

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**от 12 юли 2016 година****относно националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на България за 2016 г.**

(2016/C 299/08)

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 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 ⁽²⁾, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

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 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2016 г. за координация на икономическите политики. На 17—18 март 2016 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на растежа. На 26 ноември 2015 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че България е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(2) Докладът за България за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на България в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., както и по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включваше и задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията прие съобщение, в което се представят резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в България са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално икономиката се характеризира с все още съществуващи слабости във финансовия сектор и значителна задължнялост на предприятията в условията на висока безработица.

⁽¹⁾ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

- (3) На 15 април 2016 г. България представи своята национална програма за реформи за 2016 г. и своята програма за конвергенция за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за държавата препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁽¹⁾, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, в които ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове се обвързва с доброто икономическо управление.
- (5) Спрямо България понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за конвергенция за 2016 г. правителството планира постепенно да подобри номиналното салдо до — 1,9 % от БВП през 2016 г. и после до — 0,2 % от БВП през 2019 г. Очаква се средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 1 % от БВП — да бъде постигната от 2017 г. нататък. Според програмата за конвергенция съотношението дълг/БВП се очаква да достигне върха си от 31,8 % през 2018 г. и да спадне до 30,8 % през 2019 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е леко благоприятен. Необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък все още не са достатъчно конкретни. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. съществува риск от известно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2016 г., както и през 2017 г., ако политиките останат непроменени. Въз основа на своята оценка на програмата за конвергенция и предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. Съветът е на мнение, че се очаква България да спазва като цяло разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Въпреки това през 2016 г. и 2017 г. ще са необходими допълнителни мерки, за да се гарантира спазването на тези разпоредби.
- (6) България постигна известен напредък в изпълнението на миналогодишната препоръка да направи разходите си за здравеопазване по-ефективни, по-специално чрез изработване на национална здравна карта, която ще позволи медицинските разходи да се планират в съответствие с териториални критерии и нуждите на населението. Българската система на здравеопазването е изправена пред съществени предизвикателства, включително ограничен достъп, ниска степен на финансиране и слаби здравни резултати. Въпреки положените напоследък усилия за подобряване на събирането на данъци, сенчестата икономика продължава да бъде значително предизвикателство, което засяга публичните приходи. Недекларираният труд, включително възнагражденията, които не са изцяло декларирани, и неплащането на социалноосигурителни вноски, нарушава функционирането на пазара на труда и намалява данъчните приходи.
- (7) Случаи на неразумни бизнес практики във финансовия сектор, особено в банковия сектор, съчетани с неефективен надзор, създадоха подходяща среда за натрупване на дисбаланси. Цялостното извършване на започнатите неотдавна прегледи на банковия, застрахователния сектор и на сектора на пенсионните фондове по прозрачен начин и в съответствие с най-добрите международни практики, както и предприемането на необходимите последващи действия ще засилят доверието във финансовия сектор. Освен това непрестанните усилия за подобряване на финансовия надзор както в банковия, така и в небанковия сектор ще играят важна роля за укрепването на финансовата система, така че тя да може да осигурява поддръжка на започващото макроикономическо възстановяване.
- (8) Пазарът на труда отбеляза скромно възстановяване, но неизчезващите слабости продължават да възпрепятстват растежа и да ограничават капацитета за адаптиране на икономиката. Пречки пред адаптирането на пазара на труда са структурното естество на дългосрочната безработица, намаляващата и остаряваща работна сила, слабото участие на пазара на труда и несъответствието между търсените и предлаганите умения. Въпреки че безработицата постепенно намалява, все още са налице сериозни предизвикателства, например по отношение на дългосрочно безработните и на младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение.

(1) 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).

Активните политики по заетостта биха могли да играят по-изявена роля за подпомагането на тези групи да получат достъп до пазара на труда. Активизирането на хората, получаващи социални обезщетения, се възпрепятства от фрагментирането и ограниченото сътрудничество между различните агенции, предоставящи обезщетения и услуги за интегриране на пазара на труда. В рамките на пилотен проект бяха разработени специализирани центрове за заетост и социално подпомагане, които съчетават услугите на Агенцията по заетостта и Агенцията за социално подпомагане, но все още не е взето решение проектът да бъде реализиран отново в по-голям мащаб след приключването му през декември 2016 г.

