



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.5.2017 г.  
COM(2017) 502 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно Националната програма за реформи на България за 2017 г.  
и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на  
България за 2017 г.**

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2017 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2017 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 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа<sup>5</sup>, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 16 ноември 2016 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие Доклада за

<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(2017) 502 final.

<sup>4</sup> P8\_TA(2017)0038, P8\_TA(2017)0039 и P8\_TA(2017)0040.

<sup>5</sup> COM(2016) 725 final.

механизма за предупреждение<sup>6</sup>, в който беше посочено, че България е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

- (2) Докладът за България<sup>7</sup> за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бе оценен напредъкът на България в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към България през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В него бе включен и задълбоченият преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 22 февруари 2017 г.<sup>8</sup> Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в България са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално в България продължават да се наблюдават дисбаланси, свързани с оставащите слабости във финансовия сектор и значителната задължнялост на предприятията в условията на висока дълготрайна безработица.
- (3) България не представи своята Национална програма за реформи за 2017 г. и своята Конвергентна програма за 2017 г. в определения срок.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид в програмите на държавите членки при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в законодателството, уреждащо ЕСИ фондовете<sup>9</sup>, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, Комисията може да поиска от държава членка да преразгледа и измени съответните си програми за ЕСИ фондовете. Комисията предостави допълнителни насоки за прилагането на тези правила<sup>10</sup>.
- (5) Спрямо България понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. Правителството не представи своята Конвергентна програма за 2017 г. в определения от Регламент (ЕО) № 1466/97 срок.
- (6) На 12 юли 2016 г. Съветът препоръча на България да постигне за 2017 г. годишна фискална корекция от 0,5 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел. Реалните данни показват, че България е постигнала своята средносрочна бюджетна цел през 2016 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г., се очаква структурното салдо да се влоши от излишък от 0,1% до дефицит от 0,4 % от БВП през 2017 г. и 0,3 % от БВП през 2018 г., ако политиката се запази непроменена. Въпреки това влошаване, се очаква структурното салдо да остане над средносрочната бюджетна цел и през двете години. Като цяло Съветът е на мнение, че се предвижда България да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2017 и 2018 г.

---

<sup>6</sup> COM(2016) 728 final.

<sup>7</sup> SWD(2017) 68 final/3.

<sup>8</sup> COM(2017) 90 final.

<sup>9</sup> Член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

<sup>10</sup> COM(2014) 494 final.

- (7) Продължават усилията за подобряване на събирането на данъците. Въпреки подобренията спазването на данъчното законодателство продължава да е проблематично. Сенчестата икономика и недеklarираният труд остават широко разпространени. Свързаната с данъчното облагане административна тежест е значителна. Мерките за намаляване на бюрокрацията явно са довели до ограничени резултати досега и няма признаци за значително подобряване на доброволното спазване на данъчното законодателство. При тези обстоятелства правоприлагането е от възлово значение не само за упражняването на контрол, но и за укрепването на превенцията срещу неспазването на данъчното законодателство. В Плана за действие към Единната националната стратегия за 2015—2017 г. за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството се оказва полезен инструмент, особено за оценката и подобряването на координацията и ефективността на редица административни органи, работещи в областта на данъчното облагане. Един *ex post* анализ на въздействието на специфичните мерки би могъл да допринесе за правилното оценяване, планиране и насочване на бъдещите мерки за спазване на данъчното законодателство. Тези мерки ще заменят настоящата стратегия, която изтича в края на 2017 г.
- (8) Органите, след консултации и в сътрудничество с компетентните европейски органи, извършиха анализи на качеството на активите и тестове за устойчивост в банковия и застрахователния сектор, както и анализ на активите на частните пенсионни фондове. Въпреки че тези резултати потвърдиха солидността на сектора като цяло, те разкриха и зони на уязвимост, включително в някои институции от системно значение. Тъй като последващите мерки все още не са напълно приведени в действие, източникът на уязвимост остава. Освен това някои въпроси, сред които оценката на неликвидните финансови инструменти и активи, както и експозициите към свързани лица, не бяха решени напълно в трите прегледа. Надзорните органи биха могли да възприемат по-консервативен подход за справянето с тези проблеми. Сред нерешените въпроси в застрахователния сектор са също третирането на някои договори за презастраховане, някои застрахователни вземания и надзорът на групово равнище.
- (9) За да се отстрани възможността подобни дисбаланси да се появят отново в бъдеще, трябва да бъдат финализирани мерките за подобряване на банковия надзор, а за подобряването на небанковия надзор са необходими допълнителни усилия. Отстраняването на активите, чиято стойност е трудно определима, и на нездравите търговски практики, включително кредитирането на свързани лица и сделките между тях, продължават да бъдат основни предизвикателства за органите. Българската народна банка започна план за реформиране и развитие на банковия надзор, основаващ се също на заключенията на Световната банка и МВФ. Понастоящем този план се прилага, но може да се наложи да бъде изменен с оглед на констатациите на програмата за оценка на финансовия сектор. Недостатъците в надзора, разкрити в прегледите на застрахователните дружества и пенсионните фондове, подчертават необходимостта Комисията за финансов надзор да разработи и изпълни всеобхватен план за засилване на надзора, включително като подобри собственото си вътрешно управление и функциониране. За да се гарантира пълно доверие, този план следва да се основава на най-добрите международни практики в областта и следва да бъде

