



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011  
SEC(2011) 818 окончателен

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно Националната програма за реформи на България от 2011 г.**

**и за представяне на становище на Съвета**

**относно актуализираната Конвергентна програма на България за периода 2011—  
2014 г.**

{SEC(2011) 711 окончателен}

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България от 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Конвергентна програма на България за периода 2011—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 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>2</sup>,

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 икономическата политика, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта<sup>3</sup>, като двата акта заедно представляват

---

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

<sup>2</sup> ОВ С..., ...г., стр....

<sup>3</sup> С Решение 2010/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г. насоките за политиката по заетостта продължават да се прилагат и през 2011 г.

„интегрираните насоки“. Държавите-членки бяха призовани да отчитат интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

- (3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет одобри приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на още усилия за повишаване на растежа. Съветът поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или програми за конвергенция и в националните им програми за реформи.
- (5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения своевременно, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните им програми за реформи.
- (6) На 15 април 2011 г. България представи актуализираната си Конвергентна програма от 2011 г., която обхваща периода 2011—2014 г., и своята Национална програма за реформи от 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (7) Икономическата криза прекъсна период на висок растеж, стимулиран от значителен приток на преки чуждестранни инвестиции и кредитна експанзия. БВП започна отново да нараства през второто тримесечие на 2010 г. след общ спад от 7,1 % между най-високата и най-ниската точка на цикъла; това доведе до почти нулев растеж на реалния БВП за цялата 2010 г. Основните фактори за растежа бяха силният подем на износа и подновяването на запасите. Салдото по консолидираната фискална програма се влоши от излишък преди кризата до дефицит от 4,7 % от БВП през 2009 г. и 3,3 % от БВП през 2010 г. Макар че производството и заетостта в отраслите с изнасяна продукция нараснаха, по-ниската активност в строителството, недвижимите имоти и търговията на дребно ограничаваха темпа на възстановяване през изминалата година. Спадът на производството се отрази най-тежко на заетостта, довеждайки до загубата на близо 358 000 работни места след най-високото равнище от 2008 г. В резултат на това безработицата нарасна с няколко процентни пункта до 10,2 % през 2010 г. и в средносрочен план не се очаква заетостта да се възстанови на нивото си отпреди кризата.
- (8) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на актуализираната Конвергентна програма Съветът смята, че в макроикономическия сценарий, въз основа на който са изготвени бюджетните прогнози, предвижданията за растежа са по-оптимистични, отколкото тези в

прогнозата на службите на Комисията. След значителната ранна бюджетна корекция от над 2 процентни пункта в структурно изражение през 2010 г. усилията за подобрене на бюджетното салдо през 2011 г. са много по-малки в сравнение с препоръчаната корекция от поне 0,75 % от БВП. Въпреки това в актуализираната Конвергентна програма се предвижда корекция на прекомерния дефицит по консолидираната фискална програма през 2011 г. в съответствие с препоръката на Съвета, както и по-нататъшно намаление на дефицита след това. В актуализираната програма обаче не са представени достатъчно подробни сведения за планираните бюджетни мерки за постигане на бюджетните цели през 2012—2014 г. Понижената средносрочна бюджетна цел (СБЦ) за постигане на структурен дефицит от 0,6 % от БВП през 2014 г. все още е по-амбициозна в сравнение с минимално изискваната. Тя отразява целите на Пакта за стабилност и растеж и е предвидено да бъде постигната до края на периода на действие на програмата (2014 г.) Въпреки това предвижданото средногодишно подобрене на структурното бюджетно салдо през 2012—2014 (след планираната корекция на прекомерния дефицит през 2011 г.) е много под минималното препоръчано годишно подобрене на структурното салдо от 0,5 % от БВП. С оглед на постепенно подобряващите се икономически перспективи програмата следва да има за цел по-бърз напредък към постигането на СБЦ. Ако се оценява при предпазливи разчети за средносрочния растеж на потенциалното производство, предвиденото нарастване на бюджетните разходи през 2012—2013 г. изглежда оптимистично, а това създава риск в средносрочен план за състоянието на бюджета в структурно изражение.

