



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

**Конфедерация на независимите синдикати в България**

София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

## **Дейност 6.1. Прилагане на координирани политики по колективното договаряне и заплащането на труда**

# **4: Пакет от предложения и механизми за въздействие в рамките на Европейския семестър**

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

Проект BG05M9OP001-1.051-0003 „Подобряване адаптивността на заетите лица и укрепване на колективното трудово договаряне, чрез съвместни действия на социалните партньори на национално, секторно и браншово ниво“, финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Проектът се осъществява от КНСБ в партньорство с КРИБ, БСК и АИКБ.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Конфедерация на независимите синдикати в България  
София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

## Ролята на Европейския семестър и синдикалните позиции

Европейският семестър се появява във връзка с Пакта за стабилност и растеж като нов тип механизъм за координация на националните политики, редовно проследяване и по-бързи санкции за нарушаване на правилата през цялата година. Това се предпоставя от цикличния му характер и взаимната обвързаност на фазите в него.

В своята десетгодишна история Европейският семестър претърпя съществени промени, особено по отношение на заложените приоритети и прилаганите подходи. От цикъла 2013 г. Съвместният доклад по заетостта (СДЗ) включва и набор от индикатори (Social scoreboard) за мониторинг на ключови области, като безработица и заетост, младежка безработица, реален ръст на дохода в домакинствата, риск от бедност и социално изключване и неравенства в доходите.

Тези индикатори непрекъснато бяха усъвършенствани и допълвани, като те придобиха особено важно значение след приемането на Европейския стълб на социалните права (ЕССП) в края на 2017 г., който дефинира 20-те основополагащи социални принципи на ЕС. От тогава таблицата социални индикатори бе адаптирана и към ЕССП, с оглед мониторингът да обхване трите основни области на стълба – равни възможности и достъп до пазара на труда, справедливи условия на труд, социална защита и включване.

От самото стартиране на Европейския семестър преди 10 години КНСБ работи много активно, като разработва становища и позиции по основните документи – Годишния обзор на растежа и съпътстващия го Съвместен доклад по заетостта, Доклада за България относно макроикономически дисбаланси, Националната програма за реформи и Специфичните препоръки на ЕК за страната.

С конкретни аргументи в своите анализи КНСБ спомогна редица несъстоятелни тези на ЕК, продиктувани вероятно от работодателски среди и неолиберални експерти и икономисти на неправителствени организации, да бъдат преодолени и да не се споменават вече в докладите и препоръките на ЕК:

**На първо място**, това е изтъкваната от Комисията опасност от наднормен ръст на номиналния индекс на разходите за труд на единица продукция (Nominal Unit Labour Cost Index). От една страна, конструираният показател е статистически неиздържан, сравнявайки номиналния ръст на компенсацията на наемните работници с реалното изменение в

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

производителността на труда, от друга - не се държи сметка за риска от обратната тенденция – когато брутният опериращ излишък има предимствен ръст, а не е за пренебрегване и недостатъкът, че разглеждайки тригодишен период назад, фактически показателят трудно може да играе ролята на индикатор за ранно предупреждение относно възникването на макроикономически дисбаланси.

**На второ място**, достатъчно убедителни бяхме и в аргументите против опитите да се лансира тезата, че повишаването на МРЗ има негативен ефект върху заетостта на работната сила с ниска квалификация и образователна степен. Конкретен наш анализ на 12-годишни динамични редове показва, че в крайна сметка – негативно влияние от повишаването на МРЗ върху заетостта на нискоквалифицираните работници не само че не се установява, но е налице дори стимулиращ ефект с определен 2-годишен лаг във времето. Възможно е това да се дължи на редица други конюнктурни фактори или предприети мерки или политики, но в никакъв случай не може да става въпрос за „рисково покачване на МРЗ, ограничаващо възможността за заетост на нискоквалифицираните работници“. Това твърдение е следствие от едностранното тълкуване на МРЗ като разход за работодателя и от гл.т. на т.нар. „разходна конкурентоспособност“, като се negliжира напълно фактът, че МРЗ е доход за наемния работник и повишаването ѝ стимулира включването на работната сила в пазара на труда, без да предизвиква дисбаланси между търсене и предлагане.

**На трето място**, Комисията докладва за определени неблагоприятни странични въздействия на минималните осигурителни доходи (МОД) върху някои сегменти от трудовия пазар. Тези твърдения се базират на собствени изчисления от непубликувани данни. „Някои от праговете са поставени много близо до преобладаващата средна работна заплата в засегнатите дейности и професии, което налага по-висока ставка за социално осигуряване от реално получаваните заплати“. Вероятно е в практиката да се срещат единични случаи на „пренатоварване“ на работещите по линия на МОД, но е трудно да се приемат твърденията на Комисията за масовост при ниско платените икономически дейности и професионално-квалификационни групи – още повече, че тези твърдения не се базират на конкретни данни и не се посочва източника им. Отчетните данни за предходните години доказват обратния случай - фактическите доходи, върху които се плащат осигурителните вноски за отделните категории персонал по икономически дейности, превишават достатъчно



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Конфедерация на независимите синдикати в България  
София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

минималните стойности. Такава е и постановката на осигурителното законодателство – вноските се дължат върху фактическото брутно възнаграждение, а не върху МОД, освен ако това възнаграждение не е равно на минималния доход. В крайна сметка, не бива да се забравя, че увеличенията на МОД са плод на договорености между представители на работодателите и на работниците и не може да се предполага, че работодателските представители не са били достатъчно внимателни за въздействието на тези увеличения.

