



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Министерство на финансите

# Доклад за напредъка в изпълнението на мерките в Националната програма за реформи за 2014 г.

май-октомври 2014 г.



# Съдържание

<b>Увод .....</b>	<b>3</b>
<b>I....Анализ на мерките в отговор на специфичните за страната препоръки от 8 юли 2014 г. и на мерките в изпълнение на националните цели по стратегия „Европа 2020“ .....</b>	<b>4</b>
1. Мерки в областта на събирамостта на данъците .....	4
2. Мерки за повишаване на ефективността на разходите в здравеопазването и образованието.....	5
3. Мерки в областта на пенсионната система .....	9
4. Мерки в областта на бизнес средата, иновациите и конкурентоспособността .....	10
5. Мерки в областите заетост и социална политика .....	12
6. Мерки в областите мрежови индустрии (енергетика и ИКТ) и околната среда .....	14
<b>II.Напредък в изпълнението на мерките .....</b>	<b>16</b>
1. Мерки в областта на събирамостта на данъците .....	16
2. Мерки за повишаване на ефективността на разходите в здравеопазването и образованието.....	17
3. Мерки в областта на пенсионната система .....	18
4. Мерки в областта на бизнес средата, иновациите и конкурентоспособността .....	18
5. Мерки в областите заетост и социална политика .....	21
6. Мерки в областите мрежови индустрии (енергетика и ИКТ) и околната среда .....	23
<b>III.Възможни подобрения във формулирането и изпълнението на мерките .....</b>	<b>26</b>
1. Мерки в областта на събирамостта на данъците .....	26
2. Мерки за повишаване на ефективността на разходите в здравеопазването и образованието.....	26
3. Мерки в областта на пенсионната система .....	27
4. Мерки в областта на бизнес средата, иновациите и конкурентоспособността .....	28
5. Мерки в областите заетост и социална политика .....	28
6. Мерки в областите мрежови индустрии (енергетика и ИКТ) и околната среда .....	29
<b>IV.ПРИЛОЖЕНИЕ .....</b>	<b>30</b>
1. Мерки в рисък от закъснение или вече забавено изпълнение.....	30

## **Списък на използвани съкращения**

- ББР - Българската банка за развитие;  
БВП – Брутен вътрешен продукт;  
ВЕИ – Възобновяеми енергийни източници;  
ВИ - Водеща инициатива;  
ВСС – Висш съдебен съвет;  
ДДС – Данък добавена стойност;  
ЗДДС – Закон за данък добавена стойност;  
ЗИД – Закон за допълнение и изменение;  
ЗПОО - Закон за професионалното образование и обучение;  
ИАЛ - Изпълнителна агенция по лекарствата;  
ИКТ – Информационни и комуникационни технологии;  
КСО - Кодекса за социално осигуряване;  
КФП - Консолидираната фискална програма;  
МГВ - междусистемни газови връзки;  
МЗ – Министерство на здравеопазването;  
МОД - минималните осигурителни доходи;  
МП – Министерство на правосъдието;  
МС - Министерския съвет;  
МСП – малки и средни предприятия;  
МТИС – Министерство на технологиите, информационните технологии и съобщения;  
НАП – Национална агенция приходи;  
НЗОК – Национална здравноосигурителна каса;  
НИРД – научноизследователска и развойна дейност;  
НК - Наказателния кодекс;  
НПР - Националната програма за реформи;  
НС - Народното събрание;  
НЦ - национална цел;  
ОПАК – Оперативна програма „Административен капацитет“;  
ОПИК - Оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност";  
ОПРР – Оперативна програма „Регионално развитие“;  
ОПРЧР – Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“;  
ПОО - професионалното образование и обучение;  
РЗИ – Регионална здравна инспекция;  
PMC – Решение на Министерския съвет;  
СОП - специални образователни потребности;  
СП - специфична препоръка;  
ФНИ – Фонд „Научни изследвания“;  
ЦППКОП - Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност;  
ЦУ – централно управление

# Списък на специфични препоръки

## СП 1 Специфична препоръка 1

Да засили бюджетните мерки за 2014 г. с оглед на възникващото отклонение спрямо изискванията на превантивната част на Пакта за стабилност и растеж. Да укрепи бюджетната стратегия през 2015 г., за да се гарантира постигането на средносрочната цел и нейното спазване през следващите години. Да осигури на новия фискален съвет необходимия му капацитет, за да може той да изпълни своя мандат. Да въведе цялостна данъчна стратегия за повишаване на събирамостта на данъците, справяне със сечестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията.

## СП 2 Специфична препоръка 2

Да приеме дългосрочна стратегия за пенсионната система, като продължи планираното годишно увеличение на законоустановената пенсионна възраст и установи механизъм за обвързване на законоустановената пенсионна възраст с очакваната продължителност на живота в дългосрочен план, като същевременно премахне постепенно възможностите за ранно пенсиониране и въведе еднаква законоустановена пенсионна възраст за мъжете и за жените. Да въведе по-строги критерии и процедури при отпускането на пенсии за инвалидност, например чрез по-добро отчитане на остатъчната работоспособност на подалите заявление за получаване на пенсия за инвалидност. Да осигури ефективно спрямо разходите предоставяне на здравно обслужване, включително чрез подобряване на ценообразуването за услугите в областта на здравеопазването при обвързване на финансирането на болниците с резултатите, ускоряване на оптимизирането на болничната мрежа и развиване на възможностите за извънболнично лечение.

## СП 3 Специфична препоръка 3

Да подобри ефикасността на Агенцията по заетостта чрез разработване на система за мониторинг на изпълнението и по-добро насочване на усилията към най-уязвимите, като например нискоквалифицираните и възрастните работници, дългосрочно безработните лица и ромите. Да разшири обхвата и ефективността на активните политики по заетостта с цел повишаване на способността им да откриват работници с подходящ профил и да достигат до нерегистрираните млади хора, които нито работят, нито учат или се обучават, в съответствие с целите на Гаранцията за младежта. Да повиши ефективния обхват на обезщетенията за безработица и социалното подпомагане и техните връзки с мерките за активизиране. Да извърши широкообхватен преглед на минималните осигурителни прагове, за да гарантира, че системата

не осърпява прекалено наемането на нискоквалифицирани лица. Да изготви след консултации със социалните партньори прозрачни насоки за изменение на законоустановения размер на минималната работна заплата, като се отчита въздействието ѝ върху трудовата заетост и конкурентоспособността. С цел намаляване на бедността, да подобри допълнително достъпността и ефективността на социалните услуги и трансфери за децата и възрастните хора.

## СП 4 Специфична препоръка 4

Да приеме Закона за училищното образование и да продължи реформите в областта на професионалното и висшето образование, за да се увеличат нивото и адекватността на уменията, придобити на всички равнища, като същевременно насярчава партньорствата между образователните институции и деловите среди с оглед резултатите да отговарят по-добре на потребностите на пазара на труда. Да повиши качеството на институциите за професионално образование и обучение и да подобри достъпа до учене през целия живот. Да увеличи усилията за подобряване на достъпа до качествено приобщаващо предучилищно и училищно образование за децата в неравностойно положение, в частност ромите, и да прилага стриктно правилата, които обвързват плащането на детски надбавки с участие в образованието.

## СП 5 Специфична препоръка 5

Да продължи подобряването на бизнес средата, най-вече за малките и средните предприятия, като намалява бюрократията, насярчава електронното управление, рационализира производствата при неплатежоспособност и прилага законодателството за просрочените плащания. Да подобри системата за възлагане на обществени поръчки чрез укрепване на административния капацитет и повишаване на предварителните проверки, извършвани от Агенцията по обществени поръчки, както и чрез предприемане на конкретни действия за въвеждане на електронни обществени поръчки. Да подобри качеството и независимостта на съдебната система и да засили борбата срещу корупцията.

## СП 6 Специфична препоръка 6

Да разшири реформата на енергийния сектор с оглед повишаване на конкуренцията, пазарната ефективност, прозрачността и енергийната ефективност, по-конкретно чрез премахване на пречките за навлизане на пазара, намаляване на дела на регулирания сегмент, увеличаване на усилията за създаване на прозрачен пазар на едро за електроенергия и природен газ, постепенно премахване на квотите и укрепване на независимостта и административния капацитет на енергийния регулатор. Да ускори проектите за

междусистемни връзки със съседните държави членки и страни кандидатки, по-специално за природен газ, както и да укрепи капацитета за справяне с прекъсванията на доставките.

## Увод

Настоящият доклад е изгoten в изпълнение на РМС № 406 от 20.06.2014 г., с което се определя механизъм за ежегодно актуализиране и отчитане на Националната програма за реформи (НПР) на Република България в изпълнение на стратегия „Европа 2020“ и на специфичните препоръки на Съвета на Европейския съюз в рамките на Европейския семестър. Горе цитираното РМС въведе някои изменения в процедурите по ежегодното актуализиране и отчитане на мерките и действията. Досегашната практика на тримесечно отчитане на изпълнението на мерките е заменена с отчитането им през интервал от 6 месеца, така че да се намали административната тежест и да се подобри качеството на анализа и отчетността. Изготвянето на следващия отчет съвпада с подготовката на НПР и предвижда събраната отчетна информация да бъде интегрирана в актуализацията на документа за 2015 г.

Докладът съдържа отчет за изпълнението на мерките за периода 1 май – 31 октомври 2014 г. в отговор на препоръките и становището на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г. относно НПР и Конвергентната програма на България за 2014 г. Към България са отправени шест препоръки в областите: фискална политика и данъчна събирамост, устойчивост на публичните финанси (пенсионна система и здравна реформа), пазар на труда и бедност, образование, бизнес среда и енергиен сектор. С оглед на своевременното им адресиране, в изпълнение на чл.7 от РМС № 406 от 20.06.2014 г., компетентните министерства и ведомства изготвиха предложения за нови и актуализираха изпълняваните до този момент мерки. Докладът с нови и актуализирани мерки в отговор на Препоръката на Съвета от 8 юли 2014 г. е приет с РМС 680 от 26.09.2014 г. С него са одобрени 8 нови мерки – 3 мерки по специфична препоръка (СП) 1 (фискална политика и данъчна събирамост); 1 мярка по СП 2 (устойчивост на публичните финанси – пензионна и здравна системи); 3 мерки по СП 3 (заетост и бедност) и 1 мярка по СП 5 (бизнес среда). Актуализирана е и информация по съществуващите мерки в отговор на препоръките във всички области на политиката, с изключение на сектор енергетика, като за някои от мерките информацията е допълнена с нови дейности и ангажименти.

Отчетната информация в доклада е предоставена от компетентните министерствата и ведомствата и е обобщена от дирекция „Икономическа и финансова политика“ в Министерство на финансите. Докладът е структуриран в 3 основни части. В първата част се съдържа кратък анализ на мерките за структурни реформи по области на политика от гледна точка на идентифицираните предизвикателства пред изпълнението на СП и постигането на НЦ. Разгледани са обема, фазата на изпълнение и същността на мерките във всяка област, като е направен опит оценката да се фокусира върху тяхната адекватност, насоченост и принос за напредъка/изпълнението. Във втората част на доклада се съдържа оценка на напредъка в изпълнението на мерките. Анализирани са рисковете от забавяне или неизпълнение във всяка област на политика. За някои от мерките са идентифицирани възможности за компенсиране на установено забавяне в изпълнението. В третата част на доклада са представени предложения за възможни подобрения във формулирането и изпълнението на някои от мерките, които могат да допринесат при подготовката на актуализацията на НПР за 2015 г. ■

# I. Анализ на мерките в отговор на специфичните за страната препоръки от 8 юли 2014 г. и на мерките в изпълнение на националните цели по стратегия „Европа 2020“

## 1. Мерки в областта на събирамостта на данъците

В тази областна политика България изпълнява общо 11 мерки в отговор на специфична препоръка 1 (СП1) на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г., разпределени както следва:

- 6 мерки заповишаване на данъчната събирамост и справяне със сенчестата икономика
- 4 мерки за подобряване на обслужването и намаляване на административната и финансовататежест
- 1 мярка за подобряване на спазването на данъчното и осигурително законодателство.

