



Брюксел, 2.6.2014 г.  
COM(2014) 403 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно Националната програма за реформи на България за 2014 г.  
и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на  
България за 2014 г.**

{SWD(2014) 403 final}

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2014 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 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<sup>3</sup>,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент<sup>4</sup>,

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 растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена 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

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

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

<sup>3</sup> COM(2014) 403 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2014)0128 и P7\_TA(2014)0129.

решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, 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 за заетост.

- (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 равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно Националната програма за реформи на България за 2013 г. и даде становището си относно актуализираната Конвергентна програма на България за периода 2012—2016 г.
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа<sup>5</sup>, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение<sup>6</sup>, в който беше посочено, че България е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране 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 модернизирание на публичната администрация.
- (7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от своя задълбочен преглед за България<sup>7</sup>, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в България са все още налице макроикономически дисбаланси, които трябва да бъдат следени и за които са необходими политически действия. По-специално продължителната корекция на пазара на труда налага политически действия, докато корекцията на външната позиция и намаляването на корпоративната задлъжнялост напредват добре.
- (8) На 17 април 2014 г. България представи своята Национална програма за реформи за 2014 г. и своята Конвергентна програма за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (9) Целта на бюджетната стратегия, заложена в Конвергентната програма за 2014 г., е да се достигне средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит в размер на -1 % от БВП до 2016 г. Средносрочната цел е по-амбициозна от

---

<sup>5</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>6</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>7</sup> SWD(2014) 76 final.

изискваната съгласно Пакта за стабилност и растеж. България се възползва от възможността за временно отклонение от средносрочната цел с 0,6 % от БВП през 2013 г. и с 0,1 % от БВП през 2014 г., позволено за съвместно финансирани проекти. В програмата е планирано влошаване на (преизчисленото) структурно салдо с 0,3 % от БВП през 2014 г. до -1,3 % от БВП, както и подобряване с 0,3 % от БВП през 2015 г. до -1,0 % от БВП, което ще гарантира връщане към средносрочната цел. Темпът на нарастване на държавните разходи няма да надхвърли съответния референтен средносрочен показател за разходите през 2014—2015 г. Следователно бюджетните планове са в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Отношението дълг/БВП е доста под 60 % и съгласно Конвергентната програма се очаква да нарасне слабо до 20,6 % от БВП до края на програмния период. За периода 2014—2015 г. макроикономическият сценарий, на който се основават бюджетните прогнози в Конвергентната програма, е оптимистичен, като се очаква годишният растеж да достигне 2,1 % през 2014 г. и 2,6 % през 2015 г. спрямо съответно 1,7 % през 2014 г. и 2,0 % през 2015 г. съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. Според прогнозата на Комисията отклонението на България от нейната средносрочна бюджетна цел през 2014 г. е по-голямо от разрешеното въз основа на временното отклонение, позволено за съвместно финансирани проекти, и изискваното връщане към средносрочната цел няма да бъде постигнато през 2015 г. Въз основа на оценката на Конвергентната програма за 2014 г. и прогнозата на Комисията, извършена съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97, Съветът е на мнение, че съществува риск от отклонение от средносрочната цел през 2014—2015 г.

- (10) Спазването на данъчното законодателство и качеството на администрирането на данъците продължават да представляват основни предизвикателства пред България. Наличните оценки свидетелстват за значителен дял на сенчестата икономика, потвърден от данните за недеklarирания труд в България. Относително високи са административните разходи за събиране на приходите, както и разходите за спазване на изискванията при плащането на данъци. Въпреки редицата мерки, предприети в отговор на тези предизвикателства, България все още не разполага с напълно развита стратегия за спазване на данъчното законодателство, която да обхване дейността на всички приходни органи и да включва предварителен анализ на най-значимите рискове за събирането на данъци, оценка на вече предприетите мерки, включително мерките за опростяване, както и подобрен контрол.
- (11) През 2013 г. България отстъпи от поетите ангажименти в областта на пенсионната реформа. Въведени бяха допълнителни схеми за ранно пенсиониране, а планираното годишно увеличение на законоустановената пенсионна възраст бе отложено. Не бе постигнат напредък по отношение на хармонизирането на пенсионната възраст за мъжете и жените и не бяха предприети стъпки за въвеждане на по-строги критерии и механизми за контрол при отпускането на пенсии за инвалидност, така че да се ограничат злоупотребите. Населението на България е едно от най-бързо застаряващите в ЕС и този факт оказва отрицателно въздействие върху пазара на труда, върху потенциала за растеж на икономиката и върху възможностите за финансиране на нейната пенсионна система. Поради това България трябва да продължи реформата на пенсионната си система. България е изправена също така пред важни предизвикателства по отношение на рационализирането и управлението на болниците, сред които липсата на прозрачност във финансирането на