**Тези и някои други наши успехи през годините не бива да се пренебрегват, защото те поставиха началото на една по-реалистична оценка на Комисията за компетенциите на социалните партньори.**

Положителна роля в тази посока има промененият подход на ЕК, която на европейско и национално ниво провежда много по-активни, редовни и ползотворни консултации със социалните партньори. Резултатите са видни и с удовлетворение можем да отчетем, че редица наши експертизи, анализи и становища бяха взети предвид.

От своя страна, Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) също провежда много по-добра, ефективна и целенасочена координация в действията и позициите на националните синдикати в рамките на Европейския семестър, като поддържа постоянен обмен на информация, работи усилено за изграждане на капацитет и подходящи форми на включване на социалните партньори в дискусиите и изработването на най-важните документи на семестъра.

Въпреки намаляващия брой специфични препоръки за страната ни, считаме, че правителството на Република България трябва да съсредоточи своите усилия особено върху тези от тях, които вече многократно са отправяни и по които нямаме съществен напредък в изпълнението, а това са - преодоляване на структурните дефекти на пазара на труда, предприемането на ефективни мерки и политики за ограничаване на бедността и социалното изключване, но също така - провеждане докрай на административната, съдебната, здравната реформи и необходимите законодателни промени. **Това поставя принципно необходимостта от включването на по-ефективни механизми на контрол и санкции при неизпълнение на специфичните препоръки в рамките на Европейския семестър.**

**Промененият контекст в условията на пандемия**

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

Проект BG05M9OP001-1.051-0003 „Подобряване адаптивността на заетите лица и укрепване на колективното трудово договаряне, чрез съвместни действия на социалните партньори на национално, секторно и браншово ниво“, финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Проектът се осъществява от КНСБ в партньорство с КРИБ, БСК и АИКБ.

Появата и бързото разпространение на пандемията Ковид-19 в първите месеци на 2020 г. предизвика незабавна реакция от страна на Европейската комисия, която се изразява в две много важни действия:

- **Задействане на Общата предпазна клауза от Пакта за стабилност и растеж (ПСР)** като част от стратегията за бърз и координиран отговор на пандемията от Корона-вирус. Това позволи на държавите членки да предприемат мерки за адекватно справяне с кризата, като същевременно се отклонят от бюджетните изисквания, които обикновено се прилагат във връзка с европейската фискална рамка.
- **Предлагане на Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ)**, който следва да осигури финансова подкрепа за реформи и инвестиции в държавите членки на стойност 723.8 млрд.евро, от които 385.8 млрд.евро заеми и 338 млрд.евро грантове. Целта е да се преодолее икономическото и социално въздействие на пандемията и европейските икономики и общества да станат по-устойчиви, по-добре подготвени за предизвикателствата и възможностите на зеления и дигитален преход. Предложената широкоспектърна финансова подкрепа за устойчиво възстановяване на държавите членки е с хоризонт края на 2026 г.

### Тези действия съществено преобразиха Европейския семестър

Европейският семестър временно бе адаптиран, за да се координира с [Механизма за възстановяване и устойчивост](#). С публикуването на [Годишната стратегия за устойчив растеж](#) започна тазгодишният цикъл, който е продължение на миналогодишната стратегия за растеж, основана на [Европейския зелен пакт](#) и концепцията за конкурентоспособна устойчивост.

	Обичайният семестър	Адаптираният семестър
Септември		Годишна стратегия за устойчив растеж
Октомври		
Ноември	Пакет есенни документи на	Държавите членки (ДЧ)



Декември	ЕК (Годишен обзор на растежа, Съвместен доклад по заетостта, Доклад по механизма за предупреждение, Препоръки за Евророната, Доклад за общия пазар, Становища по проектобюджетите на ДЧ от Евророната)	разработват и предават проекти на Националните си планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ)
Януари		
Февруари	Доклади по страни + Задълбочен преглед	
Март	ДЧ изготвят Национални програми за реформи и Конвергентна програма	Държавите членки предават формално готовите си НПВУ
Април		
Май	ЕК изготвя, а Европейският съвет приема Специфичните препоръки за страните	Комисията публикува проекти на решения и работни документи на колегията (фискални препоръки, задълбочени обзорни оценки)
Юни		
Юли		
Август		

### Промените най-общо се състоят в следните направления:

- Държавите от ЕС се насърчават да изпращат своите национални програми за реформи и планове за възстановяване и устойчивост в единен интегриран документ. Тези планове дават представа за реформите и инвестициите, които страните от ЕС ще направят в съответствие с целите на механизма.
- Оценка на Комисията на плановете за възстановяване и устойчивост - през 2021 г. тези документи заменят докладите по държави в рамките на европейския семестър.