Две от петте мерки за повишаване на събирамостта на данъците са нови, одобрени с РМС 680 от 26.09.2014 г. Те са от стратегическо естество и предвиждат разработване на Национална стратегия за превенция и борба с митническите, данъчните и осигурителни измами и отклонението от данъчно облагане, както и на Стратегия за повишаване на събирамостта от данъци, мита и осигурителни вноски. Предвижда се първият документ да се приеме с акт на МС, а вторият с акт на министъра на финансите. Планира се идвата документа да бъдат приети през 2015 г. В рамките на отчетния период по тях са извършени проучвания на добри практики, прегледи и анализи на изпълнявани дейности, идентифицирани са въпроси относно обхвата и съдържанието на документа. Останалите три мерки - механизъм за обратно начисляване на ДДС, извършване на допълнителен фискален контрол от мобилни групи и регионални екипи на НАП и нова организация на процеса по събиране на публични вземания са обезпечени нормативно и са в процес на изпълнение.

Две от мерките за намаляване на административната тежест – опростяване на процеса по деклариране и усъвършенстване на електронните услуги на НАП, са с краен срок 2014 г., а мярката за ползване на облекчен режим на т. нар. „касова отчетност“ на регистрирани по ЗДДС лица е със срок постоянно. Тази група мерки е подсилена с една нова мярка за разработване на Концепция за намаляване на административните разходи, свързани със спазване на данъчното законодателство. През отчетния период са стартирали проучвателни дейности, както и такива, свързани с определяне обхвата и съдържанието на документа.

Наборът от мерки за повишаване на събирамостта на данъците включва и една мярка за засилване на контрола по отношение на незаконното превозване и пренасяне на акцизни стоки, както и една мярка, свързана сежегодното изготвяне на Програма за спазване на законодателството и намаляване на нивата на риск.

Актуализираният през септември 2014 г. набор от мерки засилва фокуса върху увеличаването на приходите от данъци, мита и осигурителни вноски, както и върху налагането на междуинституционален подход и сътрудничество за превенция и борба с митнически, данъчни и осигурителни измами. Съгласно т.10 от преамбула на новата препоръка, с мерките следва да се обхване дейността на всички приходни органи. Мерките следва да включват предварителен анализ на най-значимите рискове за събирането на данъци, оценка на вече предприетите мерки, включително и на мерките за опростяване, както и подобрен контрол. По отношение на данъчното облагане, препоръката поставя три основни цели: повишаване на събирамостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията. Ето защо, в актуализирания набор от мерки препоръката е адресирана с три отделни стратегически документа. Това решение следва да улесни

създаването на логически издържано стратегическо дърво на мерките спрямо целите и да гарантира търсеното сътрудничество между институциите в приноса им за общи резултати и ефекти в набелязаните области. Възприетият подход не изключва възможността, на определен бъдещ етап, мерките да бъдат обединени в един общ стратегически документ. За начало, разделението на областите и съответно на стратегическите документи благоприятства провеждането на задълбочен анализ на съществуващото данъчно облагане и обсъждането на конкретни, целево ориентирани мерки.

В заключение, усилията в краткосрочен етап следва да се насочат към създаване на комплекс от мерки за преодоляване на предизвикателствата, свързани с наличието на: високи нива на недеклариран труд; високи разходи за събиране на приходите; и високи разходи за спазване на изискванията при плащането на данъци. Решаването на тези проблеми ще подпомогне реализирането на ефекта от изградената благоприятна структура на данъците, ориентирана към насърчаване на икономическия растеж.

В рамките на специфична препоръка 1 България има ангажимент да изгради фискален съвет, като го осигури с необходимия за функционирането му капацитет. В отговор на тази препоръка Министерство на финансите изготви проект на Закон за Фискален съвет и корективни механизми, който се очаква да бъде одобрен от МС до края на януари 2015 г.

## **2. Мерки за повишаванена ефективността на разходите в здравеопазването и образованието**

В областта на *политиката за осигуряване на ефективно спрямо разходите здравно обслужване*, в отговор на СП2 на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г., България изпълнява общо 10 мерки, разпределени в следните направления:

- 2 мерки за развиване на възможностите за извънболнично лечение
- 3 мерки за подобряване на ценообразуването на услугите в областта на здравеопазването при обвързване на финансирането на болниците с резултатите
- 5 мерки за осигуряване на ефективно спрямо разходите здравно обслужване

Осем от всички 10 мерки са актуализирани в края на септември 2014 г. в отговор на специфичните препоръки на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г. Очакваният ефект от първите две групи от мерки е свързан с *повишаване на качеството на здравните услуги и ефективно разходуване на средствата*. При третата група, състояща се от 5 мерки, се наблюдава по-широк спектър от ефекти, като към ефектите от първите две групи се прибавя и *достъпът до качествени здравни услуги*.

Като цяло, дефинирианият набор от мерки е добре насочен към предизвикателствата пред системата, които в дългосрочен план са причина за нездадоволителното равнище на показателите за здравния статус на населението. Именно натрупаните отрицателни ефекти, резултат от отлагане във времето на предприемането на адекватни и решителни реформи, увеличава нуждите от здравеопазване и дългосрочни грижи, а оттам и необходимите разходи. Следва да се има предвид, че върху резултатите на системата на здравеопазване въздействат негативно ефекти и резултати от функционирането на други системи, както и от натрупани проблеми и недостатъци в тях. Тези ефекти се засилват допълнително от неефективното разпределение на разходите в системата, в т.ч. и от наличието на възможности за нерегламентирани плащания.

Мерките за *развиване на възможностите за извънболнично лечение* предвиждат създаване на стандарт по „обща медицина“ и преразглеждане на медицинските стандарти за болнична и извънболнична помощ. Мерките са на етап подготовка на необходимата подзаконова нормативна база. Тяхното реализиране може да допринесе в краткосрочен план до извеждане на дейности от скъпоструващата болнична помощ в извънболнична помощ. В дългосрочен план, освен преки ефекти от преструктурирането на разходите в системата,

мерките могат да имат и странични положителни ефекти, например върху заетостта, свързана с предоставянето на дългосрочни грижи. Не следва обаче да се пропуска необходимостта още на този етап да бъдат включени и мерки за предотвратяване на възможностите за нерегламентирани плащания в рамките на извънболничното лечение.

Две от мерките за подобряване на ценообразуването на услугите в областта на здравеопазването са законодателни по характер и предвиждат замяна на модела за пасивно реимбурсиране с модел на финансиране по методология за стратегическо планиране, както и засилване на контрола за спазване на правилата за добра медицинска практика и утвърдените медицински стандарти. Те са подкрепени от създаването на информационен масив за вида и броя договори на всеки лекар с НЗОК. Това са важни елементи на всяка система. Следва обаче да се има предвид, че смяната на модела изисква силен административен капацитет, обезпеченост с информация по устойчиви показатели за изпълнение (не само такива, измерващи състоянието на входа на системата) и не на последно място, дългосрочен политически ангажимент. Замяната на модела на пасивно реимбурсиране показва експлицитно намерение за замяна на модела на управление на търсенето на здравни услуги с управление на предлагането им. Неясен обаче остава избраният конкретен подход за прозрачно остойностяване на услугите, както и въпросът, свързан с оптимизиране на управлението на различните източници на финансиране.

Три от мерките за осигуряване на ефективно спрямо разходите здравно обслужване са на етап концепция, което показва средносрочния им характер. Трябва да се отчете и фактът, че направеният в тези документи избор следва да бъде тясно обвързан с мерките за подобряване на ценообразуването на услугите. Концепцията за преструктуриране на болничната помощ за периода 2015 – 2020 г. планира интервенции, насочени към оптимизация на болничната помощ и намаляване броя на болничните легла. Наблюдава се стремеж към засилване на фокуса на интервенциите към подобряване на ранната диагностика, както и пренасочване на усилия за подобряване на възможностите за спешна диагностика. Не следва да се пропуска фактът, че успешното преструктуриране на системата на болничната помощ до голяма степен се определя и от развитието на възможностите за извънболнично лечение.

Концепцията за развитие на системата за спешна медицинска помощ в Република България 2014-2020 г.е базирана на адекватен анализ на състоянието на системата и съдържа подходящ набор от добре идентифицирани стратегически елементи. Заявените понастоящем очаквани резултати в плана за действие към концепцията могат да бъдат подкрепени с информация, отчитаща резултати във връзка с достъпа, качеството на предоставяната услуга, нейната адекватност и т.н.

Концепцията за лекарствена политика предвижда създаване на ясни правила за участниците на фармацевтичния пазар, както и на междуинституционално звено за координация на проверки на ИАЛ и РЗИ за преустановяване на незаконните практики в лекарствоснабдяването.

Останалите две мерки от тази група са свързани с актуализация на националната здравна карта, която е основен инструмент за регулиране разходването на обществения ресурс в зависимост от потребностите на населението от медицински услуги, и с осигуряването на подкрепа за държавни и общински лечебни заведения в по-малки и отдалечени населени места посредством методика на Министерството на здравеопазването (МЗ). Двете мерки са насочени към оптимизиране на болничната мрежа и решаването на проблема, свързан с осигуряването на равнопоставеност до здравно обслужване.

В заключение, избраният подход на реформиране на системата на здравеопазването фрагментиран, подчинен на няколко концепции и модела, което застрашава ефективната интеграция на отделните компоненти на системата и на тяхната адекватна взаимосвързаност. Основните стратегически документи са на концептуален, стратегически етап, като приложението им предстои в средносрочен план.

В областта на *политиката за повишаване на ефективността на разходите за образование* България изпълнява общо 19 мерки, 10 от които са в отговор на СП4 на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г., а останалите 9 са по НЦ4. Мерките по СП4 са разпределени както следва:

- 1мярка свързана с модернизация на системата на средното образование
- 1 мярка осигурява съответствие на висшето образование с изискванията на пазара на труда
- 3 мерки осигуряват съответствие на резултатите от професионалното и висшето образование с потребностите на пазара на труда
- 1 мярка насърчава партньорствата между образователните институции и деловите среди
- 1 мярка повишава качеството на институциите за професионално образование и обучение
- 3 мерки подобряват достъпа до качествено приобщаващо предучилищно и училищно образование - за децата в неравностойно положение, в частност ромите

Мерките по НЦ4 са в следните направления:

- 4мерки са насочени къмподобряване на качеството на средното образование
- 2 мерки разширяват достъпа до средното образование
- 1 мярка цели повишаване на пригодността за заетост и на социалната интеграция
- 2 мерки са насочени към разширяване на достъпа до висше образование

Мерките в отговор на СП4 се отнасят до две основни направления: увеличаване на нивото и адекватността на уменията, придобити на всички образователни равнища, за да отговарят по-добре на потребностите на пазара на труда и подобряване на достъпа до качествено приобщаващо предучилищно и училищно образование за децата в неравностойно положение, в частност от ромски произход. Първото направление е адресирано с широка палитра от мерки – 7 на брой. Това до голяма степен се определя от необходимостта за извършване на корекции в системата на всички образователни равнища, както и от нуждата от осигуряване на подходяща връзка между образователните институции на отделните нива на образование. Тези стъпки са изключително важни за по-тясното обвързване на резултатите с потребностите на пазара на труда.

Комбинирани са различни по мащаб мерки. Мерки, регламентиращи цялостното модернизиране на системата на средното образование или определящи стратегическата насока на развитие на висшето образование, са съчетани с по-конкретни мерки, като например оствременяване на учебни програми, актуализиране на методологията и индикаторите на рейтинговата система, осигуряване на практическо обучение на студенти. Съществува риск при евентуално забавяне или изпреварване в изпълнението на мерки с широк обхват и стратегическо значение да се налага прекояване и актуализиране на останалите мерки (при условие, че няма промяна в планираните крайни цели/ефекти/резултати, както и в декларираните ангажименти за реформи).

Дългото отлагане на *приемането на закона за училищното образование* и поредното му връщане за преработване оставя средното образование без така необходимата, адекватна на настоящите условия и предизвикателства рамка. Това забавя решаването на ключови за управлението на системата на средното образование въпроси като модернизиране на учебните програми, засилване на привлекателността и престижа на учителската професия, повишаване на качеството на обучението. Сериозно внимание следва да се обрне и на модела на финансиране на системата, като се акцентира на обвързването на разходите с резултатите.

Незадоволителното качество на професионалното образование и обучение (ПОО) основно се свързва с ниското качество на материално-техническата база като компонент на учебната среда и ограниченната практическа насоченост на обучението. Предвидената на етап годишна актуализация на НПР мярка приключи с разработването на концепция за развитие на

ПОО.На 22.10.2014 г. Министерски съвет прие<sup>1</sup> Стратегия за развитието на професионалното образование и обучение в Република България за периода 2015-2020 г. С изпълнението на стратегията се очаква постигането на дълготраен положителен ефект за осигуряване на качество и ефективност на професионалното образование и обучение; осигуряване на гъвкав достъп до професионалното образование и обучение; реализиране на професионалното образование и обучение в контекста на ученето през целия живот и засилване участието и отговорностите на всички заинтересовани страни за осигуряване на кадри с необходимата за икономиката квалификация. Разработен е проект<sup>2</sup> на Наредба за реда и условията за валидиране на професионални знания, умения и компетентности. В процес на разработване е проект на постановление за определянето на критериите за включване на професии в Списъка със защитените от държавата професии на областно ниво и на условията и реда за тяхното допълнително финансиране. Целта е осигуряване на оптимални условия за организиране и провеждане на качествено професионално образование и обучение по професии, предложени от областните съвети за регионално развитие и регионалните структури на организацията на работодателите. По този начин ще се отговори на потребностите от квалифицирани, но липсващи на местния и регионален бизнес, кадри. През следващата година се планира изготвянето на наредби за осигуряване на качеството на ПОО и за организация на обучение чрез работа (дуално обучение).

Реформите във висшето образование се задържат продължително време в стратегическа фаза. В рамките на отчетния период е изгoten актуализиран вариант на проекта на стратегия, разработен е план за действие и са приети две решения на МС за предложение до Народното събрание (НС) за приемане на *Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г.*. Второто включва и приемане на План за действие. В стратегията са очертани основните цели и направления в развитието на системата на висшето образование. Тя предвижда съществено повишаване на качеството на висшето образование и на съвместимостта му с европейските системи за висше образование, както и изграждане на устойчива и ефективна връзка между висшите училища и пазара на труда и постигане на динамично съответствие между търсенето и предлагането на специалисти с висше образование.

Стратегията залага и на усъвършенстване на моделите на акредитация и на рейтинговата система на висшите училища за осигуряване на обективна оценка на качеството на обучението по отношение на нивото на подготовка (базова, специализирана, практическа, меки умения, участие в научна дейност) и реализацијата на завършилите. Рейтинговата система на висшите училища е важна мярка, която в бъдеще трябва да подпомогне диференцирането на финансирането според резултатите - качеството на образоването и реализацијата на завършилите.

Три са мерките за подобряване на достъпа до качествено приобщаващо предучилищно и училищно образование за децата в неравностойно положение, в частност ромите. По мярката, свързана с програми за работа в мултикультурна среда се изпълнява Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, която е насочена към предотвратяване на ранно напускане на образователната система. Останалите две мерки целят осигуряване на интегрирано и включващо обучение на деца и ученици със специални образователни потребности (СОП).

Мерките в изпълнение на НЦ4 са в три направления - подобряване на качеството на средното образование, осигуряване на достъп до средно и висше образование и повишаване на пригодността за заетост и социална интеграция. Мерките за подобряване качеството на средното образование съчетават три важни елемента на системата – развитие на педагогическите кадри, осигуряване на възможности за организиране на обучение чрез работа

<sup>1</sup>Протоколно решение № 43.6/22.10.2014 г.

<sup>2</sup>Наредба № 2 за реда и условията за валидиране на професионални знания, умения и компетентности, издадена от министъра на образованието и науката на 13.11.2014 г. (ДВ бр.91/21.11.2014 г.).

(дуално образование) и инспектиране. Първата мярка е преминала стратегическа фаза на планиране и предстои изпълнение на мерките и дейностите по Националния план за изпълнение на дейностите по *Националната стратегия за развитие на педагогическите кадри*. Мярката, свързана с въвеждане на *дуалното образование*, е на етап разработване на подзаконови нормативни актове, след приетото изменение и допълнение на Закон за професионалното образование и обучение (ЗПОО). Третата мярка от тази група е свързана с разработването на *нов модел на инспектиране в училищното и предучилищното образование*, като е премината фазата на апробация и предстои разработването на стандарт за инспектиране.

Две мерки са насочени към разширяване на достъпа до средното образование чрез *реинтеграция на отпаднали ученици* и чрез *осигуряване на образователна подкрепа на ученици с трудности в обучението*. Втората мярка включва и прилагане на нов модел на целодневна организация на учебния процес. През последните две години се наблюдава устойчивост в дела на ранно отпадналите от образователната система лица на възраст 18-24 г. Темпът на намаление е минимален, което подсказва необходимост от засилване на усилията по изпълняваните мерки по всяко от заложените в Стратегията за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система направления: превенция, интервенция и компенсиране.

Две мерки се изпълняват за осигуряване на достъп до висшето образование - изплащане на студентски стипендии и отпускане на студентски кредити и подобряване на образователната инфраструктура.

Мярката, свързана с *кариерното ориентиране на учениците*, е ефективен подход за намаляване на младежката безработица. Подпомагането на младите хора при техния професионален избор е от съществено значение за формирането на положително личностно отношение към труда, за създаването на професионално самочувствие и удовлетвореност от упражняваната професия.

Чрез *въвеждането на системата за валидиране на знания и умения, придобити в живота, по време на работа или чрез упражняване на хоби, за което хората не притежават документ за професионална квалификация*, ще се даде възможност на безработни, отпаднали от образователната система или заети, които искат да „легализират“ уменията си в различни области, да получат държавно признати документи за съответната професионална степен. Този процес ще подпомогне преквалификацията на гражданите. Анализирани са европейските практики и през отчетния период мярката е в заключителния етап на разработване на проект на наредба, която предстои да бъде приета в началото на следващия отчетен период.

### **3. Мерки в областта на пенсионната система**

За четвърта поредна година от 2011 г. България получава препоръка, насочена към реформиране на пенсионната система в страната. За да бъде адресирана препоръката от 1 януари 2011 г. бяха въведени законодателни промени в Кодекса за социално осигуряване, целящи увеличаване на законоустановената възраст за пенсиониране и трудовия стаж с по 4 месеца всяка календарна година. Така условията за пенсиониране бяха повишени от 2012 г., а не както бе планирано от 2021 г. През 2013 г. беше взето решение увеличаването на възрастта и стажа за 2014 г. да бъдат замразени при нива от 2013 г., но това е мярка само за една година, като от 2015 г. се очаква да се премине към записаните в КСО увеличения на възрастта и стажа с по 4 месеца всяка календарна година. В резултат на това решение, Европейската комисия адресира препоръка, вкоято е отправена остра критика към провежданата политика. Посочва селипсата на напредък относно пенсионната реформа, както и вероятносттата да застраши дългосрочната устойчивост на държавната пенсионна система, да увеличи риска от бедност и социално изключване в резултата на лошата адекватност на системата и да обезсърчи възрастните хора да останат по-дълго на пазара на труд.

През 2014 г. за адресиране на предизвикателствата в пенсионната система са предложени общо 5 мерки в отговор на специфична препоръка 2 на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г., разпределени както следва:

- 1 мярка за намаляване на ранното пенсиониране
- 1 мярка за изравняване възрастта на пенсиониране между мъжете и жените
- 1 мярка за обвързване на възрастта за пенсиониране с очакваната продължителност на живота
- 2 мерки за въвеждане на по-строги критерии за отпускане на пенсии за инвалидност.

През последните години общо 23 от 28 държави-членки вече са заложили в законодателството си настоящи или бъдещи увеличения на пенсионната възраст за жените и/или мъжете. В много случаи, увеличението се придвижава от (постепенно) изравняване на пенсионната възраст за мъжете и жените. Все повече държави са предприели стъпки за обвързване увеличението на възрастта за пенсиониране с продължителността на живот.

Много държави ограничиха достъпа до широко използваните начини за ранно пенсиониране, като продължителните обезщетения за безработица или обезщетения за инвалидност. В някои държави членки обаче възможностите за ранно напускане на пазара на труда все още нарушават адекватността и устойчивостта на пенсийте и водят до намаляване на заетостта и растежа.

Важно е да се отбележи, че някои държави все повече придвижват пенсионните си реформи с мерки за стимулиране на активния живот на възрастните хора на местата на работа и пазарите на труда. Усилията в тази област обаче все още са прекалено ограничени и некоординирани. За да се увенчаят с успех пенсионните реформи, държавите членки трябва значително да разширят и активизират мерките за улесняване и насърчаване на жените и мъжете да работят до по-висока възраст.

Предвид факта, че към настоящия момент не се вижда ясен напредък за адресиране на препоръката, както и липсата на мерки насочени към изравняване възрастта на пенсиониране между мъжете и жените и за обвързване на възрастта за пенсиониране с очакваната продължителност на живота, се очаква тази препоръка да фигурира и през 2015 г. През септември в областта на пенсионната система беше предложена 1 нова мярка, одобрена с РМС 680 от 26.09.2014 г., с коятода се въведе механизъм за обвързване законоустановената възраст за пенсиониране с очакваната продължителност на живота

#### **4. Мерки в областта на бизнес средата, иновациите и конкурентоспособността**

В областта на бизнес средата, иновациите и конкурентоспособността България предприема общо 32 мерки, разпределени както следва:

- 20 мерки в отговор на специфична препоръка 5 на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г. (СП5)
- 7 мерки в изпълнение на националната цел за инвестиции в НИРД
- 5 мерки в подкрепа на конкурентоспособността за дневния и утешния ден, основен приоритет в общите насоки на ЕС.

Наблюдения относно развитието на мерките от стартирането на Европейския семестър през 2011 г. досега показват, че динамиката (както по отношение на броя, така и на същността на мерките в отговор на специфични към страната препоръки) в тази област е най-голяма и се засилва. Мерките за изпълнение на националната цел за инвестиции в НИРД са с по-дългосрочен (стратегически) характер и не търсят особени промени във времето.

Според броя на мерките, се открояват три подобласти на СП5, които се адресират с 4-5 мерки на политиката, а именно: намаляване на бюрократията, съдебна система и система за обществени поръчки.

- 4 мерки за намаляване на административна и регуляторна тежест за бизнеса

- 2 мерки за подобряване достъпа до финансиране за МСП
- 3 мерки за развитие на електронното управление
- 4 мерки за подобряване на системата за обществени поръчки
- 5 мерки за подобряване качеството на съдебната система и процедурите по несъстоятелност
- 3 мерки за борба с корупцията
- 7 мерки за стимулиране на научните изследвания и иновациите
- 2 мерки за насьрчаване на предприемачеството и подкрепа за МСП
- 1 мярка за подобряване на административния капацитет
- 1 мярка за развитие на пътната инфраструктура

Съществува една под-област на СП5, която не се адресира с мерки, чието изпълнение изисква проследяване. Това е препоръката за приложение на законодателството за просрочени плащания. Въпреки това България докладва чрез НПР 2014 г. за предприети действия в тази насока.

*Мерките за намаляване на бюрокрацията* чрез намаляване на административна и регуляторна тежест са със законодателен и приложен характер и обхващат всички аспекти на проблема (опростяване/премахване на режими, опростяване на процедури, предотвратяване създаването на допълнителна тежест, промяна в модела на определяне на държавните такси). Въпреки че изглеждат напълно подходящи и адекватни, пропускането на стратегическия етап в планирането на мерките води до множество инициативи в тази подобласт, които неминуемо имат положителен ефект върху бизнеса, но без съществен ефект върху показателите за оценка, използвани от ЕК. Най-критичните области в доклада на Световната банка DoingBusiness 2015 продължават да бъдат достъп до електроенергия, разрешителни за строеж и плащане на данъци.

*Мерките за подобряване достъпа до финансиране на МСПса* изцяло с приложен характер и включват както развитието на финансови инструменти за рисков капитал в подкрепа на иновативни и стартериращи предприятия, така и развитието на традиционни кредитни инструменти от Българската банка за развитие (ББР) в подкрепа на микропредприятия, МСП и експортно-ориентирани предприятия. Те са допълнени с мерки за улесняване достъпа до публичен ресурс чрез участие на МСП в обществени поръчки. Въпреки че са насочени напълно адекватно към развитието на алтернативни инструменти за финансиране на МСП, мерките явно са недостатъчно амбициозни съобразно проблемите в тази подобласт, което частично се потвърждава и от задължността на нефинансовите предприятия от частния сектор и слабата инвестиционна активност в страната.

*Мерките за развитие на електронното управлениепредставляват изпълнение на проекти, финансирали със средства от европейските фондове.* Принципно, концептуалната и стратегическа фази на мерките в сектора се считат за приключили, с приемането през март на Стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2014 – 2020 г.) и на Пътна карта за изпълнението на стратегията, съответнопрез май 2014 г. Отчитат се слабости в целенасочеността на предприеманите действия, свързани с липсата на централизирано планиране на проектите в областта на електронното управление. В тази връзка са разширени правомощията на Съвета за електронно управление към Министерския съвет, който изпълнява ролята на „национална платформа“ на най-високо ниво в държавата за централизирано налагане и координирано изпълнение на националната и секторните стратегии в областта на е-управлението. В рамките на отчетния период не са извършени законодателни промени. Такива се подготвят за първото полугодие на 2015 г. Те са свързани със структурата на единния системен интегратор и с въвеждането на електронна идентификация.

*Мерките за подобряване системата на обществени поръчки* са със законодателен характер и са свързани основно със засилване на предварителния контрол при възлагането на поръчки, осъществяван от АОП, както и с бъдещото развитие на електронното възлагане. Мярката за въвеждане на електронни обществени поръчки все още е в концептуална фаза като

предстои разработване и избор на модел за електронно възлагане, в съответствие с насоките, публикувани от ЕК. Поетапното въвеждане на електронното възлагане ще стартира от 2016 г. като първоначално ще се реализира чрез осигуряване на задължителна електронна комуникация между възложителите и участниците, включително електронно подаване на оферти. До 2020 г. следва да се въведат напълно всички етапи на електронното възлагане. С приемането на Национална стратегия за развитие на сектора за периода до 2020 г. в началото на юли 2014 г. се налага стратегически подход в решаването на проблемите в сектора.

*Мерките за качество на съдебната система* са със законодателен и приложен характер, като се основават на проект за актуализирана версия на стратегия за съдебната власт до 2020 г. Мерките със законодателен характер са насочени към промени в Наказателния кодекс с цел дефиниране на ключови престъпления и промени в Търговския закон с цел усъвършенстване на производството по несъстоятелност. Мерките с приложен характер, които се базират на промени в Закона за съдебната власт, са свързани с осигуряване на прозрачност и интегритет на системата при назначаването на висши кадри, повишаване ефективността на системата чрез по-добро управление на работата на магистратите и въвеждане на ИКТ в регистрацията и управлението на съдебните дела. Мерките са напълно адекватни по отношение на отправяните към страната препоръки в рамките на Европейския семестър, но трябва да се има предвид че от страната ни се очаква цялостен отговор на множеството проблеми относно качеството, ефективността и независимостта на съдебната система, така както са изложени в препоръките на доклада по Механизма за сътрудничество и оценка.

*Мерките за борба с корупцията* произтичат от изпълнението на два стратегически документа - Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност в България Стратегия за превенция и борба с корупцията в съдебната система. Изработването на единни правила при налагане на дисциплинарни наказания в съдебната система представлява адекватен отговор на една от препоръките за борба с корупцията в доклада по Механизма за сътрудничество и оценка. Подходящо е в отчета на мярката „*Изпълнение на Стратегията за превенция и борба с корупцията в съдебната система*“ с постоянен срок на действие да се докладва за изпълнението на конкретни, по-съществени мерки от стратегията или поне да се изясни тяхната насоченост.

*Мерките за стимулиране на инвестициите в НИРД* обхващат стратегически мерки като разработване на Иновационната стратегия за интелигентна специализация и планове за действие към Националната стратегия за развитие на научните изследвания. Останалите мерки са с приложен характер и са насочени към различни аспекти на научно-иновационната система (приложение на финансови инструменти в подкрепа на научно-изследователска и иновационна дейност, изграждане на научно-изследователска и про-иновативна инфраструктура, подобряване качеството и ефективността на научно-изследователската дейност). Мерките са допълващи се, добре насочени и с дългосрочен характер. Техният ефект засега е незначителен за постигане на националната цел за 1.5% инвестиции в НИРД като дял от БВП към 2020 г.

С оглед значимостта за страната, напредъкът в областите на сърчаване на предприемачеството и подобряване на административния капацитет е недостатъчно докладван в Европейския семестър.

## **5. Мерки в областите за тъст и социална политика**

Според Оценката на ЕК България е постигнала самоограничен напредък в изпълнението на препоръките от 2013 г. по отношение на пазарана труда, образоването, здравеопазването и бедността и социалното изключване, тъй като въпреки големите забавления в изпълнението не са били приети основни мерки в тези области. В доклада се посочва още, че реформите,

особено на пазара на труда, не са достатъчно амбициозни и ориентирани към бъдещето, за да се справят с предизвикателствата по всеобхватен начин<sup>3</sup>.

В края на ноември 2014 г. ЕК публикува своя доклад за ранно предупреждение за наличието на макроикономически дисбаланси, където България прекрачва праговете на 4 индикатори, два от които са разходите за труд и високите нива на безработица. В доклада се посочва, че въпреки намаляване равнището на безработица през първата половина на 2014 г., тя все още остава висока, при стойност над 12 % през 2013 г. В допълнение, младежката безработица продължава да расте, а дългосрочната безработицата остава висока. В комбинация с все още намаляващата заетост, това води до увеличаване на значими социални предизвикателства, пред които страната вече е изправена, изразявачи се във високите рискове на бедността и социалното изключване.

Основните предизвикателства в областта на заетостта и на социалните политики са следните:

- Укрепване капацитета на Агенцията по заетостта – (3 мерки)
- Повишаване на ефективността и ефикасността на активните политики на пазара на труда – (5 мерки и 2 под-мерки<sup>4</sup>)
- Активно участие на нискоквалифицираните, чрез минималните осигурителни прагове – (2 мерки)
- Механизъм за определяне на минималната работната заплата – (1 мярка)
- Подобряване на ефективността на социалните услуги и трансфери за деца и възрастни хората намаляване на бедността и социалното изключване - (7 мерки+3 мерки в НЦ 5)
- Повишаване на заетостта – (3 мерки в НЦ1).

Общо мерките в област заетост и социални политики са 24, като те са разпределени съобразно специфични препоръки и национални цели. За повишаване участието на пазара на труда и активиране на нискоквалифицирани лица и младежи, както и за стимулиране по-дългото оставане на пазара на труда от по-възрастните се изпълняват 15 мерки (12 мерки по СП3 и 3 мерки по НЦ1). Мерките за намаляване на бедността и социалното изключване са общо 9, като 6 от тях са по СП3 и 3 - по НЦ5.

Срокът за изпълнение на мерките е различен, като той варира от изпълнение до края на 2014 г. (3 мерки) и стига до края на 2023 г. (2 мерки), като също се наблюдават мерки с постоянен срок на изпълнение (5 мерки). Най-голям е делът на мерките със срок на изпълнение до 2015 г. и до 2020 г. (по 5 мерки), което показва, че фокусът на мерките е насочен към срочноизпълнение на препоръките или предизвикателствата, както и към по-дългосрочно обвързване на мерките за постигане на по-добри резултати. Почти всички мерки са във фаза на приложение.

В отговор на отправените към България препоръки от 2014 г. са включени допълнителни мерки, които са:

- „Актуализиране на системата за мониторинг на изпълнението в Агенцията по заетостта“ - чрез нея ще се извърши преглед на текущото състояние на система за мониторинг на Агенцията по заетостта, идентифициране на областите, по отношение на които е необходимо системата да бъде усъвършенствана и допълване и актуализиране на индикаторите в рамките на системата за мониторинг;
- „Усъвършенстване на механизма за определяне на МОД“ - предвижда се да се извърши преглед и да се направят предложения за усъвършенстване на механизма за определяне на минималните осигурителни доходи (МОД) и;

<sup>3</sup> Оценка на Националната програма за реформи и на Конвергентната програма за 2014 г. на България

<sup>4</sup> Тези мерки не са включени в общия брой на мерките, тъй като са част от 1 мярка.

- „Изготвяне на насоки за изменение на законоустановения размер на минималната работна заплата, отчитащи въздействието ѝ върху заетостта и конкурентоспособността“.

## 6. Мерки в областите мрежови индустрии (енергетика и ИКТ) и околната среда

В областите климат-енергетика и мрежови индустрии са формулирани общо 17 мерки, разпределени както следва:

- 8 мерки в отговор на специфична препоръка 6 на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г. (СП6)
- 7 мерки в изпълнение на националната цел 3 „Климат-енергетика“ (НЦ3)
- 2 мерки в подкрепа на ИКТ, в рамките на Водеща инициатива (ВИ) „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“

Според броя на мерките, се открояват шест подобласти на СП6, НЦ3 и ВИ, които се адресират с мерки на политиката, а именно подобряване на енергийната ефективност/намаляване на въглеродните емисии, засилване на конкуренцията в мрежовите индустрии, ефективно използване на ресурсите, опазване на околната среда, сигурност на доставките и използване на ВЕИ в транспорта:

- 5 мерки за подобряване на енергийната ефективност/намаляване на въглеродните емисии;
- 3 мерки за засилване на конкуренцията в мрежовите индустрии;
- 2 мерки за ефективно използване на ресурсите;
- 1 мярка за опазване на околната среда;
- 2 мерки за гарантиране сигурността на доставките;
- 1 мярка за използване на ВЕИ в транспорта;
- 1 мярка обхващаща всички области;
- 3 мерки в областта на ИКТ.

Най-много мерки са заложени за подобряване на енергийната ефективност/намаляване на въглеродните емисии. По-голямата част от тях са приложен характер и представляват различни схеми за финансиране на енергоспестяващи технологии и използване на енергия от ВЕИ, насочени към домакинствата, бизнеса и администрацията. Те се допълват от мерки със стратегически и приложен характер, които целят засилване на координацията на политиката по енергийна ефективност и изменения на законодателната рамка за насърчаване на инвестициите в тази област. Въпреки това, равнището на енергийната интензивност на икономиката на България остава най-високо в ЕС и са необходими допълнителни усилия за осъществяване на напредък в тази област, както по отношение на координацията на политиката, така и по отношение на мащаба на приложните мерки. Действия следва да се предприемат и за ограничаване на риска от забавяне на изпълнението на планираните схеми за финансиране, свързан с отложеното стартиране на новия програмен период.

Мерките за засилване на конкуренцията в мрежовите индустрии са мащабни и със концептуален и законодателен характер, като основно касаят промяна на законодателството във връзка с регламентиране на правилата, функциите и работата на различните участници на енергийния пазар. Тяхното изпълнение следва да осигури по-нататъшна либерализация на пазара на електроенергия и газ в България чрез въвеждане на нов пазарен сегмент и интеграция на пазара със съседните пазарни зони и обединените пазари. Въпреки че мерките са адекватни спрямо препоръките на Съвета на ЕС, напредъкът при укрепването на независимостта и ефективността на регулирането, капацитетът на регулаторния орган и създаването на прозрачни пазари за търговия на едро остават ограничени. Характерът на мерките и политическата чувствителност на този сектор, дължащи се на социалното му

измерение, крият рискове пред навременното и правилно изпълнение на предвидените реформи.

*Мерките за ефективно използване на ресурсите* са с нормативен и приложен характер за всички аспекти на ценовата политика по водите (такси и цени), съобразно принципа на възвръщаемост на разходите и принципа „замърсителят плаща“, а по отношение на повишаване на капацитета в управлението на водите – мерките са свързани, както с изпълнението на национални проучвания и разработване на национални методики за целите на вторите планове за управление на речните басейни, така и с повишаване на капацитета на бенефициентите на инвестиции в областта на водите (който се посочва като проблемен от ЕК). Приложната фаза на мерките е свързана с подобряване на състоянието на водите, като тя е предвидена да се реализира през новия програмен период.

*В областта на опазването на околната среда* се изпълнява една мащабна стратегическа мярка, свързана с приемането на Национален план за управление на отпадъците, чрез който ще се изпълняват мерки за оползотворяване на отпадъците чрез рециклиране, повторно използване и/или извлечане на вторични сировини и енергия. Реализирането на тази мярка ще окаже влияние и върху напредъка в областта на *ефективното използване на ресурсите*.

*За гарантиране сигурността на доставките* са заложени две мащабни мерки, насочени към гарантирането на устойчивостта на системата срещу прекъсване на доставките на газ и диверсифицирането на доставчиците чрез изграждане на междусистемните газови връзки и разширяване на капацитета за съхранение. Мерките са добре насочени и с дългосрочен характер.

*За използване на ВЕИ в транспорта* се изпълнява една стратегическа мярка в концептуална фаза, свързана с разработването на нов дългосрочен стратегически документ за развитие на устойчивата мобилност. Мярката изглежда подходяща и адекватна, но това следва да се прецени на приложния етап. Предвид високата енергийна интензивност на сектор „Транспорт“ изпълнението ѝ е от изключителна важност за навременното достигане на целта за използване на енергия от ВЕИ в транспорта до 2020 г.

*Мерките по Водещата инициатива „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“* са с приложен характер и са свързани основно с изграждане и разширяване на широколентовата инфраструктура с цел гарантиране на достъп до отдалечени и слабо-урбанизирани райони, както и спредоставяне на достъп от следващо поколение. Широколентовото покритие в България е над средните стойности за ЕС, но се наблюдава дисбаланс между гъсто населените места – 63 %, средно населените места – 41.6 % и слабо населените места – 38.8 %. Мерките са адекватни по отношение на отправяните към страната препоръки, но следва да се има предвид, че са необходими и действия за преодоляване на проблемите с ниската компютърна грамотност на населението, ниското равнище на оборотите на предприятията, реализирани чрез електронна търговия, както и административните пречки пред инвестициите в ИКТ сектора.■

## **II. Напредък в изпълнението на мерките**

### **1. Мерки в областта на събирамостта на данъците**

Изпълнението на мерките в тази област на политика е съгласно планирания график. Две от петте мерки за повишаване на събирамостта на данъците са нови, одобрени с РМС 680 от 26.09.2014 г. Изготвянето на „Национална стратегия - измами и отклонение от данъчно облагане“ цели налагане на междуинституционален подход и сътрудничество за превенция и борба с митнически, данъчни и осигурителни измами. Към края на отчетния период са проучени редица добри практики за превенция и борба с митническите, данъчните и осигурителни измами и отклонението от данъчно облагане. Втората нова мярка предвижда изготвяне на „Стратегия за повишаване на събирамостта от данъци, мита и осигурителни вноски“, като на този етап е направен преглед на актуалното състояние. Анализирани са изпълняваните действия/мерки за повишаване на събирамостта от данъци, мита и осигурителни вноски, както и съответствието им с изискванията за конкретност, измеримост, постижимост, съгласуваност и определеност във времето. Останалите три мерки за повишаване на данъчната събирамост и справяне със сенчестата икономика са с дългосочен срок и изпълнението им върви по план.

От четирите мерки за подобряване на обслужването и намаляване на административната и финансовата тежест, една е нова (одобрена с РМС 680 от 26.09.2014 г.). Изготвянето на „Концепция за намаляване на административните разходи, свързани със спазване на данъчното законодателство“ стартира с проучване на добри европейски практики и идентифициране на ключови въпроси от значение за анализа на текущото състояние и за определяне на обхвата и съдържанието на концепцията. От 1 януари 2014 г. е въведен облекчен режим на т. нар. „касова отчетност“ на регистрирани по ЗДДС лица, като мярката е със срок постоянно. Останалите две мерки – „внедряване и усъвършенстване на електронните услуги на НАП“ и „Опростяване процеса на деклариране“ се изпълняват по план и се планира да приключат до края на 2014 г.

Последните две мерки – „противодействие на митнически, валутни и акцизни нарушения“ и „програма за спазване на законодателството и намаляване на нивата на рисък“ са със срок постоянно. По първата мярка, в следствие на извършен в ЦУ на НАП анализ на риска, за проверка са селектирани 107 лица, извършващи дейности с горива. Осъществена е първоначална подготовка, като съвместните проверки на НАП и Агенция „Митници“ са стартирали през септември в обекти и места, предназначени за съхранение на течни горива. Същевременно, от ръководството на двете агенции са планирани съвместни контролни действия и оперативен анализ, като от началото на октомври митническите органи и органите по приходите извършват ежеседмични проверки на обекти за търговия с течни горива (бензиностанции). В резултат на тези проверки са обезпечени като доказателства (иззети или оставени на отговорно пазене) над 300 хил. литра енергийни продукти с недоказан произход. В резултат на оперативни действия на митническите органи в района на Дунав мост 1 е предотвратено неправомерно преминаване през страната и незаконна реализация на над 100 хил. кг. смазочни масла. С оглед на цялостното изпълнение на мярката, в частта ѝ превенция на акцизните нарушения, през периода май - октомври, митническите органи са иззели/задържали над 95 хил. литра етилов алкохол, над 11.2 млн. къса цигари, над 23 хил. кг. тютюн за пушене, над 341 хил. литра енергийни продукти (вкл. маркирани горива за отопление, използвани не по предназначение). По втората мярка, през отчетния период са извършени анализи и оценки на конкретни рискове, които след това са приоритизирани според тяхната значимост. Изготвена е „Програма за спазване на законодателството и намаляване на нивата на рисък за 2014 г.“, в която са планирани мерки за повишаване на спазването на законодателството. Част от тях вече са инициирани.

## **2. Мерки за повишаванена ефективността на разходите в здравеопазването и образованието**

Изпълнението на мерките за повишаване на ефективността на разходите в здравеопазването се движи съгласно планирания график. Изпълнението на дветемерки за развиване на възможностите за извънболнично лечение е планирано да приключи в рамките на настоящата година. По първата е изготвен стандарт по „обща медицина“ и е публикуван за обществено обсъждане проект на Наредба за медицински стандарт по „Обща медицина“. Втората мярка е в напреднала фаза и следва да приключи с приемане на промени в Наредба № 40 от 2004 г. за извеждане на дейности от скъпоструващата болнична помощ в извънболничната помощ.

Две от трите мерки за подобряване на ценообразуването на услугите в областта на здравеопазването при обвързване на финансирането на болниците с резултатите са с краен срок 2020 г. По едната не е отчетен напредък, а по другата е формирала база данни за разходите за медицинско обслужване в болничната помощ. Третата мярка от тази група е изпълнена, като е създаден информационен масив за вида и броя договори на всеки лекар с НЗОК.

Две от петте мерки за осигуряване на ефективно спрямо разходите предоставяне на здравно обслужване са с краен срок до края на 2014 г. Концепцията за лекарствената политика е представена за обществено обсъждане, преведена е 75% от субсидията за 2014 г. за общински болници в отдалечени и трудно достъпни региони и са променени 16 медицински стандарти с цел разширяване обхвата на медицинските услуги, предоставяни от лечебните заведения в отдалечени и трудно достъпни райони. Останалите три мерки са с дългосочен краен срок (2020–2023 г.), като в рамките на отчетния период е изготвен проект на Концепция за развитие на спешната медицинска помощ, прието е изменение и допълнение на Концепцията за преструктуриране на системата на болнична помощ, методиката за създаване на здравна карта е приложена пилотно в 10 области, приключило е изпълнението на 8 договора за обновяване на лечебни заведения по ОПРР 2007-2013 г. и е изготвян списък с приоритетни за финансиране обекти в съответствие с Националната здравна стратегия и Национална здравна карта.

Анализът на напредъка в изпълнението на мерките за повишаване на ефективността на разходите за образование акцентира върху поредното забавяне в приемането на Закона за училищното образование. Приемане от Народното събрание на новия законопроект е планирано за четвърто тримесечие на 2015 г., което предполага разработването на необходимата подзаконова нормативна уредба да приключи до средата на 2016 г., за да може новите образователни изисквания да бъдат приложени от учебна 2016/2017 г. В рамките на отчетния период по тази мярка е отчетено разработването на допълнителни критерии за качество.

Забавяне се наблюдава и при друга ключова мярка, свързана с модернизиране на системата на висшето образование. Независимо от активните действия в рамките на отчетния период, довели до актуализация на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г. и до изготвяне на план за действие към нея, приемането им от НС се отлага за следващата година.

Отлагане за следващата година се отчита и при други две мерки - процедура „Актуализиране на учебните програми във висшето образование в съответствие с изискванията на пазара на труда“ и осигуряване на допълнително практическо обучение на студентите, обучаващи се във висшите училища в България.

По останалите мерки в отговор на СП4 на Съвета на ЕС от 8 юли 2014 г. е докладван напредък, който към настоящия момент не показва наличие на рискове от забавяне и съответно необходимост от отлагане на крайния срок на изпълнението им.

Изпълнението на мерките в областта на политиката за образование, адресираща постигането на НЦ4 не показва отклонение от планираните в рамките на отчетния период дейности. Единствено изключение прави мярката „*Внедряване на система за идентифициране и признаване на неформално придобити знания, умения и компетентности*“, по която изпълнението на дейностите е отложено за 2015 г.

### **3. Мерки в областта на пенсионната система**

За адресиране на препоръката за реформиране на пенсионната система, в Приложение 1 към НПРса представени 5 мерки. Три от тях (мерки 2-1, 2-2 и 2-3 към СП2) представляват законодателни изменения в Кодекса за социално осигуряване (КСО) със срок на изпълнение до края на 2015 г. Те са обсъдени в Консултативния съвет към министъра на труда и социалната политика.

В рамките на отчетния период не са внесени за разглеждане от Народното събрание законодателни промени, адресиращи препоръката за изравняване възрастта на пенсиониране между мъжете и жените и за обвързване на възрастта с продължителността на живот.

По отношение на необходимостта от въвеждане на по-строги критерии за отпускане на пенсии за инвалидност са предложени 2 мерки, едната представлява изграждане на единна информационна система за медицинска експертиза, а другата е свързана с подобряване качеството на медицинската експертиза. И по двете мерки няма отчетен напредък в рамките на шестмесечието.

### **4. Мерки в областта на бизнес средата, иновациите и конкурентоспособността**

За намаляване на бюрократията се прилагат мерки със срок на изпълнение края на 2014 г. С изключение на мярката за изпълнение на Втори план за действие за намаляване на административната тежест 2012-2014 г.“ (мярка 5-2 към СП5), мерките за намаляване на регуляторната и административна тежест се изпълняват в срок според заложеното в плана.

- (мярка 5-1 към СП5) Изпълнението на Първия, Втория и Третия пакет от мерки за намаляване на регуляторната тежест са на различен етап на изпълнение и е трудно да се прецени кога може да се очаква тяхното приключване.
- (мярка 5-3 към СП5) Институционализацията на оценка на въздействието е мярка, за която няма институция, която да поеме отговорността за приложението и отчитането и след многократни отлагания през предходните години продължава да няма напредък.
- (мярка 5-4 към СП5) Новият закон за държавните такси е на етап обществено обсъждане и представяне на резултатите от изпълнен проект по ОПАК.

За подобряване на достъпа до финансиране на МСП мярката за развитие на финансови инструменти по инициативата Джереми (мярка 3 към Конкурентоспособност) се изпълнява според плана. Към 31.10.2014 г. по дяловите продукти са направени инвестиции в 141 предприятия, а по дълговите продукти са отдадени общо 6 954 кредита. Мярката ще продължава да се изпълнява до 2023 г. със средства по оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. По мярка 5-6 (към СП5) относно финансова подкрепа чрез ББР няма докладван напредък, но поради неприемането на стратегия за ББР както е планирано, то може да се счита, че съществува известно забавяне в изпълнението на мярката. Мярка 5-7 (към СП5) относно улесняване достъпа на МСП и новосъздадени предприятия за участие в обществени поръчки е изпълнена с приемането на ЗИД на ЗОП през май 2014 г., като се очаква отчитане на ефекта от нейното въвеждане.

Мерките за електронно управление се изпълняват в срок, като се очаква да приключат до октомври 2015 г., когато следва да има електронна автентификация и идентификация за

гражданите и бизнеса за използване на електронни услуги (мярка 5-9 към СП5), електронна комуникация за усвояване средствата от европейските фондове (мярка 5-10 към СП5) и изградена инструментална среда за електронно управление и избран държавен системен администратор (мярка 5-8 към СП5).

Мерките за обществени поръчки се изпълняват в планираните срокове. Мярката за разширяване обхвата на предварителния контрол върху обществените поръчки за строителство (мярка 5-11 към СП5) е изпълнена и се очаква отчитане на ефект, който следва да се отрази върху броя на обжалваните процедури в сектора. Другите две мерки се очаква да бъдат приключени през 2015 г., като се наблюдава лекозабавяне спрямо първоначалните разчети по отношение на изготвянето на проект на изцяло нов Закона за обществени поръчки (към мярка 5-12 към СП5), което обаче ще бъде компенсирано, тъй като крайната дата за изпълнение на мярката остава непроменена. Планира се новият закон да влезе в сила от началото на 2016 г., като с него ще се определи новият разширен обхват на предварителния контрол на Агенцията по обществени поръчки. С решение № 498 от 11 юли 2014 г. Министерският съвет прие Национална стратегия за развитие на сектор обществени поръчки за периода 2014-2020 г. Стратегията предвижда множество мерки и дейности в 5 области на въздействие (законодателство, практика по прилагане, публичност и прозрачност, повишаване на административния капацитет и на професионализма в сектора и контролна система), с които се цели преодоляване на установените пропуски и слабости при възлагането на поръчки и повишаване на законосъобразното усвояване на публичните средства, вкл. и на тези от европейските фондове.

В изпълнението на мерките за подобряване качеството на съдебната система се наблюдава забавяне, тъй като зависят от приемането на актуализираната стратегия за съдебната власт до 2020 г., ЗИД на Закона за съдебната власт и ЗИД на Наказателния кодекс.

- Мярката за обществено участие при избора на ръководни позиции в съдебната власт (мярка 5-14 към СП5) е посочена с постоянен срок. На база информацията от отчета по изпълнение на мерките, предвидени в Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система за първото шестмесечие на 2014 г. може да се заключи, че мярката се изпълнява според плана. Към момента на страницата на ВСС се публикува голям набор от информация, включваща информация относно кандидатите за административни ръководители, становища за кандидатите от магистрати и юридически лица с нестопанска цел, атестационни формуляри на кандидатите от проведеното последно периодично атестиране, становища за нравствените качества, изготвени от Комисия по професионална етика и превенция на корупцията при ВСС, списъци с допуснатите кандидати, постъпили жалби и възражения от кандидатите. Към мярката се предвижда и обществено обсъждане на актуализирана стратегия за съдебната власт с цел продължаване на реформата в сектора, което по предварителен план трябва да се случи до края на 2014 г.
- Мярката за равномерна натовареност на магистратите (мярка 5-16 към СП5) се изпълнява в срок според заложените действия в годишната програма на ВСС – проведени обучения, проведени процедури за оптимизация и съкращаване на длъжности. Успоредно с това предстои приемане на Механизъм за оценка на работната натовареност в съдебната система на индивидуално и институционално ниво, с акцент върху разработени качествени показатели и критерии. Предстои да бъде приета Методика за измерване на натовареността на прокуратурите и индивидуалната натовареност на прокурор и следовател, която да бъде внедрена от началото на 2015 г. През 2015 г. трябва да се преразгледа съдебната карта на Република България.
- Проектът на нов ЗИД на Наказателния кодекс (НК), с който се дефинират ключови престъпления съгласно международна практика (мярка 5-15 към СП5) е минал на междуведомствено съгласуване и предстои внасянето му в МС, а след това приемане

от НС. Има рисък от забавяне в изпълнението, което е планирано за края на 2014 г. Освен това, в доклада по Механизма за сътрудничество и оценка от 2014 г. се препоръчва проекта на ЗИД на НК да се предложи за широко обществено обсъждане.

- По мярката за е-правосъдие (мярка 5-18 към СП5) се изпълнява проект по ОПАК, който ще приключи по план през юли 2015 г., но е необходимо и приемането на ЗИД на Закона за съдебната власт. Въпреки че мярката е с краен срок 2020 г., в етапите на изпълнението са заложени дейности до средата на 2016 г.
- Мярката за усъвършенстване на производството по несъстоятелност (мярка 5-17 към СП5) се преустановява във вида, в който е планирана поради становище на Министерството на правосъдието, съгласно което всяко „предложение за изменение на отделни разпоредби, без да е в контекста на изградена цялостна визия и концепция не би било достатъчно целесъобразно и мотивирано и не би допринесло за качественото подобряване на уредбата“. Поради важността на мярката от гледна точка на инвестиционната и бизнес среда, както и в отговор на високите нива на задълъжност на частния сектор в България, мярката следва да се продължи в посока на изготвяне на цялостна визия и концепция, както е посочено в заключението на МП.

Мерките за борба с корупцията в съдебната система се изпълняват в срок според заложените дейности в план. В резултат от приемането от ВСС наединни критерии при налагане на дисциплинарни наказания на магистрати (мярка 5-19 към СП5) и цялостното изпълнение на стратегията за превенция и борба с корупцията в съдебната система (мярка 5-20 към СП5) се очаква до края на 2014 г. да бъде приет окончателен вариант на Методика на дисциплинарната дейност на ВСС, както и да бъде публикувана оценка за изпълнението на Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система. Тъй като двете мерки са с постоянен срок се очаква да бъдат заложени допълнителни дейности по двете мерки, както и да се заложат показатели, по които може да се отчита напредъка в борбата с корупцията в съдебната власт. По мярката за развитие и внедряване на интервенционни системи за борба с корупцията (мярка 5-21 към СП5), която е част от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност в България се докладва напредък. Съществува несъответствие между описание на мярката, с което се предвиждат дейности, свързани с подобряване работата на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП), и описание на етапите на изпълнение на мярката, където е заложена реализацията на национален модел за провеждане на електронни обществени поръчки до края на 2014 г. (приложението на електронни обществени поръчки се докладва към мярка 5-13 към СП5).

Мерките за повишаване на инвестициите в НИРД са с дългосрочен характер и засега няма забавяне в изпълнението на по-голямата част от тях. Изпълнението на Иновационната стратегия за интелигентна специализация (мярка 2-1 към НЦ2), изграждането на центрове за върхови постижения и центрове по компетентност със средства по ОП НОИР 2014-2020 г. (мярка 2-2 към НЦ2) и изпълнението на актуализираната Национална пътна карта (НПК) за научноизследователска инфраструктура (мярка 2-3 към НЦ2) ще се извършват до 2020 г., като към момента планираните подготвителни действия към мерките се изпълняват в срок. Мерките за развитие на про-иновационната инфраструктура (мярка 2-6 към НЦ2) и за насырячаване на иновациите в предприятията (мярка 2-7 към НЦ2) ще продължат да се изпълняват до 2023 г. със средства от ОПИК 2014-2020 г. Трябва да се отбележи, че когато мерките са с дългосрочен характер, в докладването по мерките е задължително да се посочват текущите и целеви стойности по определени показатели, които да служат за индикация за напредъка. По две мерки не се отчита напредък:

- (мярка 2-4 към НЦ2) Въвеждането на система за оценяване на научноизследователските звена е планирано за 2014 г. като до момента няма индикация за напредък. През 2011 г. и 2012 г. са разработени два варианта на нов Правилник за наблюдение и оценка на научноизследователската дейност,

осъществявана от висшите училища и научните организации, както и на дейността на ФНИ, но няма последващи действия.

- (мярка 2-5 към НЦ2) Осигуряването на съответствие между националната политика в областта на научните изследвания и Европейската политика е със срок на изпълнение 2017 г. В детайлите на мярката е заложено единствено приемането на План за действие за периода 2014-2017 г. за изпълнение на Национална стратегия за развитие на научните изследвания. Докладва се приемане на актуализирана Стратегия за развитие на научните изследвания и на план за действие за нейното изпълнение за периода 2015-2020 г. Поради несъответствие между наименованието на мярката, детайла на мярката и отчетеното изпълнение не може да се оцени изпълнението ѝ.

Мярката за въвеждане на принцип на отворените данни в държавната администрация (мярка 2 към ИКТ) се базира на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014–2020 г. Докладва се изпълнение в срок, като в момента тече обществено обсъждане на ЗИД на Закона за достъп до обществена информация. Прави впечатление обаче, че е заложен 6-месечен срок за приемане на промените в законодателството от НС – до средата на 2015 г., а също така няма информация за последващите действия по мярката след приключване на подготвителната фаза от МТИТС.

Мерките за интернационализация на МСП (мярка 1 към Конкурентоспособност) и за развитие на пътната инфраструктура (мярка 4 към Конкурентоспособност) са с постоянен характер и отчетените дейности са с информативен характер. За подобни мерки е задължително подаването на информация за текущи и целеви стойности, за да може реално да се добие представа за напредъка.

Мярката за насърчаване на предприемачество включително сред младите хора (мярка 2 към Конкурентоспособност) е в закъснение, тъй като сформирането на междуведомствена работна група за разработване на План за действие „Предприемачество 2020 – България“ и предлагането му за одобрение пред МС трябва по план да приключчат до декември 2014 г.

## 5. Мерки в областите заетост и социална политика

За укрепване капацитета на Агенцията по заетостта (АЗ) са предприети мерки за усъвършенстване на системата за мониторинг на дейностите на АЗ, подобряване на посредническите услуги посредством провеждане на трудови борси, изграждане на информационни терминални за предоставяне на електронни услуги, провеждане на обучения, консултиране и др. Към мерките е включена и такава за изграждане на система за прогнозиране на потребностите на пазара на труд, чрез изготвяне на ежегодни проучвания и прогнози за търсенето и предлагането на труд в страната. От проведените дейности се вижда, че мерките се изпълняват в срок, като единствено под съмнение остава въвеждането през 2014 г. на Националната система за проучване и прогнозиране на потребностите от работна сила с определени характеристики (мярка 3-3 към СПЗ). За периода май-октомври са проведени 81 трудови борси, с 47 по-малко от тези, проведени от януари до април 2014 г.; броят на лицата, започнали работа на първичния пазар след получени посреднически услуги е 99 044 души (мярка 3-2 към СПЗ).

За повишаване на обхвата и ефективността на активните политики на пазара на труда се изпълняват мерки за включване в заетост и обучение на младежи, на лица над 50 г., като и на лица в неравностойно положение, предимно младежи и на лица с увреждания. Мерките са с по-дългосрочен характер. Изпълняват се предимно национални програми за субсидирана заетост или схеми по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013 г. За разглеждания период в заетост са включени 281 младежи, като по програмата „Старт в кариера“ средномесечно са работили 889 младежи (мярка 3-4 към СПЗ). За подпомагане на младежите с трайни увреждания до 29 г., стартиращи самостоятелна стопанска дейност, за периода са одобрени и финансиирани 3 проекта (мярка 3-6 към СПЗ). В заетост са

включениобщо 911 безработни лица над 50 г (мярка 3-5 към СПЗ). През 2014 г. стартира изпълнението на 4 нови национални програми за интегриране на безработните лица в неравностойно положение на пазара на труда, в резултат по две от тях в началото на 2014 г. досега са включени 5179 лица (мярка 3-8 към СПЗ). За проследяване ефективността на прилаганите активни политики на пазара на труда до момента са изгответи 2 оценки (мярка 3-7 към СПЗ).

*За намаляване на бедността* се изпълняват мерки, насочени основно към промяна в законодателството, така че да подобрят адекватността на помощите и да гарантират социална защита на уязвимите групи в обществото. Тук се включват промени в Закона за семейни помощи за деца, както и в Закона за социално подпомагане и Правилника за неговото прилагане. От началото на 2014 г. до края на октомври по реда на Закона за социално подпомагане с еднократни, целеви и месечни социални помощи в страната са подпомогнати общо 61 683 лица и семейства. За новия отоплителен сезон 2014/2015 г. са издадени заповеди за отпускане на целева помощ за отопление на 254988 лица и семейства. Мерките са с постоянен срок на изпълнение, като не може да се даде точна оценка за тяхното въздействие върху намаляването на бедността в страната. По Закона за семейни помощи за деца ежемесечно се изплащат семейни помощи, като към края на октомври 2014 г. те са на обща стойност 475 млн.лв.

