PRIPOROČILO SVETA

z dne 11. julija 2017

v zvezi z nacionalnim programom reform Bolgarije za leto 2017 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2017

(2017/C 261/02)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ([1]) in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ([2]) in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Bolgarijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled.

(2) Poročilo o državi za Bolgarijo za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Bolgarije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, ki so bili prav tako objavljeni 22. februarja 2017. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Bolgariji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. V Bolgariji so še vedno prisotna zlasti neravnotežja, povezana s preostalimi šibkostmi v finančnem sektorju in visoko zadolženostjo podjetij, ki jih spremlja visoka stopnja dolgotrajne brezposelnosti.

(3) Bolgarija je svoj nacionalni program reform za leto 2017 in konvergenčni program za leto 2017 predložila 17. maja 2017, ko se je rok že iztekel.

([1]) UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
([2]) UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

(4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]) določa, da lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.

(5) Za Bolgarijo trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada, izhajajoč iz uravnoteženega proračunskega položaja v letu 2016, v svojem konvergenčnem programu za leto 2017 načrtuje nominalni primanjkljaj v višini 0,6 % BDP v letu 2017. Nominalni primanjkljaj naj bi se nekoliko izboljšal na 0,5 % BDP v letu 2018 in nato spremenil v majhen presežek. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP, naj bi bil dosežen z nekaj rezerve v celotnem obdobju programa. Glede na konvergenčni program za leto 2017 se pričakuje, da se bo delež dolga sektorja država v BDP v letu 2016 znižal z 29,5 % BDP v letu 2016 na 23,8 % v letu 2020. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten.

(6) Svet je 12. julija 2016 Bolgariji za leto 2017 priporočil, naj doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,5 % BDP, da bi se približala srednjeročnemu proračunskemu cilju. Podatki o realizaciji kažejo, da je Bolgarija svoj srednjeročni proračunski cilj uspešno presegla že v letu 2016. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2017 je ob nespremenjenih politikah pričakovati, da se bo strukturni saldo obrnil s presežka v višini 0,1 % BDP v letu 2016 na primanjkljaj v višini 0,4 % BDP v letu 2017 in 0,3 % BDP v letu 2018. Kljub temu poslabšanju naj bi strukturni saldo v obeh letih ostal nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Na splošno Svet pričakuje, da bo Bolgarija v letih 2017 in 2018 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast.

(7) Prizadevanja za izboljšanje pobiranja davkov so v teku. Kljub izboljšanju je izpolnjevanje davčnih obveznosti še vedno izziv. Obseg sive ekonomije in dela na črno je še vedno visok. Upravno breme v zvezi z davki se je zmanjšalo, vendar je še vedno veliko. Videti je, da so ukrepi za skrajšanje upravnih postopkov zaenkrat dosegli omejene rezultate, nič pa tudi ne kaže na večje izboljšave glede prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti. V teh okoliščinah se zdi, da je izvrševanje pravil ključnega pomena ne le za izvajanje nadzora, temveč tudi za krepitev preprečevanja neizpolnjevanja davčnih obveznosti. Akcijski načrt o enotni nacionalni strategiji 2015–2017 za izboljšanje pobiranja davkov, boj proti sivi ekonomiji in zmanjševanje stroškov izpolnjevanja davčnih obveznosti se zdi koristno orodje zlasti za vrednotenje ter boljše usklajevanje in večjo učinkovitost številnih upravnih organov, ki delujejo na področju davkov. Naknadna analiza učinkov specifičnih ukrepov bi lahko prispevala k ustrezni oceni, načrtovanju in usmerjanju prihodnjih ukrepov za izpolnjevanje davčnih obveznosti. Ti ukrepi bodo vključeni v obsežno enotno nacionalno strategijo, ki naj bi nadomestila sedanjo strategijo, ki se izteče konec leta 2017.

