ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 253 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2015 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на България за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 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 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[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

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. Стратегията се съсредоточава 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

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките на държавите членки по заетостта. Заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“ и държавите членки бяха приканени да се съобразят с тях при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

(3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно Националната програма за реформи на България за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната Конвергентна програма на България за 2014 г.

(4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа[5], с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[6], в който беше посочено, че България е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.

(6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува своя доклад от 2015 г. за България[7]. В доклада се оценява напредъкът в изпълнението на специфичните за България препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът включва също резултатите от задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в България са налице макроикономически дисбаланси. По-специално, сътресенията във финансовия сектор през 2014 г. породиха загриженост относно банкови практики в частта от него, принадлежаща на местни акционери, които практики могат да имат значителни последици за финансовия сектор и за цялостната макроикономическа стабилност. Освен това все още отрицателната, макар и подобряваща се, външна позиция, свръхзадлъжнялостта на предприятията и слабото адаптиране на пазара на труда продължават да представляват макроикономически рискове и заслужават специално внимание.

(7) На 30 април 2015 г. България представи своята Национална програма за реформи за 2015 г. и своята Програма за конвергенция за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(8) Спрямо България понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята Конвергентна програма за 2015 г. правителството планира да поддържа за въпросната година номинален дефицит от 2,8 % от БВП. За периода след това правителството обявява своето намерение да намали постепенно дефицита до 1,3% от БВП през 2018 г. Според Конвергентната програма правителството планира да постигне средносрочната цел — структурен дефицит от 1% от БВП — през 2018 г. Очаква се съотношението държавен дълг/БВП да нарасне през програмния период и през 2018 г. да достигне почти 31 % от БВП. Макроикономическият сценарий, на

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] SWD(2015) 22.

който се основават бюджетните прогнози, е реалистичен. Въпреки това мерките в помощ на планираните цели за дефицита от 2016 г. нататък не са достатъчно конкретни. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. се предвижда растежът на нетните разходи да спази целевия показател през 2015 г. Предвид обаче на влошаването на структурното салдо (1,7 % от БВП през 2014 г.), съществува риск от известно отклонение от изискването през периода 2014—2015 г. През 2016 г. е налице риск от значително отклонение, тъй като растежът на нетните разходи превишава целевия показател с 0,9 % от БВП. По тази причина и за двете години ще са необходими допълнителни мерки. Въз основа на своята оценка на Конвергентната програма и предвид на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. Съветът е на мнение, че съществува риск България да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(9) Спазването на данъчното законодателство продължава да бъде основно предизвикателство за България. Необходима е цялостна стратегия за спазване на данъчното законодателство, основана на подробен анализ на рисковете, системна оценка на въздействието на вече предприетите мерки и тясно сътрудничество между всички органи, участващи в събирането на данъци.

(10) Българското здравеопазване е изправено пред редица важни предизвикателства, сред които слабите здравни резултати, ниската степен на финансиране и сериозните проблеми, свързани с ефективността на използването на ресурсите. Очакваната продължителност на живота е значително под средната за ЕС, а очакваната продължителност на живота при раждане е сред най-ниските в ЕС. Системата продължава да се основава на прекомерно голям болничен сектор. Въпреки че през последните години финансирането на първичното и амбулаторното здравно обслужване леко нарасна в номинално изражение, то все още е доста ограничено. Здравната каса е договорно задължена да плаща на болниците за лечение по предварително определени цени, което стимулира болниците да предоставят медицински грижи без адекватно предназначение. През 2014 г. бе приета Национална здравна стратегия, но липсва ясен план за изпълнението ѝ.

(11) Сътресенията в банковия сектор от лятото на 2014 г. разкриха институционални и надзорни недостатъци. Надзорният орган не е установил наличието на съществени проблеми в четвъртата по големина банка в страната — Корпоративна търговска банка (КТБ), което говори за недостатъци в надзорните практики на финансовия сектор и в надзора на риска от концентрация. Това подкопа доверието в банковия надзор, което на свой ред породи съмнения относно стабилността на други части на финансовия сектор. Ликвидната криза от лятото на 2014 г. разкри недостиг на капитал и доведе до отнемане на лиценза на Кооперативна търговска банка за извършване на банкова дейност. Гарантираните депозити, възлизащи на около 5 % от БВП, бяха изплатени със значително закъснение.

