

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 302 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012—2015 г.

{SWD(2012) 302 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2012 г.

и за представяне на 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 политики[1], и по-специално член 5, 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[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

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 Европейската комисия 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 е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
2 ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
3 COM(2012) 302 окончателен.
4 P7_TA(2012)0048 и P7_TA(2012)0047.

(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 насоките за политиките на държавите членки по заетостта[5], 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 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка 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 което 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[6], в който беше посочено, че България ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа (в съответствие със заключенията на Съвета от 9 декември 2011 г. и вследствие на извършения от Комисията годишен обзор на растежа). Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана бюджетна 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.

(6) На 2 март 2012 г. Европейският съвет прикани също държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите ангажименти достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните им програми за реформи.

(7) На 13 април 2012 г. България представи своята 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 дали България е засегната от макроикономически дисбаланси. В своя задълбочен преглед[7] Комисията заключи, че в България се отчита вътрешен макроикономически дисбаланс, макар и не прекомерен.

(8) 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), дефицитът в консолидирания държавен бюджет

---

5 Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

6 COM(2012) 68 окончателен.

7 SWD(2012) 151 окончателен.

през 2011 г. е бил под 3 % от БВП — референтната стойност, предвидена в Договора. Освен това в прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. се предвижда дефицитът в консолидирания държавен бюджет 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 за отмяна на решението за наличието на прекомерен дефицит съгласно член 126, параграф 12 от Договора.

(9) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на Конвергентната програма за 2012 г. Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, въз основа на който са изготвени бюджетните прогнози в програмата, 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 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 отношение, така и спрямо номиналното салдо. 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 (преизчисления) структурен дефицит[8] България планира да постигне своята СБЦ в рамките на програмния период. 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 бюджетна консолидация е изправена пред значителни рискове, произтичащи от i) по-ниските приходи с оглед на оптимистичния макроикономически сценарий, както и на по-малкия дял на данъците в структурата на икономическия растеж и ii) липсата на ефективност в публичния сектор, по-специално в областта на здравеопазването и образованието, което може да доведе до значителен натиск върху разходите. Съотношението дълг/БВП е под 60 % от БВП и съгласно програмата 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 подобрение в спазването на данъчното законодателство, а постигането на напредък в тази област би позволило на България да направи по-високи разходи за стимулиране на растежа. Изискването бюджетният дефицит да остане под 2 % и държавните разходите 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 на изготвянето на бюджета. Остават обаче предизвикателства по отношение на по-нататъшното подобряване на съдържанието на средносрочната бюджетна рамка и на подобряването на отчитането въз основа на текущо начисляване.

[8] 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.

(10) Българското правителство постигна значителен напредък по някои от мерките за реформа на пенсиите, включително мерките за пенсионната възраст за мъжете и жените, както и за осигурителния стаж на военните и полицейските служители. В средносрочен план обаче основно предизвикателство остава липсата на адекватност на отпусканите пенсии. С промените не се предвиждат действия за изравняване на законоустановената пенсионна възраст на мъжете и жените. Те не са достатъчни и за намаляването 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.

(11) Процентът на хората, изложени на риск от сериозни материални лишения, в България е най-високият в ЕС, 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 стане оперативна през периода 2015—2020 г.

(12) Кризата е засегнала особено силно нискоквалифицираните работници (които представляват почти 70 % 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 ЕС, което отразява главно 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. бяха уместни и представляваха адекватна реакция, като спомогнаха за приближаването на разходите за труд до равнищата на производителността. Започна национална инициатива за интеграция на младите хора на пазара на труда, обхващаща всички аспекти на проблема. Обществените служби по заетостта са все още с относително ниско качество и обучението на персонала трябва да бъде засилено, по-специално на медиаторите от ромски произход. Необходими са по-нататъшни мерки за подобряване на услугите по активиране, помощ при търсенето на работа, съответствие между работните места и необходимите умения, преквалификация и индивидуализирани услуги за нискоквалифицираната работна ръка.

(13) Процентът на хора с трудности в четенето, по математика и точни науки в България е най-високият в ЕС (по данни на 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 успеха, слабостите в националната система за оценка и недостатъчната отчетност. Във висшето образование напредъкът остава твърде ограничен, въпреки че неотдавна бяха положени някои обещаващи усилия.

Планираните изменения на Закона за висшето образование трябва да бъдат изпълнени като основен приоритет за растежа и да бъдат съпътствани от адекватно управление, инвестиции и политическа решимост.

(14) В България равнището на научните изследвания и иновациите е ниско. Инвестициите за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) трябва да бъдат увеличени, за да бъде постигната целта от стратегията „Европа 2020“, а за иновациите трябва да бъде създадена подходяща стратегия. Администрацията за НИРД в България е разпокъсана. България трябва да укрепи своите университети и да разработи стратегия, с която висшите учебни заведения да участват в иновационните дейности. Не съществуват рамки за насърчаване на сътрудничеството между университетите и частния сектор, а финансирането следва да се разпределя прозрачно, на конкурентен принцип и според заслугите. Проблеми остават пред новосъздадените предприятия и иновационните МСП, търсещи банково финансиране. Публичните финансови инструменти и гаранции за млади иновационни предприятия не са достатъчно ефикасни, за да помогнат на МСП да отговорят на условията за финансиране от структурните фондове на ЕС и да осигурят изискваното съфинансиране чрез банкови заеми.

(15) 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 разрастването на административния капацитет на публичния сектор. Многократно бе забавяно въвеждането на електронно управление. 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.

(16) 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 и на Агенцията за държавна финансова инспекция следва да бъдат предоставени ex officio правомощия.

(17) 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. От особено значение е необходимостта да бъде постигнато подобрение по отношение на липсата на електроенергийна и газова борса 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 път и нейният вътрешен енергиен пазар функционира неадекватно, което я излага на риск от сериозно нарушаване на доставките. Съществуващите мерки за отстраняване на 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.

(18) 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.

(19) 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 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 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.

(20) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Конвергентната програма на България, като становището[9] му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(21) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа Националната програма за реформи на България за 2012 г. и Конвергентната програма на България. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕО) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 3 и 5 по-долу,

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

1. Да продължи да провежда стабилни бюджетни политики за постигането на средносрочната бюджетна цел 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, в случай че рисковете в бюджетния сценарий станат действителни. Да положи по-големи усилия за подобряване на качеството на публичните разходи, особено в областта на образованието и здравеопазването, и да изпълнява цялостна стратегия за спазване на данъчното законодателство с цел

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

да се увеличат данъчните приходи и да се справи със сенчестата икономика. Да подобри още повече съдържанието на средносрочната бюджетна рамка и качеството на системите за докладване.

2. Да предприеме стъпки за намаляване на рисковете за устойчивостта и да подобри адекватността на пенсионната система чрез ограничаване на достъпа до ранно пенсиониране чрез изравняване на законоустановената пенсионна възраст на мъжете и жените, които са заплащали осигурителни вноски през цялата си професионална кариера. 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 декларирания труд. Да активизира 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 модернизирането на учебните програми, подобряването на обучението на преподавателите и осигуряването на 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 реформите, като намали бюрокрацията и разходите за спазване на данъчното законодателство и за събиране на данъци и като подобри още повече 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 управление. Да засили публичния административен капацитет на регулаторните органи и в ключовите сектори на транспорта.

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 навлизане на пазара, разпоредбите 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 […] година.

За Съвета
Председател