- (9) Коригирането на прекомерния дефицит до края на 2011 г. съгласно плановете ще спомогне за възстановяване на доверието и за повишаване на надеждността на държавната политика. В средносрочен план е важно да се постигне целта за нисък структурен бюджетен дефицит от 0,6 % от БВП, за да се гарантира, че фискалната политика подкрепя действащия паричен режим. Фискалната консолидация обаче е възпрепятствана от неефикасността на публичния сектор, което може да доведе до значителен натиск върху разходите, докато бюджетните приходи вероятно ще бъдат по-ниски в структурно изражение от приходите през периода на висок растеж преди кризата. Следователно има необходимост от амбициозни реформи на публичните финанси, за да бъде постигнато необходимото подобрене на бюджетното салдо и да се осигури финансиране за прилагането на необходимите структурни реформи, включително нужното съфинансиране за проектите, подкрепяни от ЕС.
- (10) Бюджетните резултати на България бяха относително добри при благоприятната икономическа конюнктура преди кризата. Бюджетните цели бяха изпълнявани последователно и беше заделен значителен фискален резерв. През 2009 г. под въздействието на икономическата криза за първи път от много години бе регистриран дефицит по бюджета и бе нарушено правилото за поддържане на уравновесен бюджет или на бюджет с излишък и за ограничаване на публичните разходи под 40 % от БВП. Това отчасти се дължеше на слабости по отношение на планирането на разходите и контрола. Това отразява и факта, че извънредните приходи в резултат на високата икономическа активност преди кризата бяха използвани за относително голямо повишение на разходите извън планираното и намаление на социалноосигурителните вноски. За да се справят с тези проблеми, властите предприеха редица инициативи за подобряване на контрола върху

разходите и на системите за мониторинг и отчетност, включително чрез приемането на всеобхватен пакет от законодателни мерки и въвеждането на по-строги фискални правила и по-строга средносрочна бюджетна рамка. Очаква се това да повиши фискалната дисциплина и предвидимостта на политическите мерки и да доведе до намаление на макроикономическата нестабилност и процикличността на фискалната политика.

- (11) През годините на висок растеж преди кризата бе наблюдавано значително затягане на пазара на труда и голямо увеличение на заплатите, надвишаващо прираста на производителността на труда. Връхната точка на растежа на заплатите бе на равнище от близо 20 % на годишна база през четвъртото тримесечие на 2007 г. Вследствие на икономическия спад растежът на заплатите започна да намалява, но остана сравнително висок — близо 10 % през 2010 г. за работещите по трудови договори (представляващи около 65 % от работната сила). Обвързването на растежа на заплатите с прираста на производителността ще улесни вътрешното реструктуриране на икономиката към секторите, които са високопроизводителни и чиято продукция се изнася.
- (12) Препятствията пред участието на трудовия пазар се дължат отчасти на факта, че не се вземат достатъчно целенасочени и целесъобразни активни мерки по заетостта, както и на неефективните и недостатъчно финансирани публични служби по заетостта. Качеството на публичните услуги по активизиране, помощ при търсенето на работа и преквалификация е ниско, както и размерът на публичните разходи в тази област. Обхватът на активната политика по заетостта също е ограничен: в мерките за активизиране са включени само 12 % от лицата, които търсят работа. Започването на повече програми за насърчаване на заетостта по региони и на широкомащабни програми за обучение, финансирани от европейските структурни фондове, ще има положителен ефект в краткосрочен план. Въпреки това ниският капацитет за осъществяване на мониторинг и оценка на резултатите от изпълнението на програмите възпрепятства разработването на политически мерки. Както се посочва в доклад, поръчан неотдавна от Агенцията по заетостта („Оценка на нетното въздействие на активната политика по заетостта в България“), при предлагането на по-персонализирани и по-качествени услуги, както и при по-добра инфраструктура на бюрата по труда безработните биха намирали работа по-успешно.
- (13) Икономическата криза продължава да оказва влияние върху пазара на труда. Равнището на безработицата се повиши от 5,4 % през 2008 г. до 10,2 % през 2010 г., а при младите хора (на възраст от 15 до 24 години) достигна 23,2 % през 2010 г. Кризата засегна особено сериозно лицата с ниска квалификация (включително голяма част от ромското малцинство), които представляват почти 70 % от безработните. Делът на дългосрочната безработица (46 % през 2010 г.) е по-висок в сравнение със средния за ЕС (2010 г.: 40 %) и съществува риск от превръщането ѝ в структурна. Коефициентът на икономическа активност за младите хора се задържа на равнище под две трети от средното за ЕС (2009 г.: 29,5 %; ЕС: 43,8 %). Коефициентът им на заетост е 24,8 % през 2009 г. (ЕС: 35,2%). България също така има най-голям дял на младежите, които нито учат, нито работят (19,5 % от лицата на възраст 15—24 г.) Една от основните пречки пред участието на младите хора на пазара на труда са недостатъчните възможности за съчетаване на образование и работа, по-специално чрез стажове