- Специфични за всяка държава препоръки има само относно бюджетното състояние. През 2021 г. няма специфични за всяка държава структурни препоръки (за тези държави от ЕС, които са изпратили планове за възстановяване и устойчивост).
- Комисията продължава да следи и оценява риска от макроикономически дисбаланси по време на новия цикъл на семестъра, като обръща особено внимание на новопоявили се рискове във връзка с кризата от Корона-вируса.

Във връзка с приключване на действието на Стратегия „Европа 2020“, както и поради настъпилите временни промени в цикъла на Европейския семестър поради пандемията от Ковид-19 бяха извършени някои промени, свързани с дейността и обхвата на Работна група 31 „Европа 2020“ в България.

*Променено бе наименованието на работната група - от „Европа 2020“ на „Европейски семестър“.* Новото наименование е в съответствие с целите и обхвата на работната група, тъй като тя и към настоящия момент отговаря за въпросите на Европейския семестър за България, в рамките на който държавите членки координират своите икономически и социални политики през годината и се справят с евентуални предизвикателства, пред които може да бъде изправен ЕС, в това число устойчивост на околната среда, производителност, справедливост и макроикономическа стабилност. В рамките на новия обхват на Работна група 31 се залагат следните ангажименти:

- ✓ Докладване и отчитане на напредъка по изпълнението на Националния план за възстановяване и устойчивост (ПВУ);
- ✓ Ежегодно изготвяне и отчитане на „Национална програма за реформи (НПР)“, когато Европейския семестър се завърне към обичайния си формат, тъй като в момента е временно адаптиран, съгласно насоките на ЕК, с цел интегриране на Механизма за възстановяване и устойчивост;
- ✓ Предоставяне на предложения и коментари по проект на специфични препоръки на Съвета на ЕС и/или различните документи и оценки на Европейската комисия в рамките на годишния цикъл;
- ✓ Ангажименти, описани във Вътрешните правила за дейността на Съвета по европейски въпроси (СЕВ).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Конфедерация на независимите синдикати в България  
София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

Предвид настъпилите временни промени в цикъла на Европейския семестър поради пандемията от COVID-19 през 2021 г. *не се подготвя ежегодната Актуализация на Национална програма за реформи като отделен документ, а тази роля се изпълнява от НПВУ, изготвен от Администрацията на МС (АМС).* Създаденото за целта Централно координационно звено към АМС разработи първия вариант на проект на НПВУ и го публикува в края на октомври на нарочна платформа за обществено обсъждане, което позволи на социалните партньори, както и на всички други заинтересовани страни, да отправят своите предложения за допълване и промяна на стратегическия документ. В хода на обществения дебат бяха направени серия от срещи/представяния/дискусии със социалните партньори във формат НСТС, ИСС, както и поотделно с ключовите социални партньори. В резултат на проведените консултации със социалните партньори НПВУ бе променен значително, като направените по предложение на партньорите промени доведоха до повишаване на качеството на документа – факт, който е артикулиран и от службите на ЕК.

Въпреки това, много от предложенията на социалните партньори не бяха отразени или взети предвид при доработването на стратегическия документ, което продължи твърде много (Вариант 2 от февруари 2021, вариант 3 от април 2021, вариант 4 от юли 2021) и България остана една от малкото държави, които не спазиха срока за предаване на финалния вариант до края на април 2021 г.

Другата новост е свързана с *приемане на регламента за създаване на Инструмент за техническа подкрепа (Technical support instrument),* който е достъпен за всички държави членки, като приемник на **Програмата за подкрепа на структурните реформи (ППСР).** Той гарантира, че Комисията ще продължи да предоставя съобразено с нуждите експертно съдействие на място, за да се гарантира, че държавите членки ще засилват и надграждат необходимия институционален и административен капацитет за разработване и прилагане на реформи за стимулиране на растежа и са в състояние да укрепят устойчивостта на европейските икономики чрез ефикасни и добре функциониращи административни структури. В този смисъл, както и при Програмата за подкрепа на структурните реформи, инструментът има за цел да съдейства на националните органи, отправили искане за подкрепа в целия процес на реформи.

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

Проект BG05M9OP001-1.051-0003 „Подобряване адаптивността на заетите лица и укрепване на колективното трудово договаряне, чрез съвместни действия на социалните партньори на национално, секторно и браншово ниво“, финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Проектът се осъществява от КНСБ в партньорство с КРИБ, БСК и АИКБ.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Конфедерация на независимите синдикати в България  
София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

Натрупаният над 10-годишен опит показва, че Европейският семестър постоянно се усъвършенства, било то като резултат от рационални решения на национално и/или европейско ниво, или под натиск на социалните партньори. Въпреки това съществуват още редица възможности за влияние, реализирането на които ще доведе до още по-силен синергичен ефект, фокусирайки върху различни области на въздействие – Европейски стълб на социалните права, Пакт за стабилност и растеж, Европейска зелена сделка, Дигитализация и нови умения и т.н.

