



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, XXX
COM(2013) 352

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012—2016 г.

{SWD(2013) 352}

Provisional Version

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012—2016 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,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

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 растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия ще се съсредоточи 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. въз основа на предложенията на Комисията 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 насоките за политиките на държавите членки по заетостта⁵,

¹ ОВ L 209, 02.08.1997, стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2013) 352 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 и P7_TA(2013)0053.

⁵ Решение 2013/208/ЕС на Съвета от 22 април 2012 г.

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 взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и 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 6 юли 2012 г. Съветът прие препоръка относно Националната програма за реформи на България за 2012 г. и даде становището си относно актуализираната Конвергентна програма на България за периода 2011—2015 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа⁶, с което постави началото на Европейския семестър за 2013 г. за координация на икономическите политики. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие също на 28 ноември 2012 г. Доклада за механизма за предупреждение⁷, в който беше посочено, че България е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 14 март 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа бюджетна 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.
- (7) На 10 април 2013 г. Комисията публикува резултатите от своя задълбочен преглед⁸ 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 задлъжнялостта в корпоративния сектор, както и продължителното адаптиране на външните позиции, конкурентоспособността и пазара на труда.
- (8) На 19 април 2013 г. България представи своята Конвергентна програма за 2013 г., която обхваща периода 2012—2016 г., и своята Национална програма за реформи за 2013 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат взети предвид взаимовръзките между тях.
- (9) 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

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 114 final.

основават бюджетните прогнози в Конвергентната програма, изглежда 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 Комисията от пролетта на 2013 г. се предвижда растеж на БВП с 0,9 % през 2013 г. и с 1,7 % през 2014 г. Целта на бюджетната стратегия, заложена в програмата, е структурното бюджетно салдо да бъде запазено близо до СБЦ през целия програмен период. В програмата 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 държавните разходи, при отчитане на дискреционните мерки по отношение на приходите, ще спази целевия показател за разходите в 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 Комисията от пролетта на 2013 г. се предвижда съотношението дълг/БВП да достигне 20,3 % през 2014 г.

- (10) През последните години България укрепи съществено своята бюджетна рамка, което допринесе за запазване на бюджетната дисциплина и за повишаване на доверието в бюджетната политика. В новия Закон за публичните финанси, който ще влезе в сила през 2014 г., са запазени действащите числово изразени бюджетни правила. Със Закона се въвеждат по-строги изисквания на общинско равнище и се реформира тригодишната средносрочна бюджетна рамка. Важно е властите да поддържат темпото на реформите и да подготвят почвата за прилагането на новото законодателство, по-специално като създадат предвидения независим бюджетен 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 направи повече разходи за насърчаване на растежа. Макар че България предприе някои забележими стъпки да намали разходите за спазване на изискванията и да подобри събираемостта 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.
- (11) 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 въвеждане на критерий за трудоспособност) ще бъде важен принос за действителното ограничаване на злоупотребите.

- (12) 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 се увеличи по-бързо, отколкото в останалата част от ЕС. Реформираната 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 предвиждане 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 социални осигуровки постига целта за намаляване на сечестата икономика, без да оскъпява прекомерно наемането на нискоквалифицираните работници. Българските граждани са изложени на най-голям риск от бедност или социално изключване в ЕС. Приоритетно следва да се изпълнява Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. 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. Националната стратегия за интегриране на ромите следва да бъде придружена от план за действие с конкретни мерки, достатъчно финансиране и въвеждане на механизъм за наблюдение, предназначен да бъде измервано въздействието на предприетите действия.
- (13) 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 образование ще осигури рамка за напредъка 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 ВУЗ и със стандартите на отделните научни работници и преподаватели. Подобряването на качеството и обхвата на здравеопазването е дългогодишно предизвикателство за България. Увеличаването на прозрачността във финансирането на здравните услуги ще допринесе за растежа и конкурентоспособността в сектора. Делът на разходите за амбулаторни грижи е малък, което ограничава достъпа до икономически ефективни 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.

- (14) 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 МСП. Недостатъчният достъп до финансиране продължава да бъде пречка пред развитието на МСП. 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 модернизиранието 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.
- (15) Ефективното усвояване на фондовете на ЕС 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.
- (16) Капацитетът и независимостта на регулаторите в ключови сектори на икономиката са важни рамкови условия 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 електричество 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.
- (17) В рамките на Европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България. Тя извърши оценка на нейната Конвергентна програма и Национална програма за реформи 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 Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на Европейския семестър са изразени в препоръки 1—7 по-долу.

- (18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Конвергентната програма на България, като становището⁹ му е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (19) 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,

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

1. Да запази стабилната бюджетна позиция, като гарантира спазването на средносрочната бюджетна цел, 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, борба със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията. Да създаде независима институция, която да контролира бюджетната политика и да изготвя анализи и съвети.
2. Да премахне постепенно възможностите за ранно пенсиониране, да въведе една и съща законовоустановена пенсионна възраст за мъжете и за жените и да прилага активни политики по заетостта, които да позволят на по-възрастните 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. Да реформира Агенцията по заетостта с цел тя да предоставя ефикасни консултации за търсещите работа и да разработи капацитет за прогнозиране и за задоволяване на нуждите от квалификации. 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 националните стратегии за интегриране на ромите и за борба с бедността. 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

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

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 енергетиката и транспорта, 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 електричество 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 [...] година.

За Съвета
Председател