



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 6 юли 2012 г.
(OR. en)**

11245/12

**UEM 203
ECOFIN 577
SOC 554
COMPET 422
ENV 518
EDUC 195
RECH 258
ENER 287**

ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ И ДРУГИ ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ

Относно: ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно Националната програма за реформи на България за 2012 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012—2015 г.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от

относно Националната програма за реформи на България за 2012 г.
и съдържаща становище на Съвета
относно Конвергентната програма на България за периода 2012—2015 г.

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 политики¹, 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 дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,
като взе предвид заключенията на Европейския съвет,
като взе предвид становището на Комитета по заетостта,
след консултация с Икономическия и финансов комитет,

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 — „Европа 2020“ — която стратегия въз основа на засилена координация на икономическите политики ще се съсредоточи върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за постигане на 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 членки¹, 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 политиката по заетостта.
- (3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка² относно Националната програма за реформи на България за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната Конвергентна програма на България за периода 2011—2014 г.
- (4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория Годишен обзор на растежа, с който се постави началото на втория Европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че България ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

¹ Продължават да се прилагат през 2012 г. съгласно Решение 2012/238/ЕС от 26 април 2012 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки (ОВ L 119, 4.5.2012 г., стр. 47).

² ОВ С 209, 15.7.2011 г., стр. 5.

- (5) На 1 декември 2011 г. Съветът прие заключения, в които Комитета за социална закрила, в сътрудничество с Комитета по заетостта и с други комитети, се призовава да представи вижданията си относно действията, които се препоръчват в рамките на цикъла политики „Европа 2020“. Тези виждания са част от становището на Комитета по заетостта.
- (6) Европейският парламент участва надлежно в Европейския семестър в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 и на 15 февруари 2012 г. прие Резолюция относно аспектите, свързани със заетостта и социалните въпроси, в Годишния обзор на растежа за 2012 г. и Резолюция относно приноса към Годишния обзор на растежа за 2012 г.
- (7) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за насърчаване на растежа (в съответствие със заключенията на Съвета от 9 декември 2011 г. и вследствие на извършения от Комисията Годишен обзор на растежа от 2012 г.). Те подчертават необходимостта от продължаване на диференцирана фискална консолидация, благоприятстваща растежа, 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 2 март 2012 г. Европейският съвет прикани също държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят навреме своите ангажименти, като бъдат включени в техните програми за стабилност или техните програми за конвергенция и национални програми за реформи.

- (9) На 12 април 2012 г. България представи актуализираната си Конвергентна програма, която обхваща периода 2012—2015 г. и своята Национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията оцени също така дали България е засегната от макроикономически дисбаланси. В своя задълбочен преглед Комисията заключи, че в България е налице вътрешен макроикономически дисбаланс, макар и не прекомерен.
- (10) Според първото уведомление за 2012 г. относно данните за дефицита и дълга, изпратено от България за периода 2008—2011 г., в изпълнение на Процедурата при прекомерен дефицит (ППД), бюджетният дефицит през 2011 г. е бил под референтната стойност от 3 % от БВП — предвидена в Договора. Освен това в прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. се предвижда бюджетният дефицит да остане под референтната стойност, предвидена в Договора, и да продължи да намалява през прогнозния период. В резултат на това и в съответствие с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж на 30 май 2012 г. Комисията прие препоръка за решение на Съвета^{1*} за отмяна на решението за наличието на прекомерен дефицит съгласно член 126, параграф 12 от Договора.

¹ Съответното Решение 2012/.../ЕС на Съвета бе прието на ...(ОВ L ...).

* ОВ: моля да попълните датата на приемане и данните за публикацията на решението.

(11) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на Конвергентната програма, Съветът е на мнение, че в сравнение с прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. макроикономическият сценарий, въз основа на който са изготвени бюджетните прогнози в Конвергентната програма, е оптимистичен за периода 2012—2013 г., през който се очаква годишният растеж да достигне 1,4 % през 2012 г. и 2,5 % през 2013 г. В прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. се предвижда растеж на БВП с 0,5 % през 2012 г. и с 1,9 % през 2013 г. След коригирането на прекомерния дефицит през 2011 г. целта на бюджетната стратегия, заложена в програмата, е в края на програмния период състоянието на бюджета да е почти балансирано, както в структурно така и в номинално изражение. В структурно отношение средносрочната бюджетна цел (СБЦ) бе ревизирана незначително от дефицит от 0,6 % от БВП до дефицит от 0,5 % от БВП. Новата СБЦ отразява адекватно изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на (преизчисленото) структурно бюджетно салдо¹ България планира да постигне своята СБЦ в рамките на периода, обхванат от Конвергентната програма.

