

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 9 юли 2013 година

**относно Националната програма за реформи на България за 2013 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012—2016 г.**

(2013/С 217/03)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики <sup>(1)</sup>, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси <sup>(2)</sup>, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия се съсредоточава върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки <sup>(3)</sup>, като заедно двата акта представляват т.нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.
- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители на държавите членки взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя

съгласувана рамка за действие на национално равнище, на равнището на ЕС и на еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнище държави членки, като изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.

- (4) На 10 юли 2012 г. Съветът прие препоръка <sup>(4)</sup> относно Националната програма за реформи на България за 2012 г. и даде становището си относно актуализираната Конвергентна програма на България за периода 2012—2015 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа, с което постави началото на Европейския семестър за 2013 г. за координиране на икономическите политики. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие също на 28 ноември 2012 г. Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че България е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) Европейският парламент участва надлежно в Европейския семестър в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 и на 7 февруари 2013 г. прие Резолюция относно аспектите, свързани със заетостта и социалните въпроси, в Годишния обзор на растежа за 2013 г. и Резолюция относно приноса към Годишния обзор на растежа за 2013 г.
- (7) На 14 март 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите за осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за подпомагане на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (8) На 10 април 2013 г. Комисията публикува резултатите от своя задълбочен преглед за България, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в България са налице макроикономически дисбаланси, които трябва да бъдат следени и за които са необходими политически действия. По-специално, постоянно внимание заслужават въздействието на намаляването на задължениостта в корпоративния сектор, както и продължителното адаптиране на външните позиции, конкурентоспособността и пазара на труда.

<sup>(1)</sup> ОВ L 209, 2.8.1997, стр. 1.

<sup>(2)</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

<sup>(3)</sup> Продължават да се прилагат и през 2013 г. с Решение 2013/208/ЕС на Съвета от 22 април 2013 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки (ОВ L 118, 30.4.2013 г., стр. 21).

<sup>(4)</sup> ОВ С 219, 24.7.2012 г., стр. 9.