## **Насоки за реформиране – предизвикателства и решения**

**На първо време е необходим макроикономически дебат за реформите,** който да постави рамката – съдържателна и времева. Този дебат трябва да внесе повече яснота относно предимствата и рисковете на протичащите процеси и как те трябва да бъдат разположени в средносрочен и дългосрочен план. Вече силно се усещат макроикономическите шокове на кризата от Ковид-19. Огромният финансов поток, който се изля в повечето европейски икономики ограничи социалните последици, но пък бюджетните дефицити и държавните дългове достигнаха застрашителни размери, естествено се ускориха и инфлационните процеси.

От една страна, е налице демократизиране на Европейския семестър (вкл. през него се разпределят много повече пари), но от друга – трябва да се либерализира и фискалната рамка, като се осигури повече фискално пространство за действие. Въпросът, който най-често се поставя напоследък, е принципен – **дали и кога ще се върне Съюзът към строгите изисквания за държавен дефицит и дълг, или да се изработи нова мултинационална рамка,** която да послужи като отправна точка за по-дълбоки реформи на Европейския семестър.

В тази връзка особена острота придобива **проблемът с ефективността на Специфичните препоръки за страните (СПС).** Макар и формално този инструмент на Семестъра да има препоръчителен характер, е ясно, че за да има достатъчно практична стойност, той трябва да носи задължения и санкции. Координиращата му роля относно националните политики изгуби своята острота и в много случаи СПС се повтарят многократно във всеки нов цикъл на Европейския семестър. Това е констатация, която в известен смисъл касае и България.

Този прецедент придоби и едно ново изражение – **структурен дисбаланс между СПС с икономически и СПС със социален характер.** Строгите

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

Проект BG05M9OP001-1.051-0003 „Подобряване адаптивността на заетите лица и укрепване на колективното трудово договаряне, чрез съвместни действия на социалните партньори на национално, секторно и браншово ниво“, финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Проектът се осъществява от КНСБ в партньорство с КРИБ, БСК и АИКБ.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

### Конфедерация на независимите синдикати в България

София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

икономически правила, често налагани и през процедурата на макроикономически дисбаланси за „най-непослушните“ държави членки, контрастират на изискванията за социални реформи и политики. Редица държави членки не могат трайно да решат или поне да облекчат проблема с бедността и социалното изключване, с ранното напускане на училище и младежите извън заетост, образование и обучение - NEET,<sup>1</sup> равнопоставения достъп до здравни грижи и достатъчен пакет от медицински услуги и не на последно място – с корупцията и неефективното правораздаване.

Въпросът – **какво е бъдещето на СПС** – напоследък придобива особена острота. На експертно и политически ниво се предлагат различни решения – от многостранно наблюдение<sup>2</sup> на СПС до нова роля на Европейския парламент, свързана с дебатирание и изпълнение на СПС. Очевидно се търси решение в посока да се засили тежестта на СПС и да се повиши ангажираността с изпълнението им на европейско и национално ниво. Във всеки един случай обаче считаме, че при взимането на решение за реформи трябва да се преценят и рисковете, които се крият зад някои от тях, вкл. с нежелани последствия – напр. ненужни процедурни усложнения, забавяне на процеса и загуба на оперативност, противопоставяне на национални интереси и др.

КНСБ и ЕКП многократно през последните години поставяха въпроса за **въвеждане на наказателна процедура за социални дисбаланси**, която да се прилага със същата сила като тази за макроикономически дисбаланси в рамките на Европейския семестър. Тук, разбира се, възникват множество проблеми, защото ефективното прилагане на мерки, като ограничаване или спиране на европейското финансиране през определени фондове за конкретната държава членка – нарушител, би задълбочило проявлението на процесите, които са обект на регулативни политики. Докато икономиките понякога успешно се лекуват посредством рестрикции и съкращаване на разходите, то последиците за социалните сфери, обречени „на глад“, при все по-нарастващите нужди от финансиране, могат да се окажат катастрофални.

Напоследък Комисията осъзна, че най-добрата рецепта за борба със социалните дисбаланси е ускореното повишение на доходите, намаляването на огромните неравенства и провеждането на справедлива

<sup>1</sup> Not in Employment, Education and Training

<sup>2</sup> От немски език – Multilaterale Bewachung

данъчна реформа. **За съжаление точно тук компетенциите на ЕК са силно ограничени** – равнището и механизмите на работните заплати, от една страна, както и данъчните ставки и системи, от друга. Единствено минималните стандарти правят изключение и не случайно Комисията се ангажира много по-активно с минималните заплати, с минималния доход и със системите за социална защита, а това, че през последните 2-3 години в документите на Семестъра се говори и за данъчни реформи, се възприема от националните правителства като обикновена закачка. Ако тези компетенции не се променят, каквито опити вече се правят, трудно може да се очаква една добра координация през Европейския семестър на политиките в социалната сфера.

