DOPORUČENÍ RADY

ze dne 11. července 2017

k národnímu programu reformem Bulharska na rok 2017 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska z roku 2017

(2017/C 261/02)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik ([1]), a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy ([2]), a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy růstu potvrdila ve dnech 9. a 10. března 2017 Evropská rada. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Bulharsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(2) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Bulharsku pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, jehož Bulharsko dosáhlo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění svých národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 22. února 2017. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Bulharsko se potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami. Bulharsko se potýká především s nerovnováhami v souvislosti s přetrvávající nestabilitou finančního sektoru a vysokým podnikovým dluhem, a to v situaci vysoké dlouhodobé nezaměstnanosti.

(3) Bulharsko předložilo svůj národní program reformem na rok 2017 a svůj konvergenční program z roku 2017 dne 17. května 2017, tedy po stanovené lhůtě.

([1]) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

(4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ([1]) může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

(5) Na Bulharsko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém konvergenčním programu z roku 2017 bulharská vláda plánuje, že oproti roku 2016, kdy byl rozpočet vyrovnaný, dosáhne celkový schodek v roce 2017 výše 0,6 % HDP. Tento celkový schodek by měl podle projekcí v roce 2018 mírně klesnout na 0,5 % HDP a poté by se měl změnit v malý přebytek. Plánuje se, že střednědobý rozpočtový cíl – tj. strukturální schodek ve výši 1 % HDP – bude v celém programovém období plněn s rezervou. Podle konvergenčního programu z roku 2017 se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP bude postupně klesat z 29,5 % HDP v roce 2016 na 23,8 % roce 2020. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je reálný.

(6) Rada dne 12. července 2016 Bulharsku doporučila, aby v roce 2017 dosáhlo roční fiskální korekce ve výši 0,5 % HDP v zájmu dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Výstupní data naznačují, že Bulharsko v roce 2016 zřejmě svůj střednědobý rozpočtový cíl překročilo. Na základě prognózy Komise z jara 2017 se předpokládá, že při nezměněné politice se strukturální saldo zhorší z přebytku ve výši 0,1 % HDP v roce 2016 na schodek v roce 2017 ve výši 0,4 % HDP a v roce 2018 ve výši 0,3 % HDP. Navzdory tomuto zhoršení se předpokládá, že strukturální saldo zůstane v obou letech nad úrovní střednědobého rozpočtového cíle. Celkově se Rada domnívá, že Bulharsko by podle projekcí mělo ustanovení Paktu o stabilitě a růstu v letech 2017 a 2018 dodržet.

(7) Pokračují snahy o zlepšení výběru daní. Navzdory pokroku zůstává dodržování daní problémem. Objem šedé ekonomiky a nehlášené práce je stále vysoký. Administrativní zátěž související s daněmi byla snížena, ale nadále je značná. Opatření ke snížení byrokracie zřejmě dosud přinesla jen omezené výsledky a v oblasti dobrovolného dodržování daňových předpisů nejsou známky výrazného zlepšení. Za těchto podmínek je prosazování pravidel klíčové nejen pro provádění kontrol, ale rovněž pro posílení prevence nedodržování daňových předpisů. Akční plán k jednotné národní strategii pro zlepšení výběru daní, boj se šedou ekonomikou a snižování nákladů na dodržování předpisů na období 2015–2017 se zdá být užitečným nástrojem, zejména pro hodnocení a zlepšení koordinace a účinnosti řady správních subjektů působících v oblasti daní. Ex post analýza dopadů specifických opatření by mohla přispět k řádnému hodnocení, plánování a zaměření budoucích opatření v oblasti plnění daňových předpisů. Tato opatření budou zahrnuta do komplexní jednotné národní strategie, která nahradí stávající strategii, jejíž platnost skončí na konci roku 2017.

(8) Bulharské orgány po konzultaci a ve spolupráci s příslušnými evropskými orgány provedly přezkumy kvality aktiv a zátěžové testy bankovního odvětví a pojišťovnictví a přezkum aktiv soukromých penzijních fondů. Výsledky sice potvrdily dobrý stav odvětví jako celku, ovšem potvrdily také existenci slabých míst, mimo jiné i v některých systémově důležitých institucích. Vzhledem k tomu, že následná opatření dosud nebyla plně provedena, tato příčina zranitelnosti přetrvává. Kromě toho se tři uvedené přezkumy plně nevěnovaly některým záležitostem, jako je oceňování nelikvidních finančních nástrojů a aktiv a expozice spřízněných stran. Orgány dohledu by mohly při řešení těchto otázek zvolit konzervativnější přístup. Nevyřešené záležitosti v pojišťovnictví zahrnují rovněž nakládání s některými zajistnými smlouvami, některé pojistné pohledávky a skupinovou kontrolu.

