



Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 402 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на България за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2018 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на България за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2018 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 политики¹, 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 дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

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 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Съветът надлежно взе предвид европейския стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 22 март 2018 г. На 22 ноември 2017 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.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2018) 402 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

- (2) Докладът за България за 2018 г.⁵ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на България в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 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 7 март 2018 г.⁶ Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в България са налице макроикономически дисбаланси. Слабостите на финансовия сектор са съчетани с високо равнище на задлъжнялост и необслужвани кредити в корпоративния сектор в условия на непълно адаптиране на пазара на труда.
- (3) На 19 април 2018 г. България представи своята национална програма за реформи за 2018 г. и своята конвергентна програма за 2018 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. Националната програма за реформи на България включва ангажименти в краткосрочен и средносрочен план и обхваща предизвикателствата, установени в доклада за страната от 2018 г. По-специално, в нея са обявени мерки за укрепване на банковия и небанковия надзор, за подобряване на уредбата на несъстоятелността и за намаляване на оставащите слабости, установени в стрес тестовете от 2016 г. Освен това има мерки за подобряване на събирането на данъците и за справяне със сенчестата икономика, за подобряване на насочеността на активните политики по заетостта, за увеличаване на социалната закрила и за справяне с различни предизвикателства в здравния и образователния сектор. Като цяло, ефективното изпълнение на националната програма за реформи ще подкрепи коригирането на дисбалансите.
- (4) Съответните специфични за всяка държава 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 Съвета⁷, 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 промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление⁸.
- (5) Спрямо България понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята конвергентна програма за 2018 г. правителството, започвайки от номинален излишък от 0,9 % от БВП през 2017 г., има за цел да постигне балансиран бюджет през 2018 г. и излишък от 0,3 % от БВП през

⁵ SWD(2018) 201 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

2019 г., 0,5 % през 2020 г. и 0,2 % през 2021 г. Планира се да продължи да се спазва средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 1 % от БВП — с марж през целия период на програмата. Според конвергентна програма за 2018 г. съотношението на дълга към БВП се очаква да намалява постепенно от 25,4 % от БВП през 2017 г. до 19,4 % през 2021 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. структурното салдо се очаква да продължи да бъде положително, но да спадне от 0,9 % от БВП през 2017 г. до 0,6 % от БВП през 2018 г. и да остане на същото равнище през 2019 г. Поради това се прогнозира структурното салдо да остане над средносрочната бюджетна цел и през двете години. Като цяло, Съветът е на мнение, че се очаква България да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2018 г. и 2019 г.

- (6) Повишаването на ефикасността на фискалната политика е от първостепенно значение. Данъчните приходи и спазването на данъчното законодателство се подобряват, но това се дължи повече на положителната икономическа перспектива, отколкото на подобряването на данъчната администрация и събирането на данъци. Ефикасността на публичните разходи в България е много ниска. Реформите в областта на управлението на публичните финанси са важни в това отношение и настоящите икономически и фискални условия са особено благоприятни за такива реформи. Икономическите показатели на държавните предприятия са слаби в сравнение с други държави от региона и в сравнение с частния сектор. Това също така създава несигурност и риск за публичните финанси, тъй като просрочените задължения на тези предприятия представляват условни пасиви. Като цяло, корпоративното управление на държавните предприятия продължава да бъде предизвикателство и не отговаря на международните стандарти. Освен това реформите в тази област са от голямо значение за стопанската среда.
- (7) Стабилността на финансовия сектор продължи да се подобрява въпреки оставащите слабости. Равнището на необслужваните корпоративни заеми все още е високо, въпреки че те намаляха. Капиталовите буфери като цяло са подходящи, като по този начин се предоставя възможност за изчистване на счетоводния баланс. Беше постигнат значителен напредък в подобряването на надзора на финансовия сектор, но някои важни мерки все още трябва да бъдат изцяло изпълнени. Намаляването на оставащите рискове, свързани с експозициите към свързани лица, и подобряването на оценката на активите са от ключово значение за по-нататъшното укрепване на счетоводните баланси и засилването на устойчивостта на банките и застрахователните дружества.
- (8) Неефективността на правната уредба на несъстоятелността забавя намаляването на задлъжнялостта на частния сектор и реструктурирането на необслужваните заеми. Процедурите са дълги и събираемостта е слаба. Все още липсват някои елементи, необходими за една функционираща нормативна уредба, по-специално правила за опрощаване на задълженията и за предоставяне на втори шанс на предприемачите в разумен срок след обявяване в несъстоятелност. Липсата на събиране на данни и подходящи инструменти за мониторинг не позволява оценка на ефективността нито на старите, нито на новите процедури, включително за реструктурирането на предприятия.
- (9) Равнищата на недеklarиран труд остават високи, което има сериозно отражение върху данъчните приходи, условията на труд и адекватността на доходите след пенсиониране. Неотдавна България предприе редица мерки за подобряване на