КНСБ оценява високо въведения в рамките на Семестъра социален мониторинг, но **в Таблицата със социални показатели (Social Scoreboard) могат да се открият съществени недостатъци**. Тя беше ревизирана – вътрешно реструктурирана и допълнена с 4 водещи и 15 вторични индикатора, като новият вариант обхваща 17 водещи и 31 вторични индикатора. Въпреки това, липсва точна и ясна ориентация към съответните 20 принципа на ЕССП. В следствие на това се наблюдава значителна асиметрия в покритието на тези принципи със съответни индикатори за наблюдение. Докато в областите на заетостта, образованието и обучението, равенството между половете и др. е налице достатъчна наситеност, то за важни елементи на стълба липсват индикатори, или пък са покрити само от отделни такива:

- Заплати
- Условия на наемане и защита в случай на уволнение
- Социален диалог и участие на работниците
- Здравословна, безопасна и добре приспособена работна среда
- Интеграция на хората с увреждания
- Дългосрочни грижи
- Равновесие между професионалния и личния живот
- Минимален доход
- Обезщетения за безработица
- Достъп до основни услуги

Това създава предпоставки за влошаване качеството на мониторинг на протичащите процеси на национално ниво и на възходящата конвергенция в рамките на Европейския семестър.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

## Конфедерация на независимите синдикати в България

София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

Във връзка с най-новите развития по отношение на Европейската зелена сделка и Механизма за възстановяване и устойчивост, както и обвързването им с Европейския семестър, се откроява **акцентът дигитализация и зелена икономика, а социалните аспекти остават на заден план**. Считаме, че особено в светлината на „зеления преход“ следва да се наложи една нова приоритетна област на Семестъра – **ролята на инвестициите за социална справедливост**. Предстоят изключително тежки реформи, носещи огромни рискове за икономиките в преход, но още повече са неизвестните относно социалните последици, работните места и заетостта, както и възможностите да бъде активиран целия потенциал за превенция и навременна реакция.

В хода на Семестъра отделните държави членки се сблъскват с различни проблеми, като разбира се – няма универсален подход и решение за тях. Активността на социалните партньори също е различна. На практика обаче **липсва анализирана и синтезирана информация за добрите практики**. Считаме, че трябва да се въведат **ежегодни Peer Reviews** с по един представител на социалните партньори и държавата, като при съответните докладвания по страни участват представителите на всички 27 държави членки. Досегашните Peer Reviews бяха периодични, като при последното участие през 2019 г. България бе групирана с още няколко държави. Този подход не дава възможност за представяне на цялата картина и получаването на пълна информация по страни. Един такъв нов елемент в Европейския семестър би бил много полезен за подобряване капацитета на социалните партньори и обмен на добри практики.

На следващо място, има опасност при настоящата ситуация със здравната и икономическа криза да се **взимат под натиск бързи решения, като по този начин се игнорират социалните партньори** или се подценява значително тяхното включване в процеса. Този риск съществува на европейско равнище, но още по-отчетливо той се проявява на национално ниво. Типичен пример са антикризисните мерки и необходимостта всяка нова или съществено прекроена мярка (с цел усъвършенстване) да се одобрява от Брюксел. В такива случаи често пъти националните правителства пренебрегват предложенията на социалните партньори с мотивите, че трябва да се бърза и няма време за съгласуване. Подобни констатации, макар от по-различно естество, съществуваха и преди кризата, когато понякога съгласувателните срокове в рамките на Семестъра бяха изключително кратки и становища от социалните партньори на национално ниво се искаха в рамките на 1-2 дена.

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

Проект BG05M9OP001-1.051-0003 „Подобряване адаптивността на заетите лица и укрепване на колективното трудово договаряне, чрез съвместни действия на социалните партньори на национално, секторно и браншово ниво“, финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Проектът се осъществява от КНСБ в партньорство с КРИБ, БСК и АИКБ.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
РАЗВИТИЕ НА  
ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Конфедерация на независимите синдикати в България  
София, 1040, пл. „Македония“ № 1, етаж 12, стая 9; тел.: 02/ 40 10 540; e-mail: mnk@knsb-bg.org

Това означава, че **Европейският семестър се нуждае и от съществени реформи в организационно-методически план**. Тези реформи трябва да осигурят: *първо*, по-голяма легитимност на участието на социалните партньори на европейско и национално равнище, като съответните етапи и процедури бъдат разписани в подробен и най-вече разумен порядък; *второ*, по-добър регламент за обвързване на все по-нарастващия брой инструменти и механизми в рамките на Европейския семестър. През последните години сме свидетели на подчертан стремеж – всички важни политически процеси да бъдат имплементирани в Семестъра и по този начин да бъдат подложени на мониторинг (най-пресните примери – ЕССП и МВУ). Тази обвързаност обаче не е достатъчно добре методически подплатена. Все още чакаме Комисията да разработи обещаните Указания за отразяване на ЕССП в Националните програми за реформи. Това предполага сериозни затруднения, своеобразни импровизации или пък изобщо липсата на имплементация (каквото е случаят с България). При отсъствието на подробни указания в структурно-съдържателен план (единствено квотно разпределение на финансовия ресурс по приоритети), първите варианти на НПВУ бяха разписани също твърде фриволно и едва след налагането на Ръководство при разработването на НПВУ и единна матрица от ЕК в края на януари 2021 г. се стигна до унифициране на критериите<sup>3</sup>.