(8) Bolgarske oblasti so v dogovoru in sodelovanju z ustreznimi evropskimi organi preverili kakovost sredstev in izvedli obremenitvene teste bančnega in zavarovalniškega sektorja ter pregled sredstev zasebnih pokojninskih skladov. Medtem ko so rezultati potrdili zanesljivost sektorjev na agregatni ravni, so bila potrjena področja ranljivosti, med drugim v nekaterih sistemsko pomembnih institucijah. Ker nadaljnji ukrepi še niso bili v celoti izvedeni, vir ranljivosti ostaja. Poleg tega omenjeni trije pregledi niso v celoti obravnavali nekaterih vprašanj, med drugim vrednotenja nelikvidnih finančnih instrumentov in sredstev ter razkrivanja povezanih strank. Nadzorni organi bi pri obravnavi teh vprašanj lahko uporabili bolj konzervativen pristop. Odprta vprašanja v zavarovalniškem sektorju vključujejo tudi obravnavo nekaterih pozavarovalnih pogodb, nekaterih zavarovalnih terjatev in nadzora na ravni skupine.

(9) Da se podobna neravnotežja ne bi pojavljala tudi v prihodnje, je treba dokončno oblikovati ukrepe za izboljšanje bančnega nadzora, potrebna pa so tudi nadaljnja prizadevanja za izboljšanje nebančnega nadzora. Ključni izzivi za nacionalne organe ostajajo sredstva, ki jih je težko vrednotiti, in boj proti nepoštenim poslovnim praksam, vključno s povezanimi strankami in povezanim kreditiranjem. Bolgarska narodna banka je začela izvajati načrt za reformo in

([1]) Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

razvoj bančnega nadzora, tudi na podlagi ugotovitev Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada. Ta načrt se zdaj izvaja, vendar ga bo morda treba spremeniti glede na ugotovitve programa za ocenjevanje finančnega sektorja. Pomanjkljivosti pri nadzoru, ki so bile ugotovljene s pregledi jamstvenega in pokojninskega sklada, kažejo na potrebo po tem, da bi komisija za finančni nadzor razvila in začela izvajati celovit načrt za okrepitev nadzora, tudi z izboljšanjem svojega notranjega upravljanja in delovanja. Da se zagotovi popolna verodostojnost, bi tak načrt moral temeljiti na mednarodnih najboljših praksah na tem področju in bi moral biti pripravljen in izveden v tesnem sodelovanju z ustreznimi evropskimi organi, po potrebi z vključevanjem prispevkov tretjih ponudnikov storitev.

(10) Dolg podjetij ostaja visok (precej višji kot v primerljivih državah), kar predstavlja breme za bilance stanja podjetij in lahko ovira povpraševanje po posojilih in naložbe v srednjeročnem obdobju. Za zmanjšanje še vedno visoke ravni slabih posojil podjetij bi morali bolgarski organi olajšati postopek prestrukturiranja dolga za banke s pomočjo celovitega sklopa orodij. Na primer, s pospešitvijo reforme insolvenčnega okvira bi izboljšali pravno okolje za obravnavo slabih dolgov in zagotovili možnosti za izvensodno prestrukturiranje. Zunaj insolvenčnega okvira bi zbirka orodij lahko vključevala nadzorne smernice za banke z zelo visokimi ravnmi slabih posojil. Vključevala bi lahko tudi ukrepe, ki bi povečali preglednost podatkov o kakovosti sredstev, da bi poglobili sekundarni trg za slaba posojila.

(11) Nedavni razvoj trga dela je bil pozitiven, vendar strukturni problemi ostajajo nerešeni. Obseg delovne sile se še naprej zmanjšuje zaradi staranja prebivalstva v povezavi z izseljevanjem. Zaradi strukturnih sprememb v gospodarstvu je nujno treba izkoristiti neizkoriščeni delovni potencial. Trenutno so za trg dela značilni visoka stopnja dolgotrajno brezposelnih v skupni brezposelnosti in visoka stopnja neaktivnosti, omejeno vključevanje mladih na trg dela in pomanjkanje strokovno usposobljene delovne sile ter neskladje v znanju in spretnostih. Medtem ko je stopnja brezposelnosti v letu 2015 padla pod povprečje Unije, pomembni izzivi ostajajo delež dolgotrajne brezposelnosti in stopnja mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljajo, ter nizka stopnja zaposlenosti nizko usposobljenih ljudi. Ob teh izzivih aktivne politike trga dela niso dovolj ciljno usmerjene k prikrajšanim skupinam in njihovim potrebam, kar ovira njihovo zaposljivost. Poleg tega lahko nezadostno povezovanje služb za zaposlovanje in socialnih služb za prejemnike socialnih prejemkov omeji njihovo udeležbo na trgu dela.