¹ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията въз основа на данните в програмата и с помощта на общоприетата методика.

През периода 2012—2014 г. темпът на нарастване на държавните разходи, при отчитане дискреционните мерки по отношение на приходите, ще спази целевия показател за разходите в Пакта за стабилност и растеж, но през 2015 г. ще се отклони от него. Планираната фискална консолидация е изложена на редица рискове, произтичащи от i) по-ниски приходи с оглед на оптимистичния макроикономически сценарий, както и на по-малък дял на данъците в структурата на икономическия растеж и ii) неефективност в публичния сектор, особено по отношение на просрочените плащания в здравеопазването, което може да доведе до значителен натиск върху разходите. Съотношението дълг/БВП е под 60 % от БВП и съгласно Конвергентната програма се очаква да достигне своя връх от почти 20 % от БВП през 2012 г., след което да намалее през програмния период. Съществуват значителни възможности за подобрене в спазването на данъчното законодателство, а постигането на напредък в тази област би позволило на България да направи повече разходи за насърчаване на растежа. Изискването бюджетният дефицит да остане под 2 %, а държавните разходи да бъдат ограничени до 40 % от БВП бе прието като изменение на Закона за устройството на държавния бюджет, като по този начин се засилва задължителният характер на бюджетната рамка и се подобрява предсказуемостта при изготвянето на бюджета. Остават обаче предизвикателства по отношение на по-нататъшното подобрене на съдържанието на средносрочната бюджетна рамка и подобрене при отчитане на текущо начисляване, включително чрез подобряване на качеството и на своевременността на отчитането от страна на държавните предприятия и местните власти.

- (12) Правителството постигна значителен напредък по някои от мерките в областта на пенсионната реформа, включително тези, отнасящи се до пенсионната възраст при мъжете и жените, както и по отношение на осигурителния стаж при военните и полицейските служители. В средносрочен план обаче основно предизвикателство остава неадекватността на отпускните пенсии. С промените не се предвиждат действия за изравняване на законоустановената пенсионна възраст при мъжете и жените. Те не са достатъчни и за ефективното намаляване на възможностите за ранно пенсиониране на служителите. Ключово предизвикателство продължава да е включването на хора, които не плащат вноски, както и засилването на контрола и на критериите за отпускане на пенсии за инвалидност.
- (13) Процентът на хората, изложени на риск от сериозни материални лишения, в България е най-високият в Съюза, като възрастните хора и децата са особено засегнати. Необходими са всеобхватни мерки. Повишаването на ефективността на социалните плащания следва да е приоритет. Само половината от ромите в трудоспособна възраст са наети на работа. Целта на наскоро приетата Национална стратегия за интегриране на ромите е да бъдат отстранени множество пречки, но тя трябва да бъде подкрепена и от подробен План за действие, за да бъде работеща през периода 2012—2020 г.

- (14) Кризата е засегнала особено силно нискоквалифицираните работници (които представляват най-значителната група от безработните) и значително е увеличила броя на безработните младежи. Освен това от 2009 г. насам дългосрочната безработица се е увеличила значително по-бързо, отколкото в останалата част от Съюза, което се отразява главно в увеличението на географските несъответствия и на несъответствията в квалификациите, тъй като повечето от закритите работни места са за нискоквалифициран труд. Трябва да бъде преразгледана системата за определяне на минималните осигурителни прагове, за да се постигне баланс между необходимостта недекларираният труд да намалее и необходимостта да се гарантира, че наемането на нискоквалифицирани работници не е прекалено скъпо. Предприетите от правителството мерки за замразяване на заплатите в публичния сектор за периода 2010—2012 г. представляваха уместна и адекватна реакция, като спомогнаха за приближаването на разходите за труд до равнищата на производителността. Поставено бе началото на всеобхватна национална инициатива за интеграция на младите хора на пазара на труда. Обществените служби по заетостта са все още с относително ниско качество и обучението на персонала следва да бъде засилено, по-специално по отношение на ромските медиатори. Необходими са по-нататъшни мерки за подобряване на услугите по активиране, помощ при търсенето на работа, съответствие между търсене и предлагане, преквалификация и индивидуализирани услуги за нискоквалифицираната работна ръка.