- (9) Въпреки че минималната работна заплата в България все още е най-ниската в Съюза, тя се е увеличила значително от 2011 г. насам, като липсата на обективни критерии за определяне на минималната работна заплата създава несигурност. Въпреки усилията на правителството и социалните партньори в тази област, България все още не разполага с ясни насоки или прозрачни критерии за определяне на минималната работна заплата, които да отчитат въздействието ѝ върху създаването на работни места, социалните условия и конкурентоспособността.
- (10) В България продължава да съществува много висок дял на хора, изложени на риск от бедност или социално изключване, и много високо равнище на неравенство. Продължаващите предизвикателства, свързани с интегрирането на ромите на пазара на труда, улесняването на прехода от училище към работа и подобряването на обхвата и ефективността на социалните политики и политиките в областта на здравеопазването и пазара на труда, възпрепятстват напредъка в борбата със социалното изключване и бедността. Осигуряваните от схемата на общия минимален доход подкрепа и обхват за населението са много ограничени. Равнището на надбавката е под прага на бедността и не е увеличавано в съответствие с промените в средната и минималната заплата през последните години. Оценките на обсега на общия минимален доход показват, че голяма част от предвидените бенефициери не получават обезщетения. По-резултатното обхващане на целевите групи, като същевременно се запазва фискалната отговорност, ще спомогне за намаляване на бедността.
- (11) Образователната система разполага с ограничени възможности за включването на уязвимите групи и за осигуряването на учащите се на необходимите им умения. Уязвими групи, като ромите и учениците от бедни семейства, продължават да са изправени пред значителни пречки при достъпа до образование и завършването на образование. Равнището на записване за учене сред ромите е значително по-ниско на всички степени на образованието, отколкото за останалата част от населението. Процентът на преждевременно напусналите училище продължава да нараства и е особено висок в селските райони и в по-слаборазвитите области. Премахването на пречките пред участието в образование в ранна детска възраст на децата в неравностойно положение е от основно значение за повишаване на образователните резултати и предотвратяване на случаите на отпадане от училище. Новият Закон за предучилищното и училищното образование, приет от Народното събрание през септември 2015 г., е важна стъпка към всеобхватна реформа на училищната система. Прилагането на това законодателство, заедно с целеви мерки за преодоляване на законодателните пречки пред пълноценното участие на групите в неравностойно положение в образованието, следва да допринесе за повишаването на потенциала за растеж на българската икономика, както и на социалното сближаване в дългосрочен план. Във висшето образование процентите на записаните и на завършилите нарастват, а равнището на заетост на наскоро дипломираните се възстановява бавно, но остава все пак значително под средното за ЕС.
- (12) Продължават да съществуват значителни рискове, произтичащи от високата задлъжнялост на предприятията и пречките пред нейното намаляване. Съществуващата правна уредба на несъстоятелността не дава възможност за ефективен процес на реструктуриране на дълга и не спомага особено за справяне с високото равнище на задлъжнялост на предприятията. Реформите за улесняване на производствата по корпоративна несъстоятелност биха могли да подобрят намаляването на задлъжнялостта и да доведат до предоставянето на нови заеми и инвестиции.
- (13) Системата за възлагане на обществени поръчки в България продължава да страда от структурни слабости, включително системни нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки, липса на административен капацитет и недостатъчни механизми за контрол, съчетани със систематично обжалване в съдилищата, което често забавя дейностите на място. Преходът към изцяло електронни обществени поръчки отбеляза само ограничен напредък. Недостатъците в българската система за възлагане на обществени поръчки доведоха до прекъсване на плащанията и финансови корекции в програмите за финансиране от ЕС и засягат също бизнес средата в по-общ план.
- (14) Нестабилните политики и липсата на доверие в основни обществени институции като съдебната власт представляват значителни фактори, възпиращи инвестициите в българската икономика. Бавното осъществяване на реформите на публичната администрация и реформите в специфични сектори, като научните изследвания, иновациите и енергетиката затрудняват подобряването на инвестиционния климат. Макар че България прие стратегическа рамка за реформиране и модернизиране на публичната си администрация, напредъкът е бавен и изпълнението често се отлага. Новото законодателство не е предмет на систематична оценка на въздействието, при все че бяха положени известни усилия това да бъде променено. Честите промени в правната уредба създават несигурност и засягат бизнес средата. Корупцията продължава да бъде съществен проблем и отговорът на националните органи продължава да бъде възпрепятстван от слабите и фрагментирани институции. В рамките на Механизма за сътрудничество и проверка България получава препоръки относно съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Това е причината посочените области да не са обхванати в специфичните препоръки за България, въпреки че са от съществено значение за цялостната бизнес среда.

- (15) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България и го публикува в доклада за страната от 2016 г. Тя оцени също програмата за конвергенция и националната програма за реформи, както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към България, отправени през предходните години. Тя 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 необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1 — 4 по-долу.
- (16) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция, като становището му ⁽¹⁾ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (17) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за конвергенция. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 — 4 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на България да предприеме следните действия през 2016 и 2017 г.:

1. Да постигне годишна фискална корекция от 0,5 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2016 и 2017 г. Да продължи да подобрява събирането на данъци и да вземе мерки за намаляване на размера на неформалната икономика, включително недекларирания труд.
2. До края на 2016 г. да приключи анализа на качеството на активите и тестовете за устойчивост на банките. До края на 2016 г. да приключи анализа на счетоводния баланс и тестовете за устойчивост на застрахователните предприятия, както и анализа на активите на частните пенсионни фондове. Да предприеме, според необходимостта, последващи действия в тези три сектора и да продължи да подобрява банковия и небанковия надзор.
3. Да подсили и интегрира социалното подпомагане, включително съответните социални услуги, и активните политики по заетостта, по-специално за дългосрочно безработните и за младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение. Да увеличи предоставянето на качествено образование на групите в неравностойно положение, включително ромите. Да подобри ефективността на системата на здравеопазване чрез подобряване на достъпа и финансирането, както и на здравните резултати. В консултация със социалните партньори да състави насоки и критерии за определянето на минималната работна заплата. Да увеличи обхвата и адекватността на схемата на общия минимален доход.
4. Да реформира правната уредба на несъстоятелността, за да се ускорят процедурите за възстановяване и реструктуриране и да се подобрят ефективността и прозрачността на тези процедури. Да увеличи капацитета на съдилищата по отношение на производствата по несъстоятелност. Да укрепи капацитета на Агенцията по обществени поръчки и на възлагащите органи и да подобри планирането и контрола на процедурите за възлагане на обществени поръчки, по-конкретно чрез цялостно изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора на обществените поръчки (2014—2020 г.). Да ускори въвеждането на електронни обществени поръчки.

Съставено в Брюксел на 12 юли 2016 година.

За Съвета
Председател
P. KAŽIMÍR

⁽¹⁾ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.