## **Възможности за усъвършенстване на Европейския семестър на национално ниво**

Макар и България да е сред страните, които, особено през последните 5 години, сравнително добре се справят с включването на социалните партньори в Европейския семестър<sup>4</sup>, могат да се очертаят някои насоки за усъвършенстване.

1. Досега няма целенасочено събирана и анализирана информация по отношение на включването на социалните партньори в Европейския семестър, което създава справедливото усещане за подценяване на тяхната роля в процеса. Предлагаме преди началото на всеки цикъл

<sup>3</sup> Guidance to member states Recovery and Resilience Plans, Commission Staff Working Document, 22.01.2021, SWD (2021) 12 final, Part 1 and Part 2

<sup>4</sup> Tomev, L., Daskalova, N., Kostov, L. and Ivanov, M. (2019), 'What Europe says matters': the European Semester as a catalyst to overcome national social dialogue blockages? Case study Bulgaria. National trade union involvement in the European Semester (INVOTUNES) project. OSE Working Paper Series, Research Paper No. 36, Brussels: European Social Observatory, May, 38 p.  
[http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Invotunes\\_2019\\_OseResearchPaper36\\_Bulgaria.pdf](http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Invotunes_2019_OseResearchPaper36_Bulgaria.pdf)



на Европейския семестър да се прави **преглед на национално равнище на резултатите от включването на социалните партньор в предходния цикъл** - оценка на правителството и социалните партньори; какво е предложено, кое е взето предвид, кое не и защо? КНСБ настоява за аргументиран отговор на всяко едно свое писмено становище или позиция по националните документи на Семестъра. Между другото, подобно изискване е заложено и при изготвянето на НПР – като отделен раздел в края на документа, но така или иначе то не се реализира на практика.

2. За да се подобри **институционалната и организационна рамка на включването на социалните партньори в Работна група 31**, която на национално ниво представлява основният формален канал за достъп на синдикатите за включване в Европейския семестър, трябва да се направят промени в ПМС 85 от 2007 г., гарантиращи, че становищата и предложенията на социалните партньори се вземат предвид, особено когато те са съвместни.
3. С оглед по-голяма оперативността и координация при изискването на мнения и становища от социалните партньори **в Работна група 13**, синдикатите и в частност **КНСБ трябва да имат повече представители, отговарящи за различните области на консултиране** (политика по доходите, социално включване, социално осигуряване, законодателство), с цел да се оптимизират директните контакти между МТСП и експертите по специфични досиета или СПС.
4. Считаме за необходимо да се подобрят съществено **контактите и взаимоотношенията между основните актьори, отговарящи за Европейския семестър** – в държавните институции (NASO – National Authorities Semester Officer), в синдикатите (TUSLO – Trade Union Semester Liaison Officer), в работодателските организации (ESLO – Employer Semester Liaison Officer) и в Представителството на ЕК в София (ESO – European Semester Officer). Ефективната връзка между тях означава засилен обмен на информация и поддържане на регулярни срещи. За тази цел би било добре да се формира своеобразно Бюро на Европейския семестър в България от

представителите на ЕК, правителството, синдикатите и работодателите.

5. **Специално за КНСБ - трябва да се разшири досегашната епизодична практика, като ESO се кани на ИК и КС на КНСБ, когато има обсъждане и приемане на становища/позиции по документи на Семестъра.** Персонален обмен на информация трябва да се поддържа между TUSLO и екипа по Европейския семестър, отговарящ за България (Country Desk) в Брюксел.
6. Сериозно трябва да се подобрят координацията и взаимните действия между социалните партньори на национално ниво, включително между двете синдикални конфедерации (КНСБ и КТ Подкрепа). По този начин те биха могли да оказват по-силен натиск върху правителството за ефективно включване на социалните партньори в Семестъра.
7. В този контекст – трябва да се осигури **по-добра връзка между Семестъра и националния социален диалог.** Специфичните препоръки за България внимателно трябва да бъдат анализирани и оценявани от социалните партньори, като впоследствие те бъдат адресирани към институциите на социалния диалог. За да се реализира тази идея, социалният диалог, който периодически е в криза, трябва да бъде съществено подобрен, преодолявайки трайния антагонизъм, противопоставянето и ниското ниво на доверие между социалните партньори в преговорите на различни равнища.
8. Като задължителна практика за КНСБ трябва да се въведе - **на старта на всеки нов цикъл на Европейския семестър (края на октомври) да се провеждат обучителни семинари за повишаване капацитета на експертите в Централата и изследователите в ИССИ, на които да бъдат представени и обсъдени приоритетите на ЕКП по основните документи от Есенния пакет на Семестъра.**

## Синдикалните акценти в Европейски семестър 2022<sup>5</sup>

Европейски семестър 2022 е възможност за ЕС да се придвижи към една нова концепция, която поглежда отвъд БВП и да възприеме модел на

<sup>5</sup> Представят се традиционно от ЕКП в началото на новия цикъл на Европейския семестър  
[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

развитие, съчетаващ екологичната и социална устойчивост в логиката на справедливия преход. Това означава ЕС и всички държави членки (ДЧ) да постигнат водещите цели от Порто за заетост, образование/обучение и бедност.