положението. Те включват едnodневни трудови договори в селското стопанство, подобряване на сътрудничеството между данъчните органи и органите по труда и активизиране на усилията, за да се повиши осведомеността относно отрицателните последици за наетите лица. Тяхната ефективност ще зависи от действителното изпълнение. Ускоряването на прехода към официално декларираната икономика е от съществено значение за постигането на приобщаващ растеж и гарантиране на справедливи условия на труд за всички.

- (10) Пазарът на труда се подобри, но все още има предизвикателства. Заетостта достигна равнището си от преди кризата, а безработицата е под средното за ЕС равнище. Положителното развитие на пазара на труда обаче не носи еднакви ползи за цялото население в трудоспособна възраст. Дълготрайно безработните лица, неактивните млади хора, ромите и хората, живеещи в по-бедни и селски райони, продължават да са изправени пред значителни трудности да навлязат или да се завърнат на пазара на труда. Застаряването и намаляването на населението, съчетани с коефициент на икономическа активност под средния за ЕС, водят до недостиг на работна сила и умения, което отслабва дългосрочните перспективи на икономиката. Следователно трябва да се обърне по-голямо внимание на повишаването на квалификацията и обучението. Участието на пазара на труда и пригодността за заетост могат да бъдат насърчавани чрез набор от ефективни информационни мерки, активни политики по заетостта и социални услуги.
- (11) Неравенството в доходите и в достъпа до услуги (образование, здравеопазване и жилищно настаняване), както и рискът от изпадане в бедност или социално изключване са сред най-високите в ЕС. През 2016 г. две пети от населението е било изложено на риск от бедност или социално изключване, докато доходите на най-богатите 20 % от домакинствата са били почти осем пъти по-високи от доходите на най-бедните 20 %. Разходите за социална закрила са ниски, в това число за схемата на общия минимален доход, чийто обхват и адекватност са ограничени. Слабо е и въздействието на тези разходи върху намаляването на бедността и неравенството. Липсва обективен механизъм за преразглеждане на нивото на обезщетенията. Въпреки наблюдаваното напоследък подобряване на адекватността на социалното подпомагане и на минималните пенсии, системата за социална закрила не предоставя достатъчна степен на подкрепа на най-уязвимите групи или групите в неравностойно положение, като например ромите, децата, възрастните хора, хората с увреждания и хората, живеещи в селски райони. Предоставянето на социални услуги продължава да бъде слабо и тяхното интегриране в услугите на пазара на труда и другите услуги е непълно.
- (12) Минималната работна заплата се определя без ясен и прозрачен механизъм, а делът на работниците на минимална работна заплата се е увеличил над два пъти през последните шест години. Липсата на такъв механизъм може да изложи на риск постигането на правилен баланс между целите на подпомагане на заетостта и конкурентоспособността и защитата на трудовите доходи. Това също така създава несигурност, която може да окаже отрицателно въздействие върху предсказуемостта на условията за стопанска дейност. Правителството представи предложения за механизъм за определяне на минималната работна заплата с цел отстраняване на този недостатък. Въпреки това няма съгласие между социалните партньори по този въпрос. В своята бюджетна прогноза правителството също така включи увеличения на минималната работна заплата до 2020 г. През 2018 г. България ратифицира Конвенцията относно определянето на минимална работна

заплата на Международната организация на труда. Това би могло да бъде добра основа за определяне на обективен механизъм.