(12) Обхватът и предназначението на активните политики по заетостта не са достатъчно развити. Фрагментирането на отговорните служби представлява голямо предизвикателство за предоставянето на обезщетения и услуги за безработните и неактивните хора. Координацията между службите по заетостта и дирекциите за социално подпомагане не е насочена към ефективно и интегрирано прилагане на мерките, предназначени да подпомогнат най-уязвимите. В България е голям делът на младите хора, които нито работят,

нито учат или се обучават и които не са във връзка със службите по заетостта и вследствие на това остават извън обхвата на стандартните мерки за активиране на пазара на труда. По-голямата част от безработицата в България е дългосрочна, което показва, че тя е по-скоро структурна, отколкото циклична. Въпреки че в номинално изражение българската минимална заплата е най-ниската в ЕС, тя значително се е увеличила от 2011 г. насам и правителството планира още значителни увеличения през следващите години. Такива резки промени по преценка на правителството в политиката за определяне на заплатите биха могли да доведат до смущения във функционирането на пазара на труда. Нещо повече, липсват ясни насоки за определянето на минималната работна заплата, поради което системата поражда несигурност по отношение на това дали ще се постигне правилният баланс между подпомагането на заетостта и конкурентоспособността, от една страна, и защитата на трудовите доходи, от друга страна. Бедността и социалното изключване продължават да предизвикват загриженост, като процентът на хората, изпитващи материални лишения, в България е сред най-високите в Съюза. Бедността и социалното изключване на ромското население достигат особено високо равнище. Повечето от младите роми не работят, нито учат или се обучават. Записването в предучилищна група и детска градина на ромските деца е слабо и почти една четвърт от тях на възраст 7—15 години не участват в образователната система.

(13) Ниското качество на образователната и обучителната система и ограничената полза от тях за пазара на труда възпрепятстват предлагането на подходящо квалифицирана работна сила за икономиката. Делът на участието на възрастните в програмите за учене през целия живот е сред най-слабите в ЕС. След години забавяне България все още не е приела реформата на Закона за училищното образование, а изпълнението на стратегията относно преждевременното напускане на училище е все още на ранен етап. Националната стратегия в областта на професионалното образование и обучение бе изменена, а през 2014 г. бе приета нова стратегия за висшето образование. Изпълнението на тези стратегии трябва да допринесе за подобряването на образователната система, за адаптирането ѝ в по-голяма степен към нуждите на икономиката, както и за насърчаването на нововъведенията и разкриването на работни места.

(14) През пролетта на 2015 г. правителството представи предложение за реформа в пенсионната система. Адекватността и устойчивостта на пенсионната система зависят от провеждането на реформи, стимулиращи и подпомагащи по-дългата трудова заетост с по-малко на брой прекъсвания. През 2013 г. 1,2 милиона пенсионери са получавали пенсия под прага на бедността в страната. Основните причини за ниските равнища на пенсионните права са ранното пенсиониране и кратките периоди на пенсионно осигуряване. Бързото застаряване на българското общество вероятно ще влоши положението в бъдеще. Поради това е целесъобразно България да ограничи допълнително растежа на разходите, свързани със застаряването, с което да допринесе за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, включително чрез осъществяване на сериозни пенсионни реформи.

(15) Ключов елемент за създаването на благоприятна за инвеститорите бизнес среда е наличието на независима, висококачествена и ефикасна съдебна система и на ефективни механизми за борба с корупцията. Сред основните предизвикателства в тази област са липсата на цялостна координация,

институционалните недостатъци и слабите резултати в постановяването на окончателни решения от съда. Тези важни области на политиката ще бъдат обхванати от Механизма за сътрудничество и проверка.