- Инвестициите трябва да доведат до синергия зелените и социални цели, а дигиталната революция - до нови работни места и заетост, спазвайки правата на работниците. Европейският семестър следва да помогне за издигане на социалната устойчивост в дневния ред на обществата, като имплементира в пълен обем Плана за действие на ЕССП.
- Всички инвестиции по МВУ следва да бъдат финансирани при условията за създаване на работни места, защита на работниците в преход към нова заетост. Имаме нужда от такава визия на ЕС, която локализира инвестиции в сектори със стратегическо значение за постигане Целите за устойчиво развитие (ЦУР)<sup>6</sup> на ОН. В тази връзка специално внимание трябва да се обърне на позициите на жените на пазара на труда.
- Социалният диалог и колективното договаряне са от ключово значение за осигуряването на равнопоставеност, социална кохезия, социална мобилност и устойчив растеж. Това е особено важно в този исторически момент, когато голяма част от съвкупния доход и богатство (в следствие на пандемията, зеления и дигитален преход) се трансферираш с неясен преразпределителен ефект, а при липсата на добре балансирани индустриални отношения рискът за засегнатите работници многократно се повишава.
- Доколкото НПВУ поставят подробна пътна карта на инвестициите и реформите, от изключителна важност е новата Годишна стратегия за устойчив растеж (ГСУР) да представи правила за интегриране на Плана за действия на ЕССП в НПВУ, но също така да актуализира целите и етапните ориентири за постигане на водещите индикатори от Порто. Съветът на ЕС прие НПВУ и финансовите ресурси вече се насочват към ДЧ, а това трябва да ускори зеления и дигитален преход на икономиката на ЕС.

<sup>6</sup> Sustainable Development Goals

- Фискалните и монетарни политики трябва да останат експанзионистични и да осигурят свобода за действие на правителствените разходи в подкрепа на заетостта, борбата с бедността и създаването на добра околна среда. ЕЦБ и ЕК в своята политика трябва да стимулират зелените инвестиции и създаването на работни места, като в същото време защитят хората, засегнати от пандемичната криза или от ускоряването на зелената и дигитална трансформация.
- Настоящият демографски контекст предполага силна анти-бедност стратегия и гарантиране на достойни старини за всички граждани и резиденти на ЕС. Необходими са по-високи публични разходи за социални трансфери и мрежи за сигурност като превенция на бедността. Устойчивостта на пенсионните системи и адекватността на пенсиите за всички генерации са постижими чрез по-добра интеграция на пазара на труда на хората в трудова възраст и по-качествени работни места.
- Прилагането на МВУ трябва да даде по-нататъшен импулс на включването на социалните партньори в Европейския семестър и реализирането на НПВУ. Следващият семестър трябва да изправи досегашните грешки, защото без социалните партньори по-голямата част от икономическите и социални реформи в НПВУ ще се провалят.
- Борбата с бедността трябва да бъде приоритет на Семестър 2022 и целите по бедността от Порто следва да бъдат детайлизирани на европейско и национално ниво. Това изисква допълнителни усилия за повишаване надеждността на събираните данни, идентифицирането на рискови групи и избора на правилните политики. Необходим е план за действие, който адресира всички аспекти на бедността, вкл. „бедността при работа“.
- Тесният диалог със синдикатите трябва да подобри капацитета на Европейския семестър да открива социалните рискове и да взема под внимание ефектите от разнообразната заетост по време на пандемия за отделните индустрии. Дълготрайната безработица трябва да бъде минимизирана във възможно най-тесни граници. Фискалната и

макроикономическа позиция на ДЧ трябва да бъде оценявана на фона на приноса и включването на всяка от тях в постигане целите от Порто по заетостта, бедността и образованието/обучението.

- Координацията в рамките на ЕС ще помогне за дефинирането на специфични политики, насочени към осигуряването на напредък още през тази година, като се има предвид нуждата от борба със социалните рискове, които следва да бъдат по-добре идентифицирани чрез усъвършенстване на Таблицата със социални индикатори. Приемането на нови водещи индикатори е стъпка напред, но недостатъчна, защото пълната картина на социалните рискове, които ЕС и ДЧ трябва да адресират (съща така и благодарение на социалните СПС), изисква и вторичните показатели да играят роля в процеса на оценяване. Семестър 2022 трябва да отвори път към процедура по социални дисбаланси, да ангажира ДЧ в премахване на социалните недъзи, идентифицирани в Европейския семестър, да даде задоволително фискално пространство за активиране на инвестициите, реформите и политическата рамка за възходяща конвергенция на условията на труд и живот.

## **Специален поглед към следващия Съвместния доклад по заетостта 2022 – какво искаме да видим в него**

Стратегията за възстановяване дава възможност да направим архитектурата на управление на ЕС по-справедлива и по-устойчива, като засилим европейската интеграция в нейните икономически, социални и политически компоненти.

- ✓ Досегашният опит показва, че създаването на автоматични механизми, които предпазват ДЧ срещу непредвидени и огромни външни шокове, може да донесе ползи за всички страни. Стабилизаторите на публичните разходи за инвестиции и социална устойчивост, финансирани чрез социални облигации, трябва да намерят своето място в новата парадигма на Икономическото управление на ЕС. Данъчното облагане в ЕС трябва да се превърне в инструмент за ребалансиране на социалните, екологичните и икономически цели на Управлението.