изготвен и прилаган в тясно сътрудничество с европейските органи, а при необходимост да включва принос от доставчици на услуги — трети страни.

- (10) Дълговете на предприятията остават големи (много над тези на сравними държави), което натоварва балансите на дружествата и потенциално ограничава търсенето на кредити и инвестициите в средносрочен план. За да бъде понижено все още високото равнище на необслужвани заеми на предприятията, органите следва да улеснят процеса на реструктуриране на банките, като мобилизират широк набор от инструменти. Например, ускоряването на реформата на нормативната уредба за несъстоятелността би подобрило правната среда за отстраняването на лошите дългове и предоставянето на възможности за извънсъдебно реструктуриране. Освен нормативната уредба за несъстоятелността, инструментариумът може да включва насоки за надзор на банките с особено високи равнища на необслужвани заеми. Това ще направи по-прозрачни данните за качеството на активите и ще допринесе за задълбочаването на вторичния пазар на необслужвани заеми.
- (11) Последните тенденции на пазара на труда са положителни, но остават структурни проблеми. Работната сила продължава да се свива поради застаряването на населението в съчетание с емиграция. Тъй като икономиката преминава през структурни промени, от съществено значение е да се оползотвори неизползваният потенциал от работна ръка. Понастоящем пазарът на труда се характеризира с висока дълготрайна безработица и липса на активност, ограничено включване на младите хора на пазара на труда и недостига на умения, както и несъответствието между търсените и предлаганите умения. Макар че през 2016 г. безработицата спадна под средното равнище за ЕС, сериозни предизвикателства все още са делът на дълготрайната безработица и делът на младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение, както и малкият процент на заетост сред нискоквалифицираните лица. С оглед на тези предизвикателства активните политики по заетостта не са достатъчно насочени към групите в неравностойно положение и техните нужди, което възпрепятства тяхната пригодност за заетост. Освен това недостатъчното интегриране на социалните службите по заетост и социалните служби за получателите на социални обезщетения може да ограничи участието им на пазара на труда.
- (12) Подобряването на резултатите от образованието и по-активното предоставяне на качествено приобщаващо общо образование продължават да бъдат предизвикателства с възможни последствия за бедността. Въпреки че рискът от бедност или социално изключване при децата е намалял слабо, той остава един от най-големите в ЕС и е тясно свързан с образователното равнище на родителите. Резултатите по отношение на основните умения, съгласно измерването им по PISA 2015, показват, че делът на учениците със затруднения по четене, математика и точни науки остава един от най-големите в ЕС. Все още предстои да бъде разработена планираната методика за подобряване на финансирането на училищата. Целта е да се подкрепят по-справедливите резултати, като се предостави допълнителна подкрепа за училищата със слаби резултати. Децата от семейства с по-нисък социално-икономически статус, особено от ромски семейства, нямат равни възможности за образование, включително в ранна възраст. Професионалното образование и обучение е в процес на реформиране, но неговото качество и сътрудничество с