- (9) На 19 април 2013 г. България представи своята Национална програма за реформи за 2013 г. и своята Конвергентна програма за периода 2012—2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (10) Въз основа на оценката на Конвергентната програма за 2013 г., извършена съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97, Съветът е на мнение, че публичните финанси в България като цяло са били стабилни. Средносрочната бюджетна цел (СБЦ) бе постигната през 2012 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават бюджетните прогнози в Конвергентната програма, е реалистичен за периода 2013—2014 г., когато се очаква годишният растеж да достигне 1,0 % през 2013 г. и 1,8 % през 2014 г. В прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2013 г. се предвижда растеж на БВП от 0,9 % през 2013 г. и с 1,7 % през 2014 г. Целта на бюджетната стратегия, заложена в Конвергентната програма, е структурното бюджетно салдо да бъде запазено близо до СБЦ през целия програмен период. В Конвергентната програма се потвърждава предходната СБЦ от -0,5 % от БВП, която е по-амбициозна от изискваната в Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на (преизчисленото) структурно бюджетно салдо, което се очаква да се влоши леко от дефицит в размер на 0,4 % от БВП през 2012 г. до 0,7—0,8 % от БВП през периода 2013—2016 г., България изостава малко от своята СБЦ през периода на Конвергентната програма. През периода 2013—2015 г. темпът на нарастване на бюджетните разходи, при отчитане на дискреционните мерки по отношение на приходите, ще спазва разходното правило от Пакта за стабилност и растеж, но през 2016 г. ще се отклони от него. Съотношението дълг/БВП е под 60 % от БВП и съгласно Конвергентната програма се очаква да достигне своя връх от 20,4 % от БВП през 2014 г., след което да намалее през програмния период. По същия начин в прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2013 г. се предвижда съотношението дълг/БВП да достигне 20,3 % през 2014 г.
- (11) През последните години България укрепи съществено своята бюджетна рамка, което допринесе за запазване на бюджетната дисциплина и за повишаване на доверието в бюджетната политика. С новия Закон за публичните финанси, който ще влезе в сила през 2014 г., се запазват действащите числови фискални правила, въвеждат се нови и се разширява обхватът, за да включат всички подсектори на сектор „Държавно управление“, въвеждат се по-строги изисквания на общинско равнище и се реформира тригодишната средносрочна бюджетна рамка. Важно е властите да поддържат темпото на реформите и да подготвят основата за прилагането на новия Закон за публичните финанси, по-специално като създадат предвидения независим фискален орган и му дадат ясен мандат, функционална автономност и подходящи ресурси. Съществуват значителни възможности за подобрене в спазването на данъчното законодателство, а постигането на напредък в тази област би позволило на България да поддържа поголеми разходи за насърчване на растежа. Макар че България предприе някои забележими стъпки да намали разходите за спазване на изискванията и да подобри събираността на приходите, данъчната система продължава да се характеризира със значително укриване на данъци и със слаба административна ефективност. Административните разходи за събиране на данъци, както и свързаните с плащането на данъци разходи на предприятията са високи. Въпреки предприетите мерки за подобряване на спазването на данъчното законодателство, делът на сенчестата икономика се очаква да остане голям, а за намаляването му са необходими непрекъснати дългосрочни усилия.
- (12) Намаляването на ранното напускане на пазара на труда е ключово предизвикателство за подобряването на адекватността на пенсионната система, както и за предлагането на работна ръка. Равнището на заетост на по-възрастните работещи, по-специално на по-възрастните жени, е под средното за ЕС и поради това пенсионните права на голяма част от бенефициерите са недостатъчни. Въпреки че в тази област вече се предприемат важни реформи, оставащите специални режими за някои професии са сред факторите, допринасящи за намаляването на реалната възраст на пенсиониране. За да запази напредъка, постигнат при увеличаването на пенсионната възраст, България трябва също да подготви изравняването на законоустановената възраст за пенсиониране на мъжете и жените, които са внасяли осигурителни вноски през цялата си професионална кариера, и да определи датата на влизането му в сила. Преразглеждането на критериите и на контрола при отпускането на пенсии за инвалидност (например въвеждането на критерий за трудоспособност) ще бъде важен принос за действителното ограничаване на злоупотребите.
- (13) Проблем за България са заетостта, която е под средното равнище и продължава да намалява, както и големите различия в безработицата между отделните региони и подгрупи от населението. Кризата засегна особено силно нискоквалифицираните работници и броят на безработните младежи значително се увеличи. Дългосрочната безработица е по-висока от средната за ЕС. Реформиранията Агенция по заетостта би могла да играе важна роля за постигането на съответствие между предлагането и търсенето на пазара на труда в България чрез по-ефективни услуги за консултации, целенасочени мерки за заетост и по-добро установяване на бъдещите изисквания за професионални умения. С оценяването на ранен етап на текущата Инициатива за младежка заетост би могло да се гарантира, че ресурсите се насочват към дейностите, които водят до разкриване на най-много работни места. Все още е проблем да се гарантира, че системата на минимални социалноосигурителни прагове постига целта за намаляване на сенчестата икономика, без да оскъпява прекомерно наемането на нискоквалифицираните работници. Българските граждани са изложени на най-голям риск от бедност или социално изключване в Съюза. Приоритетно следва да се изпълнява Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчване на социалното включване 2020. Необходимо е да бъдат подобрени достъпността и резултатността на социалните трансфери и да се повишат ефективността на социалните услуги и достъпът до тях, по-специално за децата и възрастните хора. В Плана за действие към Националната стратегия за интегриране на ромите следва да се представят конкретни мерки с подходящо финансиране и да се създаде механизъм за наблюдение за измерване въздействието на предприетите действия.