- (15) Процентът на хората с ниски резултати в четенето, математиката и точните науки в България е най-високият в Съюза (по данни на Програмата на ОИСР за международно оценяване на учениците (Programme for International Student Assessment - PISA) от 2009 г.), което показва наличието на значителни структурни пречки пред осигуряването на качествено образование. Ниските постижения в образованието са свързани със слабия достъп до образование на групите в неравностойно положение, по-специално на ромското население, недостатъчната автономия на училищата, липсата на стимули за повишаване на резултатите, слабостите в националната система за оценяване и недостатъчната отчетност. Във висшето образование напредъкът остава твърде ограничен, въпреки че неотдавна бяха положени някои обещаващи усилия. Планираните изменения в Закона за висшето образование трябва да бъдат въведени като основен приоритет за растежа и да бъдат съпътствани от адекватно управление, инвестиции и политическа решимост.
- (16) В България равнището на инвестициите в областта на научните изследвания и иновациите е ниско. Инвестициите за научните изследвания и иновациите трябва да бъдат увеличени, за да бъде постигната целта от 1,5 % от БВП до 2020 г., а за иновациите трябва да бъде разработена подходяща стратегия. Администрацията, занимаваща се с научните изследвания и иновациите в България е фрагментирана. България трябва да укрепи своите университети и да разработи стратегия, с която висшите учебни заведения да участват в иновационните дейности. Рамката за насърчаване на сътрудничеството между университетите и частния сектор трябва да бъде доразвита, а финансирането следва да се разпределя прозрачно, на конкурентен принцип и според заслугите. Остават пречките пред новосъздадените предприятия и иновативните малки и средни предприятия (МСП), търсещи финансиране. Публичните финансови инструменти и гаранции за нови иновационни предприятия са на ранен етап от прилагането си и ефектът от тях все още не е видим.

- (17) Понастоящем административният капацитет на България е недостатъчен за правилното управление и поддръжка на пътните, железопътните и водните инфраструктурни проекти. Административната реформа се съсредоточи главно върху намаляването на броя на работещите в публичния сектор с ограничени опити за премахване на други източници на неефективност. Усвояването на средства от фондовете на ЕС остава ниско въпреки постоянния напредък през последните две години. Основните причини са наличието на сложни административни процедури и трудностите, срещани от предприятията при осигуряване на съфинансиране. Сериозно предизвикателство остава по-нататъшното подобряване на бизнес и регулаторната среда и постигането на напредък в увеличаването на административния капацитет в публичния сектор. Многократно бе забавяно въвеждането на електронно правителство. Данъчната система в България се характеризира със значително укриване на данъци и ниска административна ефективност. Административните разходи за събиране на данъци са високи, а предприятията изразходват много време за плащане на данъци.
- (18) Новото законодателство в областта на обществените поръчки е важна стъпка към подобряване на системата за контрол, предотвратяване и санкциониране на нередностите. Тези усилия следва да бъдат допълнени в две направления: i) предвидените санкции трябва да бъдат прилагани на практика и ii) на Агенцията по обществени поръчки следва да бъдат предоставени правомощия да действа служебно.

- (19) Въпреки предприетите реформи България все още запазва някои ограничения за навлизане в мрежовите сектори като железопътния транспорт, телекомуникациите и енергетиката. Функционирането на енергийните пазари на едро и на дребно остава проблематично. Особена загриженост предизвиква необходимостта от подобрене по отношение на липсата на борса за електрическа енергия и газ и липсата на функциониращ балансиращ пазар, както и по отношение на регулираните цени за потребителите. Освен това България следва да гарантира регулаторна независимост за преносната система. България е силно зависима от един-единствен енергиен маршрут и нейният вътрешен енергиен пазар функционира неадекватно, което я излага на риск от сериозни нарушения на доставките. Съществуващите мерки за справяне с енергийната зависимост трябва да бъдат подобрени. До този момент изграждането на нова инфраструктура за газ е твърде бавно. Въпреки че някои от желаните реформи бяха официално приети и че делът на възобновяемата енергия се увеличи през 2011 г., тяхното изпълнение остава незадоволително поради обществените поръчки, обслужването на частни интереси от обществените политики и лошото управление на държавните енергийни компании.
- (20) България пое редица ангажименти в рамките на пакта „Евро плюс“. Тези ангажименти и изпълнението на ангажиментите, поети през 2011 г., се отнасят до подобряването на устойчивостта на публичните финанси, насърчаването на заетостта, увеличаването на конкурентоспособността на публичния сектор и засилването на финансовата стабилност. Комисията оцени изпълнението на ангажиментите по пакта „Евро плюс“. Резултатите от тази оценка са взети предвид в препоръките.