болниците и недостатъчно добре развитите услуги за извънболнично лечение. Нещо повече, високото ниво на регламентирани и нерегламентирани плащания, поемани пряко от пациента, на практика изключва някои групи от населението от достъп до здравеопазване. Показателите за здравния статус са на незадоволително равнище в сравнение с другите държави — членки на ЕС, което свидетелства за потенциалната необходимост от структурно по-високи бюджетни разходи за здравеопазване в бъдеще.

- (12) През последните години неоптимално функциониращият пазар на труда намалява способността на икономиката да се приспособява и ограничава потенциала ѝ за растеж. Нивото на безработица се стабилизира през 2013 г., но броят на безработните младежи и дългосрочно безработните лица продължи да расте. В България делът на младите хора, които нито работят, нито учат или се обучават, е един от най-високите, което предполага остър недостиг на възможности за реализация и развитие на човешкия капитал. Отчетен бе твърде ограничен напредък в укрепването на капацитета на Агенцията по заетостта. Съществува също така необходимост от разширяване на обхвата и ефективността на активните политики по заетостта. България не разполага с ефективни мерки, насочени към нерегистрираните в бюрата по труда млади хора, включително ромите, в съответствие с целите на Гаранцията за младежта. Значителна част от безработните не са обхванати от стандартните предпазни механизми (обезщетения за безработица и социално подпомагане), а вместо това разчитат на помощ от семейството или на нерегламентирана заетост. Българите са едни от най-застрашените от бедност и социално изключване в ЕС. Минималните прагове за плащане на социалноосигурителните вноски биха могли да попречат на нискоквалифицираните лица да участват пълноценно в официалната икономика. Извършените анализи за оценка на възможното въздействие трябва да бъдат проучени и последвани от подходящи политически действия. Липсват ясни насоки за прозрачно определяне на минималната работна заплата в България. Законоустановеният размер на минималната работна заплата бе увеличен съществено през 2013 г., което може да окаже отрицателно въздействие върху трудовата заетост и следователно трябва да се наблюдава отблизо.
- (13) България все още не е приела Закона за училищното образование, осигуряващ рамка за прилагане на необходимите задълбочени реформи на образователната система, включително модернизиране на учебните програми и подобряване на обучението на преподавателите. Необходимо е да се повиши качеството на професионалното образование и обучение в България, като същевременно то бъде по-добре интегрирано в общата образователна структура, за да се даде възможност за гъвкав преход между образователните подсектори, намали делът на преждевременно напусналите училище и подобри достъпът до учене през целия живот. От своя страна висшето образование продължава да не е в състояние да посреща адекватно потребностите на пазара на труда. Ниските стандарти за сертифициране на качеството допринасят за лошите резултати. В процес на обсъждане е нова стратегия за висшето образование, призоваваща за реструктуриране на управлението на университетите чрез пряко включване в него на заинтересовани страни като предприятия и студенти, обединяване на университети, както и възприемане на подход, основан на резултатите, за по-добро съгласуване на образователните програми с търсенето на работна ръка. Достъпът до образование за децата в неравностойно положение, в частност ромите, продължава да представлява предизвикателство. Въвеждането на

задължително двугодишно предучилищно образование е основна стъпка в правилната посока и следва да бъде стриктно прилагано, заедно с мерки за предотвратяване на преждевременното напускане на училище. Съществува необходимост от разширяване на съществуващите инициативи за подобряване на обучението на учителите и за намаляване на фактичката сегрегация в училищата. Правилата за обвързване на надбавките за деца с участие в образованието все още не се прилагат ефективно.