(12) Izboljšanje rezultatov izobraževanja in krepitev zagotavljanja kakovostnega vključujočega rednega izobraževanja ostaja izziv, kar bi utegnilo imeti negativne posledice za revščino. Čeprav se je tveganje revščine ali socialne izključenosti pri otrocih nekoliko zmanjšalo, še vedno ostaja med najvišjimi v Uniji in je tesno povezano s stopnjo izobrazbe staršev. Dosežki pri osnovnih znanjih, kot jih merijo v okviru Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev OECD 2015 (PISA), kažejo, da delež oseb, ki ne dosegajo svojih potencialov pri branju, matematiki in naravoslovju, ostaja med najvišjimi v Uniji. Načrtovano metodologijo za izboljšanje financiranja šolanja je treba še razviti. Njen cilj je podpora bolj pravičnim rezultatom z zagotavljanjem dodatne podpore za manj uspešne šole. Otroci iz družin z nižjim socialno-ekonomskim statusom, zlasti iz romskih družin, *de facto ne uživajo* enakih možnosti izobraževanja, vključno s predšolsko vzgojo. Na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja poteka reforma, vendar sta njena kakovost in sodelovanje s podjetji in socialnimi partnerji pomanjkljiva. Dualno izobraževanje se še vedno uvaja. Na področju visokošolskega izobraževanja kakovost in ustreznost za potrebe trga dela poskušajo izboljšati s financiranjem na podlagi uspešnosti.

(13) Omejena dostopnost, nizka sredstva, izseljevanje strokovnjakov in slabi rezultati na področju zdravja ostajajo ključni izzivi zdravstvenega sistema. Nizko kritje zdravstvenega zavarovanja, vključno z nizko stopnjo javnega kritja ambulantnih zdravstvenih storitev, in visoka neposredna plačila otežujejo dostop do zdravstvenega varstva za nekatere ljudi. Nedavni ukrepi, kot je selektivno najemanje bolnišničnih storitev na podlagi nacionalnega načrta za zdravje, bi lahko izboljšali dostop do zdravstvenega varstva in pravičnost, če bi se izvajali v celoti.

(14) Bolgarska minimalna plača, ki je sicer še vedno najnižja v Uniji, se je od leta 2011 znatno povečala. Pri vzpostavljanju objektivnega mehanizma je bil dosežen omejen napredek, kljub doseženemu dogovoru o merilih med delodajalci in sindikati. Neobstoj preglednega mehanizma, ki bi upošteval ekonomska in socialna merila, pogoje na trgu dela in institucionalne vidike njihove uporabe, lahko ogrozi ustrezno ravnovesje med cilji podpore zaposlovanju in konkurenčnosti ter varovanja prihodkov od dela. Kljub nekaj napetosti med socialnimi partnerji med neuspešnimi pogajanji za minimalne pragove za socialno varnost za leto 2017 je socialni dialog v državi še vedno prisoten.

(15) Visok delež oseb, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, ostaja pereč gospodarski in družbeni problem. Bolgarija je še vedno najrevnejša država članica Unije, v kateri so prikrajšane skupine, kot so Romi, otroci, starejši in ljudje na podeželskih območjih, nesorazmerno prizadete. Po več letih stalnega izboljševanja se je stopnja tveganja revščine za starejše bistveno poslabšala. Revščini ali socialni izključenosti so še posebej izpostavljene starejše ženske zaradi običajno krajšega obdobja plačevanja prispevkov pokojninskega zavarovanja. Medtem ko se je relativno stanje revščine otrok izboljšalo, stopnja revščine v tej skupini ostaja zelo visoka. Deinstitucionalizacija otrok ohranja svoj zagon s sprejetjem novega akcijskega načrta. Vendar pa proces še vedno zaostaja za odrasle in invalidne osebe. Neenakost dohodkov je resen problem, ki postaja vedno večji. Razmerje med dohodki najbogatejših 20 % gospodinjstev in dohodki najrevnejših 20 % gospodinjstev se je zvišalo s 6,1 v letu 2012 na 7,1 v letu 2015 in je danes med najvišjimi v Uniji. V Bolgariji je razlika med dohodkovno neenakostjo pred obdavčitvijo in socialnimi transferji ter po njih med najmanjšimi v Uniji. Sistem socialne zaščite, vključno s splošno shemo minimalnega dohodka, ne zagotavlja ustrezne ravni podpore. Število ljudi, ki prejemajo socialne prejemke, ostaja nizko zaradi zelo strogih zahtev za vstop. Minimalni dohodek ostaja na nizki ravni in ni bil posodobljen od leta 2009, prav tako zanj ni preglednega mehanizma popravkov.

