улесняват достъпа на малките и средните предприятия (МСП) до финансиране и до участие в обществени поръчки; да преобразуват неформалната заетост и недекларирания труд в редовна заетост.

3.4.3.4. Повече усилия следва да се положат и по-специално внимание да се отдаде според ИСС на: повишаване ефективността на данъчната система; подобряване спазването на данъчното законодателство,

борбата срещу агресивното данъчно планиране, за което са необходими адекватни и действени мерки.

3.4.3.5. Според ИСС публичните разходи следва да се насочат с приоритет към производствените инвестиции, но Съветът подчертава, че при това трябва да не се подценяват и деформират функциите на социалните системи в борбата с бедността и за насърчаване на социалното приобщаване.

3.4.3.6. ИСС приветства инициативата на ЕК за извършване на периодични прегледи на разходите по държави членки (както предприятиите наскоро във Великобритания, Дания, Франция, Италия и др.), както и за по-широк обмен на резултатите и опита от тях, които могат да допринесат за повишаване на ефективността чрез внасяне на своевременна корекция в съществуващите разходни програми.

3.4.4. ИСС подчертава определеното значение на Пакта за стабилност и растеж в контекста на устойчиви публични финанси, свързано с поставяния акцент не само върху номиналния дефицит, но и върху структурния бюджетен баланс.

3.5. ИСС изразява увереността си, че тясното обвързване и по-добрата координация на фискалните, макроикономическите и структурните политики на национално равнище и на равнище ЕС, при прилагането на надзор върху тях от страна на ЕК, преди да бъдат изготвени националните бюджети за следващата година, ще подпомогне и увеличи резултатите от усилията за насърчаване създаването на работни места, растежа и инвестициите в името на икономическото и политическото бъдеще на ЕС.

3.6. ИСС подчертава, че връщането на Европа към устойчиво икономическо възстановяване и стабилен икономически растеж изисква широк консенсус относно правилната посока на политиката, подкрепата и по-активното участие на националните парламенти, социалните партньори и гражданското общество в разработването и изпълнението на програмите за реформи и на политиките на национално равнище.

(п)

Проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