(9) Aby se vyloučila možnost, že se v budoucnu znovu objeví podobné nerovnováhy, je třeba dokončit opatření ke zlepšení bankovního dohledu a více usilovat o zlepšení nebankovního dohledu. Zásadními úkoly pro orgány zůstává vyřešit záležitost těžko ocenitelných aktiv a nekalých obchodních praktik, včetně úvěrů pro spřízněné strany a propojené strany. Bulharská národní banka zahájila plán na reformu a rozvoj bankovního dohledu, založený mimo

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

jiné na zjištěních Světové banky a MMF. Tento plán je nyní prováděn, ale možná jej bude nutné pozměnit s ohledem na výsledky programu pro posouzení finančního odvětví. Nedostatky v dozoru zjištěné v přezkumech pojišťovacích a penzijních fondů zdůrazňují, že je nutné, aby komise pro finanční dohled vypracovala a provedla komplexní plán posílení dohledu, mimo jiné pomocí zlepšení vlastního interního řízení a fungování. V zájmu plné důvěryhodnosti by měl tento plán vycházet z mezinárodních osvědčených postupů v této oblasti a měl by být připraven a prováděn v úzké spolupráci s příslušnými evropskými orgány a v případě potřeby zohledňovat příspěvky poskytovatelů služeb třetím stranám.

(10) Dluh podniků zůstává vysoký (mnohem vyšší než v jiných srovnatelných zemích), zatěžuje rozvahy podniků a mohl by omezovat poptávku po úvěrech a investice ve střednědobém horizontu. Aby bylo možné snížit stále vysoký objem podnikových úvěrů v selhání, bulharské orgány by měly usnadnit proces snižování ztrát pro banky pomocí vytvoření komplexního souboru nástrojů. Například urychlení reformy insolvenčního rámce by zlepšilo právní prostředí pro řešení nedobytných pohledávek a poskytlo příležitosti pro mimosoudní restrukturalizaci. Kromě insolvenčního rámce by tento soubor nástrojů mohl zahrnovat doporučení v rámci dohledu nad bankami s mimořádně vysokým objemem úvěrů v selhání. Mohl by rovněž zahrnovat opatření na větší transparentnost údajů o kvalitě aktiv, a pomoci tak prohloubit sekundární trh s úvěry v selhání.

(11) Nedávný vývoj na trhu práce byl pozitivní, ale strukturální problémy přetrvávají. V důsledku stárnutí populace a souběžné emigrace stále ubývá pracovních sil. Vzhledem k tomu, že ekonomika prochází strukturálními změnami, je důležité uvolnit potenciál nevyužitých pracovních sil. V současné době charakterizuje bulharský trh práce vysoký podíl dlouhodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti a vysoká míra neaktivity, omezené začlenění mladých lidí na trhu práce a nedostatky v oblasti dovedností a nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi. Míra nezaměstnanosti sice v roce 2015 poklesla pod průměr Unie, ovšem podíl dlouhodobé nezaměstnanosti a podíl mladých lidí, kteří nejsou zaměstnáni, ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy, jakož i nízká míra zaměstnanosti osob s nízkou kvalifikací zůstávají významnými problémy. Vzhledem k těmto výzvám se aktivní politiky na trhu práce nedostatečně zaměřují na znevýhodněné skupiny a jejich potřeby, což brání zaměstnatelnosti těchto skupin. Nedostatečná integrace služeb zaměstnanosti a sociálních služeb pro příjemce sociálních dávek může omezovat účast těchto osob na trhu práce.