предприятията и социалните партньори са недостатъчни. Продължава да се разгръща дуалното образование. Във висшето образование финансирането, основано на резултатите, има за цел да подобри качеството и адекватността на образованието спрямо пазара на труда.

- (13) Ограничената достъпност, слабото финансиране, емиграцията на специалисти и слабите здравни резултати продължават да бъдат главните предизвикателства в здравеопазването. Слабото покритие на здравното осигуряване, включително слабото покритие на публичните амбулаторни медицински услуги и високото равнище на преките плащания от страна на пациентите затрудняват достъпа на някои граждани до здравно обслужване. Ако бъдат изпълнени напълно, приетите наскоро мерки, като например селективните договори за болнични услуги въз основа на Национална здравна карта, имат потенциала да подобрят равнопоставеността и достъпа до здравно обслужване.
- (14) Въпреки че все още е сред най-ниските в ЕС, равнището на минималната работна заплата в България, значително нарасна от 2011 г. насам. Ограничен напредък бе отбелязан и при създаването на обективен механизъм за нейното определяне, въпреки споразумението между работодателите и профсъюзите относно критериите. Липсата на прозрачен механизъм, който да взема предвид икономическите и социалните критерии, условията на пазара на труда и институционалния аспект на прилагането им, може да застраши правилния баланс между целите на подпомагането на заетостта и конкурентоспособността и защитата на трудовите доходи. Въпреки известното напрежение между социалните партньори при неуспешните преговори за минималните социалноосигурителни прагове за 2017 г., социалният диалог в страната продължава да функционира.
- (15) Високият дял на хората, живеещи в риск от бедност или социално изключване, остава значително икономическо и социално предизвикателство. България все още е най-бедната държава в ЕС, като групите в неравностойно положение, като например ромите, децата, възрастните хора и живеещите в селските райони, са засегнати несъразмерно от бедността. След няколко години на устойчиви подобрения равнището на риска от изпадане в бедност за възрастните хора се влоши значително. Възрастните жени са изложени на особено голям риск от бедност или социално изключване поради типичния за тях по-кратък период на пенсионно осигуряване. Въпреки че относителната бедност на децата се подобрила, равнището на бедност сред тази група остава много високо. С приемането на новия план за действие деинституционализацията на децата продължава с набраната скорост. Процесът обаче все още изостава при възрастните хора и тези с увреждания. Неравенството в доходите представлява значителен и нарастващ проблем. Съотношение между доходите на най-богатите 20 % от домакинствата и на най-бедните 20 % се е увеличил от 6,1 през 2012 г. на 7,1 през 2015 г. и е сред най-големите в ЕС. В България разликата между неравенството в доходите преди и след данъчно облагане и социални трансфери е сред най-малките в ЕС. Системата за социална закрила, включително схемата на общия минимален доход (състояща се от месечни социални помощи и помощи за отопление), не осигурява подходящо равнище на подкрепа. Броят на хората, ползващи се от социални обезщетения, остава малък поради силно ограничителните условия за получаване на обезщетения. Равнището на минималния доход остава ниско, не

е актуализирано от 2009 г. и не съществува прозрачен механизъм за коригирането му.