в областта, в която е образованието, за улесняване на прехода към пазара на труда.

- (14) Въпреки че населението в България има образователно равнище над средното, над 40% от населението има ниска езикова и математическа грамотност. Това показва, че има възможности да се внесат подобрения в образователната система, за да отговаря по-добре на потребностите на пазара на труда. Като допълнение към положителните резултати от неотдавнашната реформа на училищата чрез децентрализация се очаква бъдещият Закон за предучилищното и училищното образование да съдържа решения по отношение на финансовата автономия, дела на децата на етапа на предучилищно образование и външното оценяване, както и да осигури отчетност; тези решения могат да бъдат допълнително подсилени. Делът на преждевременно напусналите училище деца (14,7 % през 2009 г.) е близо до средния за ЕС, но е особено висок сред ромското население (43 % през 2008 г. според приблизителните оценки). Делът на лицата с висше образование (27,9 % през 2009 г.) остава под средния за ЕС (32,2 %). България забави значително реформата на висшето образование. Новият Закон за висшето образование, вече предложен за разглеждане през 2010 г., но по-късно оттеглен, следва да бъде полезна мярка за извършване на необходимата реформа.
- (15) Одобрената през 2010 г. пенсионна реформа не е свързана с продължителността на живота или с положението на здравеопазването и системата за дългосрочни грижи. Реформата ще бъде проведена през периода 2011—2026 г., като повечето от мерките ще влязат в сила през втората половина на периода, а това би могло да застраши както изпълнението на реформата, така и устойчивостта на първия стълб на пенсионната система.
- (16) Българските граждани са по-бедни в сравнение със средното за ЕС (41,9 % от населението изпитват сериозни материални затруднения в сравнение с 8,1 % за ЕС). Около 66 % от възрастните хора са изложени на риск от изпадане в бедност — дял, който е значително по-висок от средния за ЕС. Според наличните данни условията на живот са се влошили през последните няколко години. Като се има предвид демографската ситуация, постигането на целите на Националната програма за реформи (НПР) за намаляване на бедността в голяма степен зависи от правилното определяне на политиката за по-възрастните работници и хората в неравностойно положение, както и върху целесъобразността на социалните трансфери. В НПР е обявено разработването на оперативна стратегия за интеграция на ромите (които са 10 % от населението според приблизителните оценки) с цел преодоляване на многобройните затруднения за тях в областта на трудовата заетост, образованието, здравеопазването и жилищното настаняване с помощта на единен всеобхватен план.
- (17) Ниската ефикасност на публичните услуги остава пречка пред растежа. Въпреки неотдавнашните промени с цел рационализиране на публичната администрация при реформата ѝ не бе разгледан въпросът за повишаване на качеството на работа на служителите или ключовите ведомства. България има много нисък дял на фиксирания ширококолов достъп до интернет — 14,9 %, с което се нарежда на предпоследно място в ЕС; това ограничава също така използването на доставяните по електронен път услуги.