- ✓ Господстващият „принцип на партньорство“ следва да артикулира правилата на включване на социалните партньори на европейско и национално ниво във всички процеси, вписващи се в Икономическото управление на ЕС. На национално ниво социалният диалог трябва да бъде насърчаван за осигуряването на политическа рамка на социалния напредък и по-голяма консистенция между националните планове (НПР, НПВУ, Планът за справедлив преход, Националният план за енергията и климата, Оперативните програми за структурните фондове и т.н.).
- ✓ ЕС трябва да предприеме по-нататъшни стъпки към икономически и социален модел, който поставя в центъра качествените работни места, карбоновата неутралност и включването. ЕССП и ЦУР на ОН служат като компас за взимането на политически решения на ЕС. Особено ЦУР 3 („Осигуряване на здравословен живот и насърчаване на благосъстоянието за всеки и на всяка възраст“) и ЦУР 8 („Насърчаване на стабилен, включващ и устойчив икономически растеж, пълна и продуктивна заетост и достоен живот за всички“) трябва да бъдат интегрирани в Европейския семестър, водейки Европа към подобряване условията на живот на нейните граждани.
- ✓ ЕС трябва да се стреми към по-справедливи заплати по скалата на заплащането на труда и разпределение на богатството, нарастващи публични разходи и инвестиции, особено за доставящите качествена публична грижа услуги, обществените услуги за заетост, образование и обучение, както и ефективната социална сигурност и социална закрила за всички, със специално внимание към уязвимите групи.
- ✓ Публичните услуги за заетост трябва да бъдат укрепени така, че да отговарят на предизвикателствата, породени от кризата, както и да допринасят за интеграцията на най-уязвимите групи от обществото в пазара на труда, със специфични референции към жените, младите хора, мигрантите, мобилните работници и хората с увреждания.
- ✓ Националните схеми за непълно работно време трябва да продължат да съществуват, докато това е необходимо и те трябва да бъдат подкрепяни с адекватни ресурси, вкл. европейско финансиране, до

постигане на пълно възстановяване. Важно е тези мерки да бъдат комбинирани с активни политики на пазара на труда. Съвместният доклад по заетостта трябва също да адресира прилагането на новата Стратегическа рамка на ЕС за ромите – за равенство, включване и участие 2020-2030. Социални мрежи за сигурност трябва да отговорят на потребностите за защита на работниците по време на преход в заетостта. Освен туризма тук трябва да се включат и други сектори, засегнати от кризата – култура и развлечения, хотелиерство и ресторантьорство и т.н.

- ✓ Европа трябва да продължи амбициозните политики, базирани на индивидуалните потребности с оглед избягване на дълготрайна безработица. Необходими са устойчиви публични инвестиции, за да се гарантират точните активни политики на пазара на труда, вкл. консултиране, медиация, субсидирана заетост, надграждане и придобиване на нови умения, или други механизми на прехода към заетост.
- ✓ Препоръката за ефективна активна подкрепа на заетостта (ЕАПЗ) трябва да бъде имплементирана по-бързо в Европейския семестър в тясно сътрудничество със социалните партньори. Европейските институции по-добре трябва да насочват разполагаеми инструменти на ЕС, с цел подкрепа на ДЧ при създаването на качествени работни места. Публичните инициативи в подкрепа на заетостта следва да бъдат обвързани със създаването на качествени работни места, спазване на трудовите права и мониторинг на социалните и фискални задължения на работодателите, вкл. зачитане правото на колективно договаряне.
- ✓ Надграждайки положителния опит на SURE, на европейско ниво трябва да бъдат създадени наднационални автоматични стабилизатори (като напр. Европейската презастрахователна схема при безработица<sup>7</sup>), в подкрепа на страни, изпитващи асиметрични икономически шокове. Това не е намеса в ексклузивните компетенции на ДЧ по отношение на обезщетенията за безработица,

<sup>7</sup> European Unemployment Reinsurance Scheme

напротив би предотвратило обезценяването на труда, нещо което беше наблюдавано като драматични последици на кризата от 2008 г.

- ✓ Обучението е една от най-релевантните активни политически интервенции на пазара на труда. ЕССП поставя нова цел – най-малко 60% от всички възрастни да участват ежегодно в обучение до 2030 г. Обучението обаче трябва да води до качествено работно място и справедлив преход на работната сила. ДЧ на ЕС трябва да удовлетворяват правото и да осигуряват достъп до обучение за възрастни на всеки, вкл. и на безработните; правото на различни видове платен отпуск за образование, което би следвало да е преносимо в и между ДЧ. Тези политики също трябва да бъдат наблюдавани през Европейския семестър.
- ✓ Важно е финансиращите системи и инструменти за надграждане и придобиване на нови умения да са приспособени към потребностите на всяка ДЧ. От фундаментално значение са: ефективният социален диалог със синдикатите, съблюдаването и спазването на трудовите права, информирането и консултирането с работниците на стаж и чиракуване в рамките на компанията.