(12) Zlepšování výsledků vzdělávání a zlepšení kvality všeobecného vzdělávání podporujícího začlenění představují i nadále problémy a mohou mít dopady v oblasti chudoby. Riziko chudoby nebo sociálního vyloučení dětí sice mírně kleslo, ale zůstává mezi nejvyššími v Unii a je velmi úzce spjato s úrovní vzdělání rodičů. Výsledky v oblasti základních dovedností podle Programu OECD pro mezinárodní hodnocení žáků (PISA) za rok 2015 ukazují, že podíl žáků s nedostačujícími výsledky ve čtení, matematice a přírodních vědách je nadále jedním z nejvyšších v Unii. Dosud nebyla vytvořena plánovaná metodika pro zlepšení financování škol, jejímž cílem je podpořit spravedlivější výsledky pomocí dodatečné podpory škol se špatnými výsledky. Děti z rodin s nižším sociálně-ekonomickým postavením, zejména z romských rodin, fakticky nemají rovné příležitosti ke vzdělávání, a to ani v raném dětství. Odborné vzdělávání a příprava procházejí reformou, ale jejich kvalita a spolupráce s podniky a sociálními partnery jsou nedostatečné. Duální vzdělávání se nadále připravuje. V oblasti vysokoškolského vzdělávání se usiluje o zvýšení kvality a relevantnosti pro trh práce pomocí financování na základě výkonnosti.

(13) V systému zdravotní péče jsou i nadále hlavními problémy omezená dostupnost, nedostatek finančních prostředků, emigrace kvalifikovaných pracovníků a slabé výsledky v oblasti zdraví. Nízké krytí v rámci zdravotního pojištění, včetně nízkého pokrytí populace ambulantní zdravotní péčí a vysoké finanční spoluúčasti, ztěžuje přístup některých osob ke zdravotní péči. Pokud budou plně provedena nedávno přijatá opatření, například selektivní uzavírání smluv na nemocniční služby na základě národní mapy systému zdravotní péče, mohla by se zlepšit dostupnost a spravedlnost zdravotní péče.

(14) Přestože minimální mzda v Bulharsku patří stále k nejnižším v Unii, od roku 2011 se zásadně zvýšila. Při vytváření objektivního mechanismu k jejímu stanovení bylo dosaženo omezeného pokroku, ačkoliv zaměstnavatelé a odbory se dohodli na kritériích. Neexistuje transparentní mechanismus, který by zohledňoval ekonomická a sociální kritéria, podmínky na trhu práce a institucionální aspekty, což může ohrozit správnou rovnováhu mezi cílem podporovat zaměstnanost a konkurenceschopnost a cílem chránit pracovní příjmy. Sociální dialog stále probíhá, i přes určité napětí mezi sociálními partnery při neúspěšných jednání o minimálních limitech pro sociální zabezpečení na rok 2017.

(15) Zásadní hospodářskou a společenskou výzvou zůstává vysoký podíl osob žijících v ohrožení chudobou nebo sociálním vyloučením. Bulharsko je stále nejchudším členským státem v Unii a znevýhodněné skupiny, jako jsou Romové, děti, starší osoby a lidé ve venkovských oblastech, jsou chudobou neúměrně postiženy. Míra ohrožení starších osob chudobou se po několika letech trvalého zlepšování podstatně zhoršila. Starší ženy jsou vzhledem k obvykle kratší době odvodů příspěvků na důchod vystaveny obzvláště vysokému riziku chudoby nebo sociálního vyloučení. Situace, pokud jde o relativní chudobu dětí, se sice zlepšila, míra chudoby u této skupiny je však stále velmi vysoká. Deinstitucionalizace dětí probíhá stabilním tempem a byl přijat nový akční plán. Pokud však jde o dospělé a zdravotně postižené, tento proces stále zaostává. Nerovnost příjmů představuje významný a prohlubující se problém. Poměr mezi příjmy nejbohatších 20 % domácností vůči příjmům nejchudších 20 % domácností vzrostl z 6,1 v roce 2012 na 7,1 v roce 2015 a patří k nejvyšším v Unii. Rozdíl mezi nerovností příjmů před zdaněním a sociálními transfery a po nich je v Bulharsku jedním z nejnižších v Unii. Systém sociální ochrany, včetně režimu zajišťujícího všeobecný minimální příjem, neposkytuje odpovídající úroveň podpory. Pokrytí osob odkázaných na sociální dávky je stále nízké z důvodu velmi omezujících podmínek poskytování. Úroveň minimálního příjmu zůstává nízká, od roku 2009 nebyla aktualizována a neexistuje transparentní mechanismus úprav.