- (18) Делът на нередностите при възлагането на обществени поръчки е до 60 % от всички проверени процедури, като при големите публични инфраструктурни проекти, при които органите имат задължение да упражняват предварителен контрол, този дял е още по-висок. Капацитетът на Агенцията за държавна финансова инспекция бе намален значително и в резултат на това Агенцията е извършила последващи проверки по едва 12 % от всички процедури за възлагане на обществени поръчки през 2009 г.
- (19) Енергийната интензивност на българската икономика е една от най-високите в ЕС. Красноречив пример за това е жилищното отопление, при което проблемът е свързан главно с отоплението на лошо поддържаните жилищни блокове. С неотдашните промени в правилата за допустимост се създава възможност за използване на средства от структурните фондове на ЕС в подкрепа на инвестициите за повишаване на енергийната ефективност. Инвестициите са малко, а приходите от данъците върху енергията и транспорта намаляха като дял от БВП и в сравнение с данъците върху труда, които са значително по-високи от средното за ЕС. Достъпът до енергийния пазар е възпрепятстван от ограничената конкуренция и непрозрачните механизми за ценообразуване.
- (20) България пое редица ангажменти в рамките на пакта „Евро плюс“<sup>4</sup>. Що се отнася до бюджета, съгласно тези ангажменти в подкрепа на устойчивостта на публичните финанси ще бъдат приети мерки за реформиране на пенсионната система, ще бъдат предприети действия за въвеждане на обвързано с резултатите заплащане в публичния сектор чрез спиране на растежа на пенсиите и заплатите до 2013 г. и ще бъде въведена по-строга национална фискална рамка чрез приемането на пакт за финансова стабилност, който ще съдържа задължителни фискални правила с количествено изражение. За насърчаване на заетостта ще бъдат приети мерки за намаляване на дела на недеklarираната заетост и увеличаване на участието на пазара на труда. Мерките за повишаване на конкурентоспособността ще бъдат насочени към намаляване на административната тежест и по-интензивно използване на услугите на електронното управление, подобряване на достъпа до образование и повишаване на ефективността на образователната система. Гореспоменатите задължения се отнасят до три от четирите области, уредени от Пакта, като извън тях остава финансовият сектор. Те представляват продължение на по-общия план за реформи, очертан в Конвергентната програма и Националната програма за реформи, и ускоряват подготвяните понастоящем проекти за реформи в областта на фискалното управление, публичната администрация и образованието. Ангажиментите по пакта „Евро плюс“ са оценени и взети предвид в препоръките.
- (21) Комисията направи оценка на Конвергентната програма и Националната програма за реформи, както и на ангажиментите на България по пакта „Евро плюс“<sup>5</sup>. Комисията е отчетла не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в България, но също така и доколко те спазват правилата и насоките на ЕС, като се има предвид

---

<sup>4</sup> Повече подробности относно ангажиментите, поети в рамките на пакта „Евро плюс“, могат да бъдат намерени в документ SEC(2011) 711.

<sup>5</sup> SEC(2011) 711.

необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление в Европейския съюз чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. Комисията смята, че след значителното ранно подобрение на бюджетното салдо през 2010 г. плановете за фискална консолидация през 2011 г. следва да се изпълняват съгласно предвиденото и дефицитът следва да бъде намален под референтната стойност от 3 % от БВП в съответствие с препоръката на Съвета. В актуализираната програма не е представена достатъчно подробна информация за планираните бюджетни мерки за постигане на бюджетните цели през 2012—2014 г.; освен това би могло да се предвиди по-бърз напредък към установената средносрочна цел. С въвеждането на по-строга национална фискална рамка ще бъде засилена фискалната дисциплина и ще бъде осигурена предвидимост и надеждност на държавната политика в средносрочен план. Следва да бъдат предприети още действия, за да се повиши конкурентоспособността, да се подпомогнат хората в намирането на работа, да се защитят най-уязвимите групи от населението, изправени пред множество затруднения, да се повиши капацитетът на публичната администрация и регулаторните органи, да се увеличи ефикасността на използването на ресурсите, както и да се открият повече възможности за инвестиции и растеж.

- (22) С оглед на тази оценка и предвид на Препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз от 2 юни 2010 г. Съветът разгледа актуализираната Конвергентна програма на България от 2011 г., а становището му<sup>6</sup> е отразено по-конкретно в препоръките по точки 1 и 2 по-долу. Отчитайки заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа Националната програма за реформи на България,

**ПРЕПОРЪЧВА** на България да предприеме следните действия през периода 2011—2012 г.:

- (1) Да продължи с ефективното изпълнение на бюджета с цел коригиране на прекомерния дефицит през 2011 г. Да определи мерките за изпълнение на бюджетната стратегия за периода 2012—2014 г. и да се възползва от протичащото икономическо възстановяване, за да ускори подобряването на бюджетното салдо за постигане на средносрочната бюджетна цел, главно чрез обвързване на растежа на разходите със средносрочния потенциален икономически растеж и същевременно чрез повишаване на дела на публичните разходи, стимулиращи растежа.
- (2) Да предприеме действия, за да подобри предвидимостта във връзка с изготвянето и изпълнението на бюджета, по-специално чрез засилване на фискалното управление. За тази цел да изготви и въведе задължителни фискални правила и ясно определена средносрочна бюджетна рамка, която да осигурява прозрачност на всички нива на управление. Да въведе разпоредби за отчитане на изпълнението на бюджета на начислена основа.
- (3) Да предприеме действия за ускоряване на провежданата понастоящем реформа на пенсионната система и да засили мерките за улесняване на възрастните работници да остават по-дълго на работа.

---

<sup>6</sup> Предвидено в член 9, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.



- (4) В сътрудничество със социалните партньори и в съответствие с националните практики да провежда политика, с която да се гарантира, че растежът на заплатите е по-тясно обвързан с прираста на производителността на труда, и да се поддържа конкурентоспособността.
- (5) Да предприеме действия за борба с бедността и насърчаване на социалното приобщаване, особено по отношение на уязвимите групи от населението, изправени пред множество затруднения, чрез: разширяване на пазара за частните посредници по заетостта; модернизиране на публичните служби по заетостта с цел повишаване на способността им да откриват работници с подходящ профил за задоволяване на търсенето на трудовия пазар; съсредоточаване на повече усилия за подпомагане на младежите с ниска квалификация. Да продължи образователната реформа чрез приемане на Закон за предучилищното и училищното образование и на нов Закон за висшето образование до средата на 2012 г.
- (6) Да положи повече усилия за повишаване на административния капацитет в ключовите държавни ведомства и регулаторни органи, за да се осигури по-висока ефективност на публичните услуги при задоволяване на потребностите на гражданите и предприятията; да въведе разпоредби за извършване на проверки на обществените поръчки въз основа на оценка на риска; да повиши капацитета на органите да предотвратяват и санкционират нередностите, за да се подобри качеството и ефикасността при използването на публичните средства.
- (7) Да премахне пречките за навлизане на пазара, разпоредбите за гарантирана печалба и контрола на цените и да осигури пълна независимост на българския орган за енергийно регулиране, за да се отворят пазарите на електроенергия и газ за по-голяма конкуренция. Да въведе стимули за повишаване на енергийната ефективност на сградите.

Съставено в Брюксел на ...година.

*За Съвета  
Председател*