- (13) Ограниченият достъп до здравеопазване, причинен от ниските публични разходи, неравномерното разпределение на ограничените ресурси и слабото покритие на здравното осигуряване продължават да бъдат сериозни предизвикателства. Ниското равнище на публичните разходи трябва да се компенсира с високи частни разходи, главно под формата на преки плащания от страна на пациентите. Делът на българите без здравно осигуряване е голям в сравнение с повечето държави — членки на ЕС. Различията в разпределението на лекари между отделните области и малкият брой медицински сестри продължават да са проблем. Положителен е фактът, че броят на лекарите, напускащи България, наскоро е спаднал. Следва да се използват мерки като националната здравна стратегия за справяне с тези слабости.
- (14) Въпреки неотдавнашните мерки за модернизирание на системата на образованието, образователните резултати са ниски и силно повлияни от социално-икономическия статус. Децата от семейства в неравностойно положение, по-специално на роми, не се ползват с равни възможности. Високите нива на преждевременно напускане на училище имат отрицателни последици за бъдещата пригодност за заетост и резултатите на пазара на труда. Осигуряването на детски градини, училища и класове със смесено етническо население продължава да бъде предизвикателство за предоставянето на качествено приобщаващо общо образование. Реформата на учебната програма има за цел да подобри постиженията в образованието и цифровите умения. Въпреки това нивото на цифровите умения все още е сред най-ниските в ЕС и варира между отделните социално-икономически групи. Въпреки последните мерки, съответствието с пазара на труда на професионалното образование и обучение продължава да бъде недостатъчно. Реформата във висшето образование е в ход, но справянето с недостига на квалифицирана работна ръка е предизвикателство, предвид небалансираните профили на завършилите висше образование по сектори. Участието в образованието за възрастни е много ниско въпреки необходимостта от повишаване на уменията. В условията на ясно изразено застаряване сред учителите бяха започнати мерки за преодоляване на бъдещия недостиг. Въпреки последните подобрения програмите за подготовка на учители се нуждаят от допълнително укрепване.
- (15) Много от мерките, включени в Националната стратегия за развитие на сектора на обществените поръчки, бяха въведени. Въпреки това националните органи следва да положат повече усилия, за да се осигури ефективното им прилагане. Според деловите среди и неправителствените организации обществените поръчки като цяло са започнали да се подобряват. Въпреки това прозрачността и корупцията все още будят загриженост. Увеличеното използване на пряко възлагане на обществени поръчки и големият брой единични оферти биха могли да възпрепятстват значително прозрачността и ефективността на системата. В момента се извършва първата независима оценка на новите контролни функции на Агенцията по обществени поръчки. Ще бъдат необходими редовни актуализации, за да се гарантира по-нататъшното оптимизиране на контролните функции на агенцията. Останалите проблеми, свързани с административния капацитет, включително на общинско равнище, налагат по-нататъшни усилия за повишаване на професионализма, за стандартизация и сериозно обсъждане на възможностите, предлагани от централните органи за покупки. Окръпняване на

търсенето би могло да подобри ефективността и икономите в системата за обществени поръчки в здравеопазването. Намирането на решение за избягване на забавянията, свързани с важни обществени проекти, все още изисква допълнително обмисляне.

- (16) Структурните недостатъци и голямата разпокъсаност на системата на научноизследователските и развойни дейности и иновациите ограничават ползите от нея с оглед на производителността и растежа. Нискотехнологичните сегменти все още доминират производството, а иновациите са на ниско равнище. Равнището на публичните и на частните разходи за научни изследвания и развитие е особено ниско. Бавното провеждане на реформите възпрепятства прехода към система, ориентирана към иновациите. Въпреки че съществуват много университети и научноизследователски институти, само няколко от тях произвеждат висококачествени научни резултати. Търговската реализация на научните изследвания продължава да бъде основна слабост. Системата за финансиране на научноизследователската дейност се характеризира с липсата на състезателни процедури за представяне на предложения, международна оценка и обвързано с постигнатите резултати финансиране за научноизследователските институции. Публично-частното сътрудничество в областта на научноизследователската и развойната дейност е слабо. Водещата инициатива „София Тех Парк“ все още среща редица предизвикателства, включително неефективното и нестабилно управление, недостатъчно използваната научна инфраструктура и липсата на дългосрочен финансов ангажимент. Структурната трансформация, съчетана с ефективно управление и стабилно равнище на публичните ресурси за научни изследвания и иновации, може да постигне максимално въздействие върху производителността и растежа и да подкрепи прехода на икономиката към дейности с по-висока добавена стойност в съответствие със стратегията за интелигентна специализация.
- (17) Стопанската среда се нуждае от по-нататъшно подобрене. Въпреки че бяха приети редица реформи, прилагането им на практика изостава. Предприятията все още са загрижени относно корупцията, институционалните недостатъци и липсата на работна сила. Напредъкът на реформата на публичната администрация и електронното управление е бавен. Управлението в публичния сектор се нуждае от повече прозрачност, по-ясни правила и дългосрочна перспектива. Освен това може да се доразработи ролята на социалния диалог, при необходимост с помощта на публичните органи. Недостатъците в инфраструктурата водят до ниска ефективност и резултатност на транспортния сектор. Пазарът на железопътния превоз страда от липса на ефективна конкуренция. Не са въведени добре насочени и ефективни мерки за намаляване на замърсяването на въздуха.
- (18) През 2017 г. България продължи усилията си да реформира съдебната си система и за преодоляване на недостатъците в борбата с корупцията и организираната престъпност. Новите избори за Висшия съдебен съвет потвърдиха положителното въздействие на конституционните и законодателните реформи, проведени през 2015 г. и 2016 г. Бяха приети реформи на Наказателния кодекс, за да се подобри системата на наказателно преследване в случаите на корупция на високо равнище, и се обмислят допълнителни реформи. В началото на 2018 г. беше приет закон за създаване на нов единен антикорупционен орган за засилване на превенцията и възпирането на корупцията по високите етажи на властта. В рамките на Механизма за сътрудничество и проверка Комисията

продължава да осъществява мониторинг на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност в България. Ето защо тези области не са включени в специфичните препоръки за България, но са важни за развитието на положителна стопанска среда в България.

- (19) В рамките на европейския семестър от 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на България и го публикува в доклада за страната от 2018 г. Тя извърши и оценка на конвергентната програма за 2018 г., на националната програма за реформи за 2018 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към България през предходните години. Комисията 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 Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.
- (20) В контекста на тази оценка Съветът разгледа конвергентната програма за 2018 г. и е на мнение, че се очаква България да спази Пакта за стабилност и растеж.
- (21) С оглед на задълбочения преглед на Комисията и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и конвергентната програма. Неговите препоръки 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 2018 и 2019 г.:

1. Да подобри събирането на данъците и ефикасността на публичните разходи, включително чрез ускоряване на мерките за намаляване на размера на неформалната икономика. Да модернизира рамката за корпоративно управление на държавните предприятия в съответствие с международните добри практики.
2. Да предприеме последващи мерки, произтичащи от прегледите на финансовия сектор, и да изпълни плановете за действие в областта на надзора с цел да засили надзора и стабилността на сектора. Да осигури адекватна оценка на активите, включително банковите обезпечения, чрез подобряване на процесите на оценяване и одит. Да завърши реформата на правната уредба на несъстоятелността и да насърчава развитието на функциониращ вторичен пазар на необслужвани кредити.

3. Да повиши пригодността за заетост на групите в неравностойно положение чрез повишаване на уменията и засилване на мерките за активизиране. Да подобри предоставянето на качествено приобщаващо общо образование, особено за ромите и други групи в неравностойно положение. В съответствие с националната здравна стратегия и плана за действие към нея, да подобри достъпа до здравни услуги, включително чрез намаляване на преките плащания от страна на пациентите и чрез преодоляване на недостига на медицински специалисти. Да въведе редовна и прозрачна схема за преглед на минималния доход и да подобри нейния обхват и адекватност.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*