(16) Opatření ke zlepšení systému zadávání veřejných zakázek byla zavedena, ale jejich konkrétní dopad se dosud neprojevil. Musí být zajištěno přiměřené a účinné používání nového systému ex ante kontrol založených na rizicích. Realizace doporučení obsažených v přezkumu systému opravných prostředků zůstává výzvou, neboť při provádění významných projektů jsou účinné prostředky nápravy zásadní. Až bude posouzena správní kapacita agentury pro veřejné zakázky, měla by být upravena tak, aby odrážela funkce agentury. Kromě toho je třeba zvýšit správní kapacitu veřejných zadavatelů, mimo jiné v souvislosti s metodickou podporou, kterou poskytuje agentura pro veřejné zakázky, a s centralizovanou nebo pomocnou nákupní činností, kterou pro ústřední správu, obce a zdravotnictví zajišťují centrální zadavatelé. Musí být dokončena práce na zavádění elektronického zadávání veřejných zakázek, aby se zvýšila transparentnost zadávání. Zajišťování nestrannosti veřejných zadávacích řízení a předcházení možným střetům zájmů jsou nadále otázky, které vzbuzují vážné obavy. Navzdory nedávným reformám zaměřeným na modernizaci veřejné správy zůstává efektivnost a účinnost veřejných institucí omezená. V roce 2016 byla dokončena řada legislativních změn s cílem zavést vhodný právní rámec, ale jejich vymáhání a účinné a systematické provádění je obtížné.

(17) Bulharsko schválilo v roce 2016 významné reformy, jež mají řešit přetrvávající obavy ohledně nezávislosti a kvality soudního systému. Protože však byly tyto reformy schváleny teprve nedávno, na hodnocení jejich dopadu je příliš brzy. V řadě oblastí je třeba podniknout další kroky. Také korupce je v Bulharsku nadále velkým problémem a má stále dopady na investice na celostátní i místní úrovni. V roce 2015 předložily bulharské orgány ambiciózní strategii pro boj proti korupci, avšak její provádění je stále v počáteční fázi. Bulharskou protikorupční politiku nadále omezují slabé a roztříštěné instituce, špatné výsledky stíhání v případech na vysoké úrovni a snižující se parlamentní podpora reformě. V rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování ([1]) jsou Bulharsku adresována doporučení v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a organizovanému zločinu. Tyto oblasti proto nejsou v doporučeních určených Bulharsku zahrnuty.

(18) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Bulharska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Bulharsku pro rok 2017. Posoudila také opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Bulharsku adresována v předchozích letech.

(19) Na základě tohoto posouzení dospěla Rada ke stanovisku, že Bulharsko zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží.

(20) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení jsou doporučení Rady podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 promítnuta do níže uvedených doporučení č. 2 a 3,

DOPORUČUJE Bulharsku v období 2017–2018:

([1]) Rozhodnutí Komise 2006/929/ES ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Bulharska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a organizovanému zločinu (Úř. věst. L 354, 14.12.2006, s. 58).

1. Dále zlepšovat výběr daní a dodržování daňových předpisů, mimo jiné prostřednictvím komplexního souboru opatření po roce 2017. Posílit prosazování opatření ke snížení rozsahu neformální ekonomiky, zejména nehlášené práce.

2. Přijmout následná opatření týkající se přezkumu finančního sektoru, zejména pokud jde o zajistné smlouvy, dohled na úrovni skupiny, těžko ocenitelná aktiva a expozice spřízněných stran. Prostřednictvím provádění komplexních akčních plánů zlepšit bankovní a nebankovní dohled, a to v úzké spolupráci s evropskými orgány. Usnadnit snížení trvale vysokého objemu podnikových úvěrů v selhání pomocí vytvoření komplexního souboru nástrojů, mimo jiné i urychlením reformy insolvenčního rámce a podporou fungujícího sekundárního trhu úvěrů v selhání.

3. Lépe zacílit aktivní politiky na trhu práce a integraci služeb zaměstnanosti a sociálních služeb pro znevýhodněné skupiny. Rozšířit poskytování kvalitního vzdělávání, zejména romské populaci. Zvýšit krytí v rámci zdravotního pojištění, snížit finanční spoluúčast a řešit nedostatek zdravotnických pracovníků. Na základě konzultací se sociálními partnery zřídit transparentní mechanismus stanovování výše minimální mzdy. Zlepšit rozsah a přiměřenost minimálního příjmu.

4. Zajistit účinné provádění národní strategie pro zadávání veřejných zakázek na období 2014–2020.

V Bruselu dne 11. července 2017.

Za Radu

předseda

T. TÕNISTE