*За подобряване на ефективността на социалните услуги и трансфери за деца и възрастни хора* се прилагат мерки, които са с по-дългосочен характер и реално оценка за изпълнението на дейностите не може да бъде дадена. Във връзка с изпълнението на Проекта за социално включване (ПСВ) през разглеждания период броят на децата с достъп до интегрирани услуги се е увеличил с 5 743 (текуща стойност 7000 деца). Стартувала е услугата „Здравна консултация за деца“ в 25 общини. Също така е предоставена услугата „Допълнителна подготовка за равен старт в училище“ на 700 деца в 30 общини. За намаляване на бедността и социалното изключване при децата се изпълнява и мярка за deinституционализацията на грижата за деца, която се финансира по ОПРЧР и ОПРР. В нея се включват дейности за изграждането на регионална социална инфраструктура за деца, за предоставяне на качествени услуги, за превенция на насилието и отпадането от училище, както и за консултиране и подкрепа на семействата в риск и подкрепа на приемни родители и осиновители. Важно е да се отбележи, че към септември 2014 г. по проект – „И аз имам семейство“ са утвърдени общо 1 147 приемни семейства и общо 1 125 деца са преминали през услугата „Приемна грижа“. За отчетния период не е предоставена актуализирана информация за промяната в индикаторите, така че да се оцени до каква степен изпълняваните дейности допринасят за намаляване на дела на децата, живеещи в риск. За възрастните хора с увреждания се наблюдава нарастване на броя на социални услуги в общността до 445, като това е с 67 по-малко от крайната цел, която следва да бъде достигната до 2017 г. Относно изпълнението на националните стратегии за намаляване на бедността и за интегриране на ромите със срок до 2020 г., към октомври 2014 г. социалните услуги в общността за деца и възрастни хора са 823, което представлява увеличение с 42 социални услуги спрямо 2013 г. Отчетна информация за развитието на приоритетните направления за интегриране на ромите е подадена единствено по приоритет „Здравеопазване“; за приоритети „Образование“ и „Заетост“ информация не е представена. До края на 2016 г. е предвидено да бъде изгден и нов Закон за социалните услуги (мярка 3-17 към СПЗ), който предвижда по-гъвкаво и по-добро качество на предоставените услуги, както и предоставяне на възможност за избор на доставчик.

За да се отговори на препоръката за *преразглеждане формирането на минималните осигурителни прагове* през периода са изгответи доклад с резултати от проведено „Изследване относно влиянието на минималните осигурителни доходи (МОД) върху заетостта“ и анализ за необходимостта от усъвършенстване на механизма за определяне на МОД. Мерките се изпълняват в срок. Към момента не може да се даде оценка дали изгответните

анализи ще наложат последващи действия. През периода са изготвени и предварителни разчети за ефектите от увеличението на *минималната работна заплата*.

Към мерките в тази област, могат да бъдат включени и тези, които се изпълняват за достижане на целта за намаляване на бедността. Тук се включват дейности, финансиирани по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. за строителство, реконструкция, ремонт и разширение на социални жилища. В мерките се включват и такива за предоставяне на материална подкрепа на хора с трайни увреждания за тяхното интегриране на пазара на труда. За периода са открити 52 нови работни места и са финансиирани 68 проекта с различна насоченост.

*За повишаване на заетостта* се предоставят финансови стимули за създаване на работни места по Закона за насърчаване на инвестициите. За периода май - октомври 2014 г. са насърчени 13 сертифицирани по законапроекта. До края на юни 2014 г. по тези проекти е отчетено разкриването на 880 нови работни места. Сертифицирани са 8 проекта - 7 за инвестиция клас „А“, предвиждащи разкриване на общо 6514 нови работни места, в т.ч. 4902 в общини с висока безработица и 319 във високотехнологични услуги, както и един проектсертифициран като приоритетен, предвиждащразкриване на 1850 нови работни места в период от три години. Планираните инвестициите по тези проекти са на обща стойност 1.707 млрд. лв., в т.ч. 77 млн.лв. по проектите от клас „А“ и 1.64 млрд. лв. по приоритетния проект.

За стимулиране ученето през целия живот се предвижда до 2020 г. да се изпълняват мерките, заложени в Националната стратегия за учене през целия живот. За отчетния период е създадена Национална координационна група за учене през целия живот, изготвен е междуинен мониторингов доклад за изпълнение и План за действие към стратегията. В допълнение в изпълнение на Европейската програма за учене на възрастни е изготвен отчет за извършените дейности, който е изпратен на ЕК и са разработени новите приоритетни направления на действие.

## **6. Мерки в областите мрежови индустрии (енергетика и ИКТ) и околна среда**

Мерките за подобряване на енергийната ефективност/намаляване на въглеродните емисии са с дългосочен характер и по-голямата част от тях се изпълняват в срок. Това се отнася най-вече за мярка 6-1към СП6, мярка 3-2, мярка 3-6 и мярка 3-7 към НЦЗ, които представляват различни схеми за подкрепа на енергийната ефективност чрез финансови инструменти и безвъзмездна финансова помощ от фондовете на ЕС. Въпреки това, съществува известен риск от забавяне в следващите етапи, свързан с евентуално забавяне при стартиране на новия програмен период 2014-2020 г. По мярката за развитие на интегриран градски транспорт (мярка 3-2 към НЦЗ) не е предоставена информация за напредък(проектите все още са на изпълнение и не са приключили), а по дейностите (мярка 3-1 към НЦ 3) „Координация на политика за енергийна ефективност“ се наблюдава известно закъснение спрямо първоначално планираните срокове. Закъснение има в дейностите по внасянето на проект на Закона за енергийната ефективност, приемането на Национален план за действие по енергийната ефективност, както и създаването на координационно звено на политиката в тази област. Дейността по приемането на Национална стратегия по енергийна ефективност би могла да бъде изпълнена в срок, но това зависи от успешното изпълнение на (мярка 3-5 към НЦЗ) "Нова енергийна стратегия до 2030 г.", по която не е докладван напредък и съществува риск от забавяне.

В областта на засилване на конкуренцията в мрежовите индустрии по мерките за отделяне на производството, преноса и доставките на електроенергия и природен газ (мярка 6-2 към СП6) и подобряване на капацитета и независимостта на ДКЕВР (мярка 6-4 към СП6) не е подадена отчетна информация, като по втората мярка следва да бъдат приети промени в Закона за енергетиката до края на 2014 г. и най-вероятно има закъснение. По мярка 6-3 към СП6 Функционираща енергийна борса е отчетен напредък със стартирането на балансирация

пазар на електроенергия през юни 2014 г. По останалите дейности не е подадена информация, като срокът за реализиране на функционираща електроенергийна борса до края на 2014 г. най-вероятно няма да бъде спазен, тъй като това е свързано с изпълнението на мярка 6-2 към СП6.

Значимата част от дейностите подвете мерки в областта на ефективното използване на ресурсите (мярка 6-5 и 6-6 към СП6) се изпълняват спрямо предвидените срокове (до края на 2014 г.). Мярката за въвеждане на икономически инструменти в управлението на водите ще бъде изпълнена в предвидените срокове, ако през 2015 г. бъдат осигурени необходимите средства за изпълнение на икономическия анализ на водоползването. Съществува риск от забавяне или неизпълнение на мярката за осигуряване на интегрирано управление на водите в частта, свързана с изпълнение на дейностите за разработване на вторите планове за управление на речните басейни. Това се дължи на несключване на договори за 3 обществени поръчки, поради обжалване на решенията за избор на изпълнител или изчакване на срока за обжалване и неспазване на срока, с който беше прекратено финансирането, както и поради липсата на финансов ресурс за изпълнение на планираните дейности по всички обществени поръчки през 2015 г.

Изпълнението на мярка 6-7 към СП6 в областта на опазването на околната среда е свързано основно с приемането на Национален план за управление на отпадъците за периода 2014-2020 г. Докладва се, че той е следвало да бъде приет от Министерския съвет до края на ноември 2014 г. Това означава, че мярката се забавя, но закъснението все още може да бъде компенсирано и тя да бъде изпълнена в срок преди края на годината.

За гарантиране сигурността на доставките са заложени две мерки (мярка 6-8 към СП6 Междусистемни газови връзки и Газохранилище в Чирен и мярка 3-4 към НЦЗ Проект за газопровод Южен поток). Повечето от дейностите по (мярка 6-8 към СП6) вървят съобразно заложените срокове, като за проектите на междусистемни газови връзки (МГВ) с Гърция и Сърбия са одобрени подробни устройствени планове и са извършени предварителни археологически проучвания на трасето със Сърбия. Една от дейностите, които се забавя, е влизането в експлоатация на МГВ с Румъния. Изпълнението бе предвидено да приключи през 2013 г., но технологични проблеми при свързването на подводния участък на тръбата доведоха до промяна в срока, като нов такъв не е докладван. По мярка 3-4 към НЦЗ проект за изграждане на газопровод "Южен поток" се докладва изпратената до ЕК българска позиция относно стартираната наказателна процедура. Въпреки това, има съществен риск от неизпълнение на мярката поради нейния наднационален характер и политическата чувствителност по този въпрос.

В областта на насърчаването на използване на ВЕИ в транспорта, по мярка 3-3 към НЦЗ е отчетен напредък, свързан с приемите промени в Закона за местните данъци и такси, въвеждащи данъчни стимули за ползването на електрически автомобилен транспорт. Следващите етапи от изпълнението са свързани с разработване на стратегически документ в областта на устойчивата мобилност, изграждане на зарядна инфраструктура и приемане на допълнителни законодателни промени. Мярката е с краен срок 2020 г., но не е предоставена информация относно сроковете за изпълнението на заложените дейности и това не позволява по-нататъшното проследяване на напредъка.

По мярка 3-5 към НЦЗ "Нова енергийна стратегия до 2030 г." няма докладван напредък. Тя е от изключително значение за различните аспекти на политиката в сектор "Енергетика" и първият етап от изпълнението ѝ е свързан с приемането на проекта на документ. Към настоящия момент може да се счита, че има забавяне в изпълнението на мярката, тъй като срокът е до края на 2014 г.

В областта на ИКТ се изпълняват три мерки: (мярка 1) - за широколентова електросъобщителна инфраструктура за достъп от следващо поколение; (мярка 2) - насочена към въвеждане на принцип на отворените данни (повторното използване на информацията) в държавната администрация; (мярка 3) - за изграждане на широколентов достъп до отдалечени и слабо урбанизирани райони. Първите две мерки се изпълняват съгласно предвидените

срокове. При изпълнението на мярка 3 се наблюдава известно забавяне, тъй като все още не са приключили процедурите за избор на всички изпълнители за спомагателните дейности по проекта. Реалното приключване и изграждането на съответната инфраструктура е отложено от края на 2014 г. до май 2015 г. ■

### **III. Възможни подобрения във формулирането и изпълнението на мерките**

#### **1. Мерки в областта на събирамостта на данъците**

Основните предизвикателства в тази област са спазването на данъчното законодателство и качеството на администрирането на данъците. У нас административните разходи за събиране на приходите, както и разходите за спазване на изискванията за плащане на данъците остават относително високи. Това неизбежно води до значителен дял на „сенчестата икономика“, който влияе отрицателно на изпълнението на Консолидираната фискална програма (КФП). Недекларираната заетост представлява друга значителна част от „сенчестата икономика“.

Все още липсва детайлен анализ на най-сериозните рискове пред събирамостта на приходите, оценка на ефективността на вече предприетите мерки, както и ангажимент за реално подобряване на контрола. Във връзка с това са необходими решителни действия в посока облекчаване и намаляване на разходите и времето за спазване на данъчното законодателство. Качеството на административното управление и по-доброто разбиране на поведението на данъкоплатците са от ключово значение за оптимизиране на цялостната дейност на данъчната система и за намаляване на разходите на данъчната администрация. От друга страна, ефективността на дейностите зависи от вложените ресурси (персонал, ИТ и др.) за откриване на нарушенията на законодателството, за налагане на наказания при нарушение на правилата и за контрол на ефективността на процеса на изпълнение.