- (16) Бяха въведени мерки за подобряване на системата за възлагане на обществени поръчки, но все още предстои да се почувства тяхната конкретна добавена стойност. Трябва да бъде гарантирано подходящо и ефикасно прилагане на новата система за предварителен контрол, основана на риска. Изпълнението на препоръките, направени в прегледа на системата за обжалване, продължава да бъде предизвикателство, тъй като ефикасните средства за правна защита са от ключово значение за осъществяването на важни проекти. След като бъде оценен, административният капацитет на Агенцията по обществени поръчки, ще трябва да бъде адаптиран, за да отрази функциите на Агенцията. Освен това административният капацитет на възлагащите органи следва да бъде засилен, включително благодарение на подкрепата, предоставяна от Агенцията по обществени поръчки и централните органи за покупки, на централната администрация, общините и здравеопазването. Все още предстои да бъде приключена работата по въвеждането на електронни обществени поръчки с цел увеличаване на прозрачността на обществените поръчки. Гарантирането на безпристрастността на процедурите за възлагане на обществени поръчки и предотвратяването на евентуални конфликти на интереси продължават да бъдат важни въпроси. Въпреки неотдавнашните реформи, предназначени да модернизират публичната администрация, ефективността и ефикасността на публичните институции остават ограничени. През 2016 г. бяха приключени редица правни изменения за създаването на подходяща нормативна уредба, но правоприлагането и изпълнението им по ефективен и систематичен начин представляват предизвикателство.
- (17) През 2016 г. България прие съществени реформи, за да разсее непрекъснатите опасения по отношение на независимостта и качеството на своята съдебна система. Тъй като тези реформи бяха приети едва наскоро, все още е твърде рано за оценка на тяхното въздействие. В редица области са необходими допълнителни стъпки. Корупцията също остава голям проблем за България и продължава да тежи върху инвестициите, както на национално, така и на местно равнище. През 2015 г. органите представиха амбициозна стратегия за борба с корупцията, но прилагането ѝ все още се намира на ранен етап. Политиката на България за борба с корупцията продължава да бъде възпрепятствана от слабите и фрагментирани институции, слабите резултати в преследването на случаи на корупция по високите етажи и колебливата парламентарна подкрепа за реформи. В рамките на Механизма за сътрудничество и проверка България получава препоръки в областите на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Ето защо тези области не са включени в специфичните за всяка държава препоръки за България.
- (18) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България и го публикува в доклада за страната от 2017 г. Тя оцени също предприетите последващи действия във връзка с препоръките към България, отправени през предходните години.
- (19) С оглед на тази оценка становището на Съвета е, че се очаква България да спази Пакта за стабилност и растеж.

- (20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка, препоръките на Съвета, направени по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, са отразени в препоръки 2 и 3 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на България да предприеме следните действия през 2017 и 2018 г.:

1. Да продължи да подобрява събирането на данъците и спазването на данъчното законодателство, включително чрез цялостен пакет от мерки за периода след 2017 г. Да ускори прилагането на мерките за намаляване на размера на неформалната икономика, по-специално на недекларирания труд.
2. Да предприеме последващи мерки по прегледите на финансовия сектор, по-специално по отношение на презастрахователните договори, надзора на групово равнище, активите, чиято стойност е трудно да се определи, и експозициите към свързани лица. Да подобри банковия и небанковия надзор посредством изпълнението на подробни планове за действие в тясно сътрудничество с европейските органи. Да улесни намаляването на все още високото равнище на необслужвани заеми на предприятията, като се основава на пълен набор от инструменти, включително чрез ускоряване на реформата на нормативната уредба за обявяване в несъстоятелност и чрез насърчаване на функциониращ вторичен пазар за необслужвани заеми.
3. Да подобри насочването на активните политики по заетостта и интеграцията между службите по заетостта и социалните служби за групите в неравностойно положение. Да увеличи предоставянето на качествено общо образование, по-специално за ромите. Да увеличи покритието на здравното осигуряване, да намали преките плащания от страна на пациентите и да се справи с недостига на здравни специалисти. В консултация със социалните партньори да състави прозрачен механизъм за определянето на минималната работна заплата. Да подобри обхвата и адекватността на минималния доход.
4. Да гарантира ефективното прилагане на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки за периода 2014—2020 г.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*