(16) Правната уредба на несъстоятелността в България се оказа неефективна, което увеличава несигурността сред участниците на пазара и намалява привлекателността на страната за инвеститорите. Производствата по несъстоятелност отнемат повече време, отколкото в сравними държави, а равнището на събиране на вземанията е ниско. Необходимостта от ефективно законодателство, уреждащо случаите на несъстоятелност, следва да се разглежда също и с оглед на високата задлъжнялост на нефинансовите предприятия в България и ролята на това законодателство за улесняване на процеса на намаляване на задлъжнялостта.

(17) През 2014 г. бяха приети стратегии за реформа на публичната администрация и за въвеждане на електронно управление. За тяхното прилагане ще са нужни силно политическо насочване и координиране. Въпреки положените усилия качеството на публичните услуги остава ниско. Недостатъчното развитие на електронното управление ограничава усилията за увеличаване на прозрачността и намаляване на административната тежест. Особен проблем са процедурите за възлагане на обществени поръчки, които са възпрепятствани от често променящата се нормативна уредба и недостатъчния административен капацитет. Предварителните проверки на тръжните процедури често се извършват по формалистичен начин. Същевременно процедурите са обект на припокриващи се последващи проверки, които понякога водят до различни констатации. Липсата на прозрачност в тръжната процедура се дължи също на неприключилото въвеждане на пълния набор платформи за електронни обществени поръчки. Нередностите в процедурите за възлагане на обществени поръчки доведоха в миналото до значителни закъснения в изпълнението на програмите за финансиране от ЕС, отразяват се отрицателно на бизнес средата и забавят така необходимите подобрения в инфраструктурата. В приетата през юли 2014 г. многогодишна стратегия за отстраняване на основните слабости в обществените поръчки се определят ясен график и конкретни стъпки, които да бъдат предприети през 2015 и 2016 г. Те трябва да бъдат изпълнени.

(18) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България и го публикува в доклада за страната от 2015 г. Тя оцени също Конвергентната програма 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— 5 по-долу.

(19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Конвергентната програма на България, като становището[8] му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

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

(20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа Националната програма за реформи и Конвергентната програма. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени в препоръки 1—3 и 5 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на България да предприеме следните действия през периода 2015—2016 г.:

1. През 2015 г. да избегне структурното влошаване на публичните финанси, а през 2016 г. да постигне корекция от 0,5 % от БВП. Да предприеме решителни мерки за подобряване на събирането на данъците и за справяне със сенчестата икономика въз основа на цялостен анализ на риска и оценка на предприетите по-рано мерки. Да подобри ефективността на разходите на системата на здравеопазването, по-специално чрез преразглеждане на ценообразуването на здравните грижи и укрепване на извънболничната и първичната медицинска помощ.

2. До декември 2015 г. да извърши независим анализ на качеството на активите в цялата банкова система, както и да я подложи на възходящ (отдолу нагоре) тест за устойчивост в тясно сътрудничество с европейските органи. Да извърши преглед на портфейлите за пенсионните фондове и застрахователния сектор. Да преразгледа и подсили надзора в банковия и небанковия финансов сектор, включително чрез укрепване на разпоредбите за гарантиране на депозитите и оздравяване на банките. Да подобри корпоративното управление сред финансовите посредници, включително чрез преодоляване на риска от концентрация и експозициите към свързани лица.

3. Да изготви интегриран подход за групите, намиращи се в маргинално положение на пазара на труда, по-специално възрастните работници и младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение. След консултации със социалните партньори и в съответствие с националните практики, да създаде прозрачен механизъм за определяне на минималната работна заплата и на минималните социалноосигурителни вноски с оглед на тяхното въздействие върху бедността сред работещите, разкриването на работни места и конкурентоспособността.

4. Да приеме реформата на Закона за училищното образование и да увеличи участието в образователната система на децата в неравностойно положение, особено на ромите, като подобри достъпа до качествено образование в началните класове.

5. С цел подобряване на инвестиционния климат, да подготви всеобхватна реформа на правната уредба на несъстоятелността въз основа на най-добрите международни практики и експертен опит, и по-специално да подобри механизмите за преструктуриране преди несъстоятелност и за извънсъдебно преструктуриране.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател