



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юни 2016 г.
(OR. en)

9226/16

ECOFIN 466
UEM 212
SOC 330
EMPL 226
COMPET 300
ENV 345
EDUC 201
RECH 192
ENER 208
JAI 456

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9140/16 ECOFIN 431 UEM 181 SOC 295 EMPL 191 COMPET 268 ENV 312 EDUC 168 RECH 160 ENER 173 JAI 418 - COM(2016) 343 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Румъния за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Румъния за 2016 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2016) 343 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

**относно националната програма за реформи на Румъния за 2016 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Румъния за
2016 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 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,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

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 на Европейския парламент и на Съвета², Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Румъния е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Румъния за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Румъния 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 включва също така задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Румъния не се наблюдават макроикономически дисбаланси.
- (3) На 28 април 2016 г. Румъния 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.

² Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

- (4) Съответните специфични за държавата препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Съгласно предвиденото в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета³, 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, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.
- (5) Третата програма за финансова подкрепа на платежния баланс (2013—2015 г.) приключи през септември 2015 г. без завършен преглед. Третата официална мисия за преглед (16—30 юни 2015 г.), чиято цел бе да се оцени изпълнението на условията на програмата, не бе приключена. Макар да бе постигнат известен напредък в няколко сфери, в ключови области на политиката бяха подкопани настоящите и предишните постижения на програмата. На 1 октомври 2015 г. беше поставено началото на надзора след приключване на програмата, който ще продължи най-малкото докато бъдат погасени 70 % от заема, отпуснат в рамките на първата програма за платежния баланс, т.е. поне до пролетта на 2018 г.

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година 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).

- (6) Спрямо Румъния понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за конвергенция за 2016 г. правителството планира влошаване на номиналното салдо от -0,7% през 2015 г. на -2,9% от БВП през 2016 г. и 2017 г. Очаква се и структурното салдо да се влоши. В програмата се планира отклонение от средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 1% от БВП — която беше постигната през 2014 г. и 2015 г., и не се планира връщане към нея в рамките на периода на програмата. Според програмата за конвергенция съотношението държавен дълг/БВП се очаква да остане под 40% през периода на програмата. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен за 2016 г. и леко благоприятен за 2017 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. съществува риск от значително отклонение през 2016 г. и 2017 г., ако политиката не бъде променена. Освен това в прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. се предвижда общ държавен дефицит в размер на 3,4% от БВП през 2017 г., което е над заложената в Договора референтна стойност от 3% от БВП. Въз основа на своята оценка на програмата за конвергенция и предвид на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. Съветът е на мнение, че съществува риск Румъния да не спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По тази причина ще са необходими допълнителни мерки за гарантиране на съответствие през 2016 г. и 2017 г.
- (7) Разпоредбите по отношение на фискалната рамка на Румъния са стабилни, но не се прилагат ефективно на практика. Нито една от последните фискални мерки, водещи до увеличаване на дефицита, не беше стартирана и приета като част от обичайната бюджетна процедура. През 2015 г. беше нарушено изискването да се включват оценки на въздействието, проверени от Министерството на финансите, за новите законодателни инициативи, които водят до увеличаване или намаляване на публичните разходи, да се спазват таваните за разходите и да се предлагат компенсаторни мерки при намаляване на приходите. На практика Фискалният съвет разполага с много малко време, за да реагира на бюджетните предложения, а неговите становища и препоръки не се вземат предвид в достатъчна степен. В Закона за бюджета за 2016 г. е заложена цел за бюджетен дефицит от 2,95% от БВП, което води до значително отклонение от средносрочната цел. Това е промяна на линията на националната фискална рамка.

- (8) В процес на прилагане са редица мерки за подобряване на събираемостта на данъците и на спазването на данъчното законодателство. Те включват задължителни автоматични регистриращи касови апарати, засилени правила за паричните плащания, нова процедура за регистрация по ДДС, засилени проверки от страна на данъчния орган (ANAF) и текущата реорганизация на този орган. Въпреки това, високото ниво на данъчните измами и ниската степен на спазване на данъчното законодателство продължават да бъдат предизвикателство. Недекларираният труд и заниженото деклариране на доходи продължават да се отразяват негативно върху данъчните приходи и водят до изкривяване на икономиката. Остава ограничена ефективността на мерките, включително тези на инспектората по труда, за ограничаване на недекларирания труд.
- (9) Законът за изравняване на пенсионната възраст за мъжете и жените се разглежда от парламента от 2013 г. насам. С неговото приемане значително ще се увеличи участието в пазара на труда на по-възрастните жени, като се намали разликата между пенсиите на жените и мъжете и рискът от бедност сред възрастните хора.
- (10) Условието на пазара на труда бележат подобрене през 2015 г. Равнището на безработица е ниско, а равнището на заетост се увеличава. Дългосрочната безработица е по-ниска от средната за ЕС. Въпреки това, все още има значителни предизвикателства, по-специално по отношение на високия процент на младите хора, неангажирани с работа, образование или учене, като действията за достигане до тях и ефективното им активиране са ограничени.
- (11) Националната агенция по заетостта изоставя в предоставянето на персонализирани услуги за търсещите работа и предлага ограничени услуги за работодателите, въпреки задължителното предаване на информация за свободните работни места на Националната агенция по заетостта. Беше приета процедура за предоставяне на специализирана подкрепа за различните категории безработни, но тя все още не се прилага. Сътрудничеството между службите по заетостта и социалните служби е много ограничено, което още повече затруднява активирането на получателите на социални помощи.
- (12) Минималната работна заплата, която е сред най-ниските в Съюза, значително нарасна от 2013 г. насам, като липсата на обективни критерии за нейното определяне създава несигурност. Беше създадена тристранна работна група, която да работи по реформата на процедурите за определяне на минималната работна заплата, но все още няма ясни насоки или критерии, които да отчетат въздействието ѝ върху създаването на работни места, социалните условия и конкурентоспособността. Като цяло социалният диалог остава слаб.

- (13) В Румъния рискът от бедност или социално изключване е един от най-високите в Съюза. Трудовото активиране на хората, получаващи социално подпомагане, е много ограничено, особено в селските райони. Социалният референтен индекс, на който се основава размерът на социалните обезщетения, не се актуализира редовно в съответствие с икономическия контекст, което може да се отрази на адекватността на обезщетенията във времето. Законът за минималния доход, който се очаква да подобри насочеността и адекватността на обезщетенията и трудовото активиране на получателите на минимален доход, беше внесен в парламента за приемане. В пакета на правителството за борба с бедността има редица мерки, целящи решаване на този проблем чрез използването на комплексен подход (образование, здравеопазване, жилищно настаняване, социална закрила, транспорт).
- (14) Румъния все още е изправена пред предизвикателства, свързани с образованието. Съществуват редица стратегии, които обхващат ученето през целия живот, професионалното образование и обучение, висшето образование и преждевременното напускане на училище. Въпреки това процентът на преждеременно напусналите училище продължава да бъде доста над средното за ЕС, отчасти поради значителните закъснения при изпълнението на стратегията, одобрена през 2015 г. Програмите за превенция и коригиращи действия са ограничени. Уязвимите групи като ромите и децата от бедни семейства продължават да се сблъскват с пречки при достъпа и завършването на качествено образование, особено в селските райони. В областта на образованието и грижите в ранна детска възраст Румъния предприе действия за насърчаване на посещаването на детски градини от деца в неравностойно положение (на възраст 3—6 години). Ограничено остава предлагането на услуги в ранна детска възраст за деца от 0 до 3 години. Приетото неотдавна законодателство за разширяване на разпоредбите относно родителския отпуск, заедно с недостатъчните стимули за работа могат да увеличат пречките пред участието на жените на пазара на труда. Участието в горната степен на средното професионално образование и обучение е над средното за ЕС равнище, но процентът на преждеременно напусналите ученици остава висок. Процентът на завършилите висше образование се увеличава, но качеството и практическата значимост на висшето образование за пазара на труда са ограничени. Участието в образованието за възрастни е много ниско.
- (15) Резултатите в областта на здравеопазването в Румъния са лоши. Очакваната продължителност на живота при раждане е доста под средното за ЕС равнище както за мъжете, така и за жените. Достъпът до здравно обслужване и прекомерното използване на болнични грижи продължават да предизвикват голяма загриженост. Широко разпространените неофициални плащания намаляват достъпа до здравеопазване за лицата с ниски доходи. Румъния прие мерки за подобряване на достъпа до здравеопазване за пенсионерите с ниски доходи и хората в отдалечени и изолирани общности. В процес на развитие е мрежа от социални и здравни медиатори и бе предложен проект за закон за обществените услуги. Деинституционализацията на хората с увреждания продължава да бъде предизвикателство.

- (16) Румъния предприе действия за преодоляване на слабото финансиране на системата за здравеопазване и неефективното използване на публични ресурси в нея. Тези реформи включваха изчистване на просрочените задължения в здравния сектор, повишаване на устойчивостта на разходите за фармацевтични продукти, въвеждане на електронно здравеопазване, подобряване на финансирането на здравната система, създаване на стратегия за пренасочване на средствата от болничните грижи към превантивни и първични здравни грижи, както и централизирани процедури за възлагане на обществени поръчки. Въпреки това, липсата на административен капацитет забавя изпълнението на национална здравна стратегия за периода 2014—2020 г. В частност ефективността на здравната система е възпрепятствана от закъснения в оптимизирането на болничния сектор и преминаването от болнични към икономически по-ефективните извънболнични здравни грижи.
- (17) В Румъния основните различия в развитието са между градските и селските райони. В селските райони резултатите в областта на заетостта, социалната сфера, здравеопазването и образованието са по-ниски, като хората имат много по-малък достъп до образование, медицински услуги, основни комунални услуги и обществени услуги, поради слабия и разпокъсан административен капацитет на местно равнище. Същевременно социално-икономическото развитие на селските райони е ограничено от недостатъчно развитата транспортна инфраструктура и ограничения обществен и частен транспорт, съчетани с високите разходи за пътуване до работното място и ограничен достъп до широколентова инфраструктура. Ниската добавена стойност в селското стопанство и липсата на икономическа диверсификация в селските райони ограничават развитието на устойчива икономика на тези райони. Голяма част от работната сила в селските райони е заета в домашно или полупазарно земеделие, което е свързано със скрита безработица или неплатен семеен труд, ниска производителност и бедност. Пакетът за борба с бедността, който ще бъде финансиран основно със средства на ЕС, предвижда интегриран подход към борбата с бедността, включително в селските райони. Планира се създаването на интегрирани общностни екипи, предлагащи няколко интегрирани услуги на общностите в неравностойно положение, но тези планове все още не са осъществени.

- (18) Стратегическата рамка за реформа на публичната администрация е в сила от 2014 г., но прилагането ѝ през 2015 г. беше бавно. През 2016 г. бяха приети някои ключови инициативи за по-голяма прозрачност и ефективност на функционирането на публичната администрация. Въпреки това, забавянето в приемането на общ и прозрачен подход за управление на човешките ресурси, по-специално по отношение на наемането/назначаването, оценяването, заплатите, кариерното развитие на всички категории служители и обучението дава възможност за произволен подход към ключови процедури и решения. Това, заедно с нестабилните организационни структури, оказва отрицателно въздействие върху независимостта и професионализма на държавната администрация и по този начин върху нейната ефективност и ефикасност. Сложните административни процедури, неефективната система за възлагане на обществени поръчки и широко разпространената корупция ограничават предоставянето на услуги (включително услуги за електронно правителство), както на обществеността, така и на предприятията. Не се използват в достатъчна степен стратегическо планиране, програмно бюджетиране, практики за провеждане на консултации и основано на факти формулиране на политики. Тези предизвикателства възпрепятстват прилагането на важни политики в много области, включително ефективното използване на наличните средства от ЕС и други финансови помощи.
- (19) Държавните предприятия, които доминират в ключови икономически сектори, често се представят незадоволително. Тяхното присъствие е особено изразено в ключови инфраструктурни сектори, като делът им е 44% от оборота и 77% от заетостта в енергийния сектор и съответно 24% и 28% в транспортния сектор. На 10 май 2016 г. Извънредна правителствена наредба № 109/2011 относно корпоративното управление на държавните предприятия бе преобразувана в закон с изменения, които засилват съответствието на акта с добрите международни практики. Румъния възобнови наемането на професионални ръководни кадри, които да заместят временното ръководство в няколко държавни предприятия, но напредъкът е по-бавен от първоначално обявеното. За прозрачността и отчетността на държавните предприятия ще допринесе по-бързото приемане на годишните бюджети и одобряване и публикуване на одитираните годишни счетоводни отчети. Подготвя се нов закон за приватизацията. Той обаче може да включва разпоредби, които противоречат на законодателството в областта на корпоративното управление. Значителен повод за опасения е възможното припокриване в отговорностите на специалния администратор за приватизацията и ръководството на предприятието.

- (20) Въпреки усилията на съдебните институции за справяне с корупцията на високо равнище, корупцията все още се среща в много икономически сектори и засяга назначени и избрани длъжностни лица на всички равнища на управление, както и държавни служители и служители на публичните институции. В процес на изпълнение са важни съдебни реформи, но продължава да има безпокойство по отношение на високата натовареност в съдилищата, предвидимостта и правилното изпълнение на съдебните решения и външния натиск върху съдебната власт. В рамките на механизма за сътрудничество и проверка Румъния получава препоръки в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията. Ето защо тези области не са включени в специфичните за всяка държава препоръки за Румъния.
- (21) Стабилността на финансовия сектор се подобри. Въпреки това секторът остава уязвим по отношение на вътрешни правни инициативи. Наскоро приетият закон за погасяване на задълженията, който се прилага с обратна сила за съществуващите заеми, може да представлява предизвикателство за някои кредитни институции и да доведе до по-слаба кредитна дейност. Законът може да увеличи рисковете за стабилността на финансовия сектор с последствия за цялата икономика. Други развития, които могат да окажат отрицателно въздействие върху банките, са предложението за преобразуване на заемите в чуждестранна валута в заеми в местна валута и някои съдебни решения относно неравноправните договорни клаузи в договори за заем.
- (22) Сред най-проблематичните фактори за извършването на стопанска дейност в Румъния и пречка за търговията и икономическото развитие е недостатъчната или нискокачествена инфраструктура. Въпреки неотдавнашните леки подобрения, Румъния все още се нарежда на последно място сред сходните държави членки в региона по отношение на възприятието за качество на транспортната и комуникационната инфраструктура. Мрежата от пътища и магистрали на страната е малка в сравнение с тези на сходни държави членки и големината на страната. Неколкократно бе отлагано приемането на генералния план за транспорта и придружаващата реформа в железопътния транспорт.

- (23) Публичните инвестиции намаляват от 2008 г. насам, въпреки наличието на достатъчно финансиране, по-специално от фондовете на ЕС. Тази тенденция беше обърната през 2015 г., но се очаква публичните инвестиции да намаляват от 2016 г. нататък, тъй като изпълнението на програмата за периода 2014—2020 г. не е започнало изцяло и броят на проектите в напреднал стадий на подготовка е недостатъчен. Румъния положи нови и продължи вече предприетите усилия за укрепване на сътрудничеството между министерствата, реорганизиране на системата за възлагане на обществени поръчки и подобряване на планирането и изпълнението на инвестиционни проекти. Въпреки това подготовката на проекти за публични инвестиции е все още недостатъчна и остава податлива на външно влияние. Подборът на проекти продължава да бъде възпрепятстван от липсата на средносрочно и дългосрочно планиране и стратегически приоритети, необходимостта да се постигне съгласие между многобройни лица, отговорни за вземането на решения, ограничените правомощия за правоприлагане на звеното за оценка на публичните инвестиции към Министерството на публичните финанси и липсата на критерии за подбор в националната програма за местно развитие.
- (24) Въпреки значителното подобряване на разходната конкурентоспособност и търговските резултати, неразходната конкурентоспособност на Румъния продължава да бъде предизвикателство. Структурни пречки затрудняват прехода към икономика с висока добавена стойност и ограничават способността на Румъния да стимулира устойчив растеж. Сложността на административните процедури, променливостта на фискалните и данъчните политики и неблагоприятната бизнес среда продължават да тежат върху инвестиционните решения. Високото ниво на данъчните измами и недекларирания труд намалява данъчните приходи и води до изкривяване на икономиката. Достъпът до финансиране за малките и средните предприятия продължава да бъде ограничен.

- (25) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Румъния 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 Румъния, отправени през предходните години. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Румъния, 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 решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—4 по-долу.
- (26) С оглед на тази оценка Съветът разглежда програмата за конвергенция, като становището му⁴ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

⁴ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

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

1. Да ограничи отклонението от средносрочната бюджетна цел през 2016 г. и да постигне годишна фискална корекция от 0,5% от БВП през 2017 г., освен ако средносрочната бюджетна цел не бъде постигната с по-малко усилия. Да гарантира прилагането на бюджетната рамка и да засили допълнително спазването на данъчното законодателство и събирането на данъци. Да гарантира, че законодателните инициативи не подкопават правната сигурност и не излагат на риск финансовата стабилност. Ако е необходимо, да приеме мерки за намаляване на тези рискове.
2. Да укрепи услугите на Националната агенция по заетостта за работодателите и търсещите работа, по-специално чрез адаптиране на услугите към профилите на търсещите работа, по-доброто им свързване със социалното подпомагане, в т.ч. социалните услуги, и достигане до нерегистрираните млади хора. Да установи, в консултация със социалните партньори, обективни критерии за определяне на минималната работна заплата. Да предприеме действия за предотвратяване на преждевременното напускане на училище и по-широко предоставянето на качествено образование, по-специално по отношение на ромите. Да приеме мерките за изравняване на пенсионната възраст за мъжете и жените.
3. Да предотврати неофициалните плащания в здравеопазването и да увеличи наличието на извънболнични грижи. Да засили независимостта и прозрачността на управлението на човешките ресурси в публичната администрация. Да опрости административните процедури за бизнеса и обществеността. Да укрепи корпоративното управление на държавните предприятия.
4. Да подобри достъпа до интегрирани обществени услуги, да разшири основната инфраструктура и да насърчава диверсификацията на икономиката, по-специално в селските райони. Да приеме и прилага генералния план за транспорта. Да укрепи определянето на приоритети и подготовката на проекти за публични инвестиции.

Съставено в Брюксел на ...г.

За Съвета

Председател