Възможни подобрения могат да се търсят в следните направления - проверка и контрол върху дейността на недобросъвестни данъкоплатци; предотвратяване на схеми за укриване на данъци и за неоснователно възстановяване на ДДС; идентифициране и координиране на дейности срещу рискове пред събирането на държавни приходи; пресичане на възможности за „легализиране“ продукцията на „икономиката в сянка“; осигуряване на подходящо обучение и сътрудничество между институциите за контрол и проверка на високо-рискови бизнес операции; опростяване декларирането.

#### **2. Мерки за повишаванена ефективността на разходите в здравеопазването и образованието**

Способността да се осигурява *висококачествено здравно обслужване* за всички зависи все повече от това, дали системата на здравеопазването е устойчива и способна да се справи с редица предизвикателства (например демографски, управленски, финансови и т.н.), като същевременно запази рентабилността си и финансовата си устойчивост.

Увеличаването на възвръщаемостта на инвестициите в здравеопазването изисква солидна оценка на ефикасността, както и на ефективността на разходите. Оценката на ефективността на системата на здравеопазване изисква комплексна аналитична рамка, структурирана в три основни направления: дефиниране на устойчиви и надеждни показатели за здравни услуги и ефекти/резултати; добро познаване на въздействието на здравната система върху здравните резултати; и точнопреценка на механизмите, и следователно на времето, необходими за реализиране на резултати от политиките в здравеопазването.

Едно от направленията за повишаване на ефективността на разходите в здравеопазването безспорно са ИКТ. Основен проблем пред е-здравеопазването обаче остава липсата на единна система, която да обединява и прави възможна комуникацията между различните информационни системи и институции. Това се превръща в благоприятна почва за силното бюрократизиране на системата и за високото ниво на нерегламентирани плащания.

Повишаване на ефективността на разходите може да се постигне чрез: мерки за намаляване на ненужните хоспитализации и консултации със специалисти; засилване на първичните грижи; използване на оценката на здравните технологии като основа за вземане на решения; преодоляване на неравномерното разпределение на здравния персонал между отделните региони; по-добра промоция на здравето и профилактика на заболяванията в и извън сектора на здравеопазването.

*Образованието* е ключов фактор и средство за подобряване на благосъстоянието и качеството на живот. Развитието на образованието и уменията на хората постепенно се превръща в мощен източник на доход. Знанията и уменията са определящи за конкурентоспособността. Така разходите за образование се превръщат в инвестиция в икономически растеж и затова държавата трябва да се стреми да създава, подобрява и насищава условията, при които образованието може да реализира своя потенциал в рамките на обществената система.

За да изпълнява ефективно горепосочените функции, държавата трябва да изгради цялостна философия за образователната система. Необходимо е ясно и точно да се формулират основните принципи, върху които ще се гради образованието. Тези принципи следва да са така формулирани, че да допринасят за постигане на високо индивидуално и обществено благосъстояние и да повишават качеството на живота.

Следва да се има предвид, че реформите базирани на увеличаване на финансовите средства за сектора, които се изразяват в повече разходи за издаване на учебници, ремонти, реновиране на материалната база, намаляване размера на паралелките, снижаване на съотношението ученици/учител и др. сами по себе си не гарантират увеличаване знанията на учениците.

Тревожна е очерталата се (от изследването PISA) тенденция за наличие на зависимост между резултатите на учениците, доходите на родителите и икономическата среда на училището. България попада сред страните с голяма зависимост между доходите в семейството и представянето на децата.

Оценката на знанията е най-точният показател за определяне качеството на обучението и на образователната система като цяло. България все още не разполага с разработена система от показатели за оценка качеството на образователната система в цялост. Това е един от най-съществените проблеми в българското образование. Липсва информация и за неговата ефективност и ефикасност. Образованието е тясно обвързано с пазара на труда: колкото е по-високо и качествено образованието, толкова по-добри са параметрите на пазара на труда.

Едни от основните мерки, които следва да се предприемат са: тясно обвързване на основните стратегически документи; извеждане на ясни и прозрачни принципи на финансиране, със засилена компонента, основана на резултатите; осигуряване на най-високи стандарти на обучение за всички ученици; засилване на контрола върху дейността на лицата, участващи в образователния процес; засилване на отчетността на училищата; прекъсване на смесването на финансирането на образованието с провеждането на социална политика; съсредоточаванена вниманието върху приобщаването на напусналите обучението ученици и предотвратяването на нови такива случаи.

### **3. Мерки в областта на пенсионната система**

За провеждането на пенсионна реформа основно и много важно значение има наличието на ясен политически ангажимент. От съществено значение е обвързването на реформата с тези в системите на образованието и здравеопазването, тъй като те определят формирането на висококачествена работна сила, която да повиши производителността на труда. По-дългото оставане на пазара на труда позволява и повишената пенсии прави на хората, но в същото време повишива и риска от увеличаване отпускането на пенсии за инвалидност. Според данни на НОИ и ЕК броят на отпусканите пенсии за инвалидност се очаква

да се повиши през следващите години, което ще засили натиска върху здравната и пенсионната системи.

В някои страни за ограничаване на ранното пенсиониране се налагат санкции, които се включват при изчислението на пенсията, в други се увеличава размера на бонусата всяка следваща година отложено пенсиониране. Следва да се има предвид, че не са заложени мерки, които да адресират изравняване възрастта на пенсиониране между мъжете и жените и обвързване на възрастта за пенсиониране с очакваната продължителност на живота.

#### **4. Мерки в областта на бизнес средата, иновациите и конкурентоспособността**

Подобряването на бизнес средата е комплексно, защото налага реформи в различни сфери на икономиката и обществените отношения. Към тази област могат да се отнесат мерки в данъчната система, финансова система, системата за обществени поръчки, административния капацитет, съдебната система, трудовото законодателство, инновационната политика, мрежовите индустрии (енергетика, ИКТ и транспорт) и институционалната среда за защита на конкуренцията.

Прегледът на еволюцията на специфичните към страната препоръки в периода 2011-2014 г. и оценката на ЕК, с която се аргументира издаването на тези препоръки може да се направи заключението, че няколко сфери са от съществено значение за подобряване на бизнес средата в България. Това са системата за обществени поръчки, административния капацитет и съдебната система, които са силно взаимосвързани. Значимостта на тези области се определя не само от факта, че слабостите във функционирането на системите са многообразни и силно влияят върху усещането за несигурност на инвеститорите, а и защото преодоляването на тези слабости е ключово за напредъка и в останалите сфери, определящи бизнес средата.

Честите промени в законодателството, регламентиращо обществените поръчки създават нестабилност и несигурност. Лошото функциониране на системата за обществените поръчки е основен фактор, пораждащ затруднения в усвояването на средствата от европейските фондове. Поради това се постига ограничен напредък в изпълнението на препоръката в тази област. За да се отговори адекватно на препоръката е необходимо засилване на мерките за развитие на административния капацитет, както и съчетаването им с мерки в съдебната система и борбата с корупцията.

За подобряване на административния капацитет се наблюдава разположеност, липса на ангажираност за задълбочени реформи и на уверен курс на политика. От изключително значение в тази област е:

- Разработване на модели за кариерно развитие на държавните служители въз основа на качеството;
- Последователност в политика на управление на човешките ресурси в администрацията;
- Създаване на условия за реална бюджетна децентрализация.

За подобряване функционирането на съдебната система е наложително изпълнението на препоръките в Доклада по Механизма за сътрудничество и оценка от 2014 г., които са достатъчно детайлни. За успешната реализация на реформата е подходящо по-широко обсъждане и координация на мерките с всички заинтересовани страни.

#### **5. Мерки в областите заетост и социална политика**

Трябва да се отбележи, че за подобряване на заетостта и социалното положение на гражданите е необходимо да се правят усилия за възстановяване на доверието и инвестициите, които са основен източник на работни места и увеличаване на доходите. Много важно е да се направи правилна оценка на секторите с потенциал за разкриване на работни места, които следва да бъдат приоритетно подпомогнати.

По-голямата част от мерките с насоченост към заетостта са с дългосрочен характер, което затруднява оценката на предъка, както и доколко те ще допринесат за решаване на проблема. Необходимо е залагане на целеви стойности по определени показатели, като например „дял на безработни младежи с трайни увреждания до 29 г., реализирани на пазара на труда“, „дял на обхванатите от социални трансфери лица“ и др., за да може да се проследява напредъка.

Важно значение следва да се отдаде на мерки за подобряване работата на териториалните бюропо труда в страната, тъй като те са основния посредник между работодателите и търсещите работа лица. Мерките за намаляване на младежката безработица са част от плана за изпълнение на Гаранцията за младежта. Необходимо е да се засили проактивният подход към младите хора с цел по-бърза интеграция на пазара на труда и да се помисли за допълнително ускоряване на мерките в плана. Специално внимание следва да се отдели на младежите с ниско и без образование.

Фокусирането основно върху активни мерки на пазара на труда, не може да се определи като реформа, защото не носи трайно решаване на проблема, свързан със слабия капацитет за приспособяване на пазара на труда на евентуални шокове. Както препоръчва ЕК, необходимо е мерките за активиране да бъдат придружени с мерки за подобряване функционирането на социалните системи, така че те да са насочени към най-нуждаещите се. Трудното възстановяване на пазара на труда след кризата показва структурни слабости. От съществено значение е да се ускори внедряването на система за прогнозиране на потребностите на пазара на труда. Това може значително да подобри насоката и фокуса на политиките в социално-икономическата област, в т.ч. на политиките в сектора на образованието, продължаващото обучение и др.

## **6. Мерки в областите мрежови индустрии (енергетика и ИКТ) и околната среда**

Голяма част от заложените мерки адресират правилно предизвикателствата в областта на мрежовите индустрии и околната среда, които са ключови за повишаване конкурентоспособността на икономиката. Въпреки това критиките на ЕК продължават по отношение на ограниченията конкуренция между доставчиците на енергия, недостига на междусистемни връзки със съседните държави и незадоволително функциониращ енергиен пазар. Основният проблем се състои в липсата на обществен консенсус и разбиране за необходимостта от реформата в сектора, което води до отлагане изпълнението на стратегическите мерки. Това от своя страна оказва негативно влияние върху мерките с приложен характер и води до загуба на импулс при реализацията им. В областта на енергийната ефективност липсва мащабност и координация в изпълнението на мерките.

## IV. ПРИЛОЖЕНИЕ

### 1. Мерки в рисък от закъснение или вече забавено изпълнение

Мярка №	Наименование на мярката	Краен срок	Отговорна институция
2-1	Разглеждане от Консултативния съвет за оптимизиране на осигурителната система към министъра на труда и социалната политика на вариант за постепенно ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране и въвеждане на изискванията за възраст по чл.69 от КСО	2015	МТСП
2-2	Въвеждане на механизъм за изравняване на възрастта за пенсиониране за работещите при условията на трета категория труд	2015	МТСП
3-1	Координация на политика за енергийна ефективност	2014	МИЕ
3-3	Система за прогнозиране на потребностите на пазара на труда	2014	МТСП
3-4	изграждане на газопровод "Южен поток"	2015	МИЕ
3-5	Нова енергийна стратегия до 2030 г	2014	МИЕ
4-2	Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г.	2015	МОН
4-4	Осъвременяване на учебните програмите	2014	МОН
4-5	Практическо обучение на студенти в реална работна среда (Студентски практики)	2015	МОН
5-1	Намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса	2014	АМС
5-3	Институционализация на оценка на въздействието	2014	АМС
5-4	Политика за таксите в съответствие с обществените отношения	2014	АМС
5-7	Улесняване достъпа на МСП и ново-създадени предприятия за участие в обществени поръчки	2014	МИЕ
5-14	Дефиниране на ключови престъпления (тероризъм, финансови престъпления)	2014	МП
6-4	Подобряване на капацитета и независимостта на ДКЕВР	2014	МИЕ, ДКЕВР