- (14) България е изправена пред предизвикателството да подобри цялостното качество и ефективност на своята образователна система. Окончателното приемане преди края на 2013 г. на Закона за училищното и предучилищното образование ще осигури рамка за напредък на необходимите реформи, включително модернизирането на учебните програми и въвеждането на подобрения в обучението на преподавателите и стимулите за тях. Много ограничен напредък бе отбелязан и в реформата на висшето образование. Наличието на значителни различия между резултатите от висшето образование и търсенето на пазара на труда влошава структурната безработица и затруднява развитието на високостойностни иновационни сектори. Слабите резултати на висшето образование се обясняват с липсата на стимули за висшите училища и със стандартите на отделните научни изследователи и преподаватели. Подобряването на качеството и обхвата на здравеопазването е дългогодишно предизвикателство за България. Увеличаването на прозрачността във финансирането на здравни услуги ще допринесе за растежа и конкурентоспособността в сектора. Делът на разходите за амбулаторни грижи е малък, което ограничава достъпа до ефективни от гледна точка на разходите здравни услуги. Високото равнище на преките плащания от страна на пациентите изключва определени групи от населението от здравни услуги. България е изправена пред важни предизвикателства в рационализирането и управление на болниците.
- (15) За конкурентоспособността на местните предприятия и за привличането на чужди инвестиции ще е от голяма полза, ако се подобри бизнес средата в България, включително чрез повишаване на ефективността на публичните услуги. По-бързото и систематично въвеждане на електронно управление има голям потенциал и би могло *inter alia* да намали разходите за спазване на изискванията и административната тежест за предприятията. Освен това пълното прилагане и спазване на дружественото право, включително на процедурите за просрочените плащания и процедурите по неплатежоспособност, би подобрило значително рамковите условия, не на последно място за малките и средните предприятия (МСП). Недостатъчният достъп до финансиране продължава да бъде пречка пред развитието на МСП. Продължава да е налице значителната необходимост от по-добро използване на финансирани от Съюза програми за подкрепа на МСП. Една добре функционираща и независима съдебна система е предварително условие за устойчиво икономическо развитие. През последните години България постигна напредък в реформирането на съдебната система, по-специално в модернизирането на нормативната и институционалната уредба. Същевременно остават значителни възможности за пълноценното използване на тази уредба, като се осигурят устойчивост на резултатите и по-твърда ангажираност с реформите на всички равнища. Активизирането на усилията за борба с корупцията също ще представлява положителен принос за подобряване на бизнес средата.
- (16) Ефективното усвояване на фондовете на Съюза продължава да бъде от изключително значение за нужните публични инвестиции. Реформата от 2011 г. на законодателството за обществените поръчки бе значителна стъпка към подобряване на контрола, предотвратяването и наказването на нередности. В сила влязоха нови правила, които се прилагат *inter alia* към проектите, съфинансирани от ЕС, а с по-широките правомощия на Агенцията по обществени поръчки ще се подобри още повече ефективността на *ex ante* контрола.
- (17) Капацитетът и независимостта на регулаторните органи в ключови сектори на икономиката са важни предпоставки за конкурентоспособността. През последните години в транспортната инфраструктура на България се появиха някои подобрения, но все още има какво да се направи за достатъчно ефективно предоставяне на услуги и поддръжка. На България все още ѝ предстои да изпълни изцяло задълженията си за вътрешния енергиен пазар. Остават значителни предизвикателства както пред търговията на едро, така и пред търговията на дребно. Продължаващите да съществуват пречки за навлизане на пазара, механизмите за гарантирана печалба и регулираните цени заедно с липсата на пазар на едро за електрическа енергия и за природен газ предизвикват особено безпокойство. Поради силната си зависимост от един енергиен път България е изложена на сериозен риск от прекъсване на доставките. Следва да се ускори изпълнението на проектите за междусистемни електро- и газопроводи, за да бъдат подобрени диверсификацията и сигурността на доставките. Ниската енергийна ефективност остава значителна икономическа тежест за предприятията и частните потребители. По-специално има значителен потенциал за подобряване на енергийната ефективност на сградите — както на обществените, така и на частните.
- (18) В рамките на Европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България. Тя извърши оценка на Националната програма за реформи и Конвергентната програма и представи задълбочен преглед. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в България, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС с оглед на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на Европейския семестър са отразени в препоръки 1—7 по-долу.
- (19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Конвергентната програма, като становището му<sup>(1)</sup> е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа Националната програма за реформи и Конвергентната програма. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 3, 4 и 5 по-долу,