- (21) В рамките на Европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България. Тя извърши оценка на нейната Конвергентна програма и на нейната Национална програма за реформи и представи своя 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 предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. Препоръките в рамките на Европейския семестър са отразени в препоръки 1—7 по-долу.
- (22) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Конвергентната програма, като становището му¹ е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (23) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа Националната програма за реформи и Конвергентната програма. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 3 и 5 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на България да предприеме следните действия през периода 2012—2013 г.:

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

1. Да продължи да провежда стабилна бюджетна политика за постигането на СБЦ до 2012 г. С оглед на това да изпълнява предвидената бюджетна стратегия, да гарантира съответствие с целевия показател за разходите, както и да бъде готова да предприеме допълнителни мерки при проява на рисковете в бюджетния сценарий. Да положи по-големи усилия за подобряване на качеството на публичните разходи, особено в областта на образованието и здравеопазването, и да изпълнява широкообхватна стратегия за спазване на данъчното законодателство с цел допълнителното увеличаване на данъчните приходи и справяне със сенчестата икономика. Да подобри допълнително съдържанието на средносрочната бюджетна рамка и качеството на системата за отчитане.
2. Да предприеме допълнителни стъпки за намаляване на рисковете за устойчивостта и да подобри адекватността на пенсионната система чрез изравняване на законоустановената пенсионна възраст при мъжете и жените, които са внасяли осигурителни вноски през целия си трудов стаж. Да въведе по-строги критерии и механизми за контрол при отпускането на пенсии за инвалидност.
3. Да ускори изпълнението на националната инициатива за младежка заетост. Да гарантира, че минималните осигурителни прагове не обезсърчават декларирането на труд. Да увеличи усилията за подобряване на работата на обществените служби по заетостта. С цел намаляване на бедността да подобри ефективността на социалните плащания и достъпа на децата и възрастните хора до качествени социални услуги, както и да изпълнява Националната стратегия за интегриране на ромите.

4. Да ускори реформата на съответните правни актове, уреждащи дейността на училищата и висшите учебни заведения, и да ускори съпътстващите мерки, като се съсредоточи върху модернизиранието на учебните програми, подобряването на обучението на преподавателите и осигуряването на реален достъп до образование на групите в неравностойно положение. Да подобри достъпа до финансиране за новосъздадени предприятия и за МСП, по-специално за тези, които участват в иновационни дейности.
5. Да положи повече усилия за укрепване на административния капацитет и за реформи за намаляване на бюрокрацията и разходите за спазване на данъчното законодателство и за събиране на данъци, както и за допълнително подобряване на усвояването на средства от фондовете на ЕС, по-специално в пътния и железопътния транспорт и управлението на водите. Да подобри качеството и независимостта на съдебната система и да ускори въвеждането на електронно правителство. Да засили публичния административен капацитет в ключовите сектори на транспорта, както и на регулаторните органи.
6. Да гарантира правилното прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки. Да укрепи предотвратяването на нередности и да прилага на практика санкциите, предвидени в Закона за обществените поръчки и в Закона за конфликт на интереси.
7. Да вземе мерки за премахване на пречките за достъп до пазара, договореностите за гарантирана печалба и контрола на цените. Да гарантира независимостта на операторите на преносни и разпределителни мрежи, да изгради окончателна пазарна структура, по-специално за енергийните борси и балансиращите пазари. Да подобри връзките на електроенергийните и газовите мрежи, да повиши енергийната ефективност и да укрепи капацитета за справяне с прекъсванията на доставките.

Съставено в Брюксел на

За Съвета

Председател