- (14) По-широкообхватните усилия за модернизиране на публичната администрация оказаха ограничено въздействие поради разпокъсания подход и недостатъчната ангажираност за провеждане на задълбочени реформи. България се нуждае от координирана стратегия за реформа на публичната администрация с оглед повишаване на професионализма и независимостта на публичната администрация и нейните регулаторни агенции, включително от система за назначаване и възможности за професионалното развитие въз основа на качеството на работата на държавните служители, както и от ефективни структури за справяне с риска от корупция. Необходими са постоянни усилия за подобряване на бизнес средата като цяло. Към предизвикателствата спадат процедурите за получаване на разрешения и регистриране на дружества. Продължителността на производствата по несъстоятелност надхвърля три години, а нивото на възстановяване на вземанията е ниско. През 2013 г. бяха приети нови правила за просрочените плащания, които трябва да бъдат приложени. Разработването на услуги за електронно управление е в застой, а координацията за гарантиране на оперативната съвместимост на системите и създаване на единна точка за контакт е недостатъчна, като по този начин се ограничават усилията за увеличаване на прозрачността и намаляване на административната тежест. В областта на обществените поръчки липсва проста и кодифицирана правна рамка, в резултат на което сложната правна и регулаторна среда поражда несигурност за стопанските субекти. Независимостта на съдебната власт продължава да е основен проблем, влияещ върху бизнес средата в България. България предприе някои стъпки за справяне с корупцията, но цялостният напредък е ограничен и все още нестабилен, като са необходими по-последователни проверки и възпиращи санкции във връзка с конфликтите на интереси. Също така е нужно да се осигури по-добра координация между институциите за борба с корупцията, които да бъдат защитени от политическа намеса.
- (15) Конкуренцията в сектора на електроенергията и природния газ е все още слаба. Факторите от особено значение за подобряване на функционирането на пазарите на енергия включват липсата на електроенергийна и газова борса и отсъствието на прозрачен пазар на едро. Свободният пазар на електроенергия е доминиран от един единствен доставчик, като неговият малък размер означава, че конкуренцията не може да изпълни функцията си за гарантиране на ефективността на разходите. Все още има какво да се желае по отношение на независимостта и ефективността на националния регулатор. Зависимостта от вноса от ограничен брой доставчици и липсата на развитие на инфраструктурата създават риск от прекъсване на доставките. За новия програмен период 2014—2020 г. бе предложен широкообхватен пакет от мерки за подобряване на енергийната ефективност, който да бъде финансиран от ЕС.
- (16) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България. Тя извърши оценка на Конвергентната

програма и на Националната програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална 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 Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—6 по-долу.

- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Конвергентната програма на България, като становището му<sup>8</sup> е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (18) 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 2014—2015 г.:

1. Да засили бюджетните мерки за 2014 г. в светлината на възникващите отклонения спрямо изискванията 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 събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията.
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 ефикасно предоставяне на здравно обслужване, включително чрез подобряване на прозрачността във финансирането на болниците, оптимизиране на болничната мрежа и развиване на възможностите за извънболнично лечение.
3. Да подобри ефективността 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

---

<sup>8</sup> Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

връзки с мерките за активизиране. Да извърши широкообхватен преглед на минималните осигурителни прагове, за да гарантира, че системата не оскъпява 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 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.

4. Да приеме Закона за училищното образование и да продължи реформите в областта на професионалното и висшето образование, за да увеличи нивото и адекватността на уменията, придобити на всички равнища, като същевременно насърчава 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.
5. Да продължи подобряването на бизнес средата, най-вече за МСП, като намалява бюрокрацията, насърчава 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 мерки за въвеждане на електронни обществени поръчки. Да подобри качеството и независимостта на съдебната система и да засили борбата срещу корупцията.
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, както и да укрепва капацитета за справяне с прекъсванията на доставките.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*