(1) Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на България да предприеме следните действия през периода 2013—2014 г.:

1. Да запази стабилната бюджетна позиция, като гарантира спазването на СБЦ, и да провежда бюджетна политика, благоприятстваща растежа, както е предвидено в Конвергентната програма. Да въведе цялостна данъчна стратегия за укрепване на всички аспекти на данъчното законодателство и на процедурите за събиране с цел да бъдат увеличени приходите, по-специално чрез подобряване на събирането на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията. Да създаде независим орган, който да контролира бюджетната политика и да изготвя анализи и съвети.
2. Да премахне постепенно възможностите за ранно пенсиониране, да въведе една и съща законово установена пенсионна възраст за мъжете и за жените и да прилага активни политики по заетостта, които да позволят на повъзрастните работещи да останат по-дълго на пазара на труда. Да въведе по-строги критерии и механизми за контрол при отпускането на пенсии за инвалидност, така че да се ограничат ефективно злоупотребите.
3. Да ускори националната Инициатива за младежка заетост, например чрез схеми за гаранции за младежта<sup>(1)</sup>. Да укрепи допълнително капацитета на Агенцията по заетостта с цел тя да предоставя ефикасни консултации за търсещите работа и да развие способност за установяване и задоволяване на нуждите от умения. Да засили активните политики по заетостта, по-специално по отношение на националните схеми за заетост. Да преразгледа минималните осигурителни прагове, за да се гарантира, че системата не оскъпява прекалено наемането на нискоквалифицираните работещи. Да постигне конкретни резултати по Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчване на социалното включване 2020 и Националната стратегия за интегриране на ромите. Да подобри достъпността и ефективността на социалните трансфери и услуги, по-специално за децата и възрастните хора.
4. Да приеме Закона за училищното образование и да продължи реформата във висшето образование, по-специално като подобри съответствието между резултатите от него и нуждите на пазара на труда и като засили сътрудничеството между образованието, научно-изследователските институти и предприятията. Да подобри достъпа до приобщаващо образование за децата в неравностойно положение, в частност ромите. Да осигури ефективен достъп до здравеопазване и да подобри ценообразуването на здравните услуги, като обвърже финансирането на болниците с постигнатите резултати и като развие извънболничното лечение.
5. Да предприеме допълнителни мерки за подобряване на бизнес средата, като намали бюрокрацията, като изпълнява стратегия за електронно управление и като прилага законодателството за просрочените плащания. Да подобри качеството и независимостта на съдебната система и да са бори по-успешно с корупцията. Да подобри достъпа на МСП и на новосъздадените предприятия до финансиране.
6. Да ускори усвояването на фондовете на ЕС. Да гарантира правилното прилагане на законодателството за обществените поръчки, като разшири *ex ante* контрола, упражняван от Агенцията по обществени поръчки с цел предотвратяване на нередности.
7. Да укрепи независимостта на националните регулаторни органи и административния капацитет, по-специално в енергийния и транспортния сектор, както и в управлението на водите и на отпадъците. Да премахне пречките за навлизане на пазара, квотите, териториалните ограничения и регулираните цени и да приключи изграждането на пазарната структура, като създаде прозрачен пазар на едро за електрическа енергия и природен газ. Да ускори проектите за междусистемни електро- и газопроводи и да укрепи капацитета за справяне с прекъсванията на доставките. Да положи повече усилия за подобряване на енергийната ефективност.

Съставено в Брюксел на 9 юли 2013 година.

За Съвета  
Председател  
R. ŠADŽIUS

<sup>(1)</sup> Създадена с Препоръка на съвета от 22 април 2013 г. (ОВ С 120, 26.4.2013 г., стр. 1).