(16) Uvedeni so bili ukrepi za izboljšanje sistema javnega naročanja, vendar se bo njihova dejanska dodana vrednost pokazala šele v prihodnosti. Zagotoviti je treba ustrezno in učinkovito izvajanje novega na tveganju temelječega sistema predhodnih kontrol. Sprejetje priporočil, podanih v okviru pregleda pritožbenega sistema, ostaja izziv, saj so učinkovita pravna sredstva ključna za izvajanje pomembnih projektov. Po opravljenem ocenjevanju bi bilo treba prilagoditi upravno zmogljivost agencije za javno naročanje glede na njene pristojnosti. Okrepiti bi bilo treba tudi upravno zmogljivost javnih naročnikov, med drugim z metodološko podporo agencije za javno naročanje ter centraliziranih in/ali pomožnih nabavnih dejavnosti osrednjih nabavnih organov osrednji upravi, občinam in zdravstvenemu sektorju. Prizadevanja za uvedbo e-javnega naročanja, da bi se povečala preglednost javnega naročanja, je treba še dokončati. Zagotavljanje nepristranskosti javnih ponudb in preprečevanje morebitnih navzkrižij interesov ostajata pomembni vprašanji. Kljub nedavnim reformam za posodobitev javne uprave učinkovitost in uspešnost javnih institucij ostajata omejeni. V letu 2016 so bile dokončane številne pravne spremembe, s katerimi je bil vzpostavljen ustrezen pravni okvir, vendar pa njihovo učinkovito in sistematično izvrševanje in izvajanje ostaja problematično.

(17) V letu 2016 je Bolgarija sprejela pomembne reforme za odpravo nerešenih vprašanj glede neodvisnosti in kakovosti pravosodnega sistema. Ker pa so bile te reforme sprejete šele pred kratkim, je za oceno njihovega učinka še prezgodaj. Na številnih področjih so potrebni nadaljnji ukrepi. Tudi korupcija ostaja v Bolgariji velik izziv in še naprej ovira naložbe, tako na nacionalni kot na lokalni ravni. V letu 2015 so organi predstavili ambiciozno strategijo za boj proti korupciji, vendar je njeno izvajanje še v povojih. Protikorupcijsko politiko Bolgarije še naprej ovirajo šibke in razdrobljene institucije, slabi rezultati pri pregonu korupcije na visoki ravni in neodločna parlamentarna podpora reformam. Bolgarija prejema priporočila za področje reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje ([1]). Ti področji zato nista zajeti v priporočilih za posamezne države za Bolgarijo.

(18) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Bolgarije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila ukrepanje po priporočilih, ki jih je Bolgarija prejela v prejšnjih letih.

(19) Svet ob upoštevanju te ocene pričakuje, da bo Bolgarija izpolnila določbe Pakta za stabilnost in rast.

(20) Ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene so priporočila Sveta v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 izražena v priporočilih 2 in 3 –

PRIPOROČA, da Bolgarija v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

([1]) Odločba Komisije 2006/929/ES z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Bolgarije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu (UL L 354, 14.12.2006, str. 58).

1. Dodatno izboljša pobiranje davkov in izpolnjevanje davčnih obveznosti, med drugim z obsežnim sklopom ukrepov tudi po letu 2017. Pospeši izvrševanje ukrepov za zmanjšanje obsega neformalne ekonomije, predvsem dela na črno.

2. Sprejme nadaljnje ukrepe na podlagi pregledov finančnega sektorja, zlasti glede pozavarovalnih pogodb, nadzora na ravni skupin, sredstev, ki jih je težko vrednotiti, in razkrivanja povezanih strank. Izboljša nadzor bančnega in nebančnega sektorja z izvajanjem celovitih akcijskih načrtov v tesnem sodelovanju z evropskimi organi. Pospeši zmanjševanje še vedno visoke ravni slabih posojil podjetij s pomočjo celovitega sklopa orodij, tudi s hitrejšo reformo insolvenčnega okvira in s spodbujanjem delujočega sekundarnega trga za slaba posojila.

3. Izboljša ciljno usmerjenost aktivnih politik trga dela in povezovanje med službami za zaposlovanje in socialnimi službami za prikrajšane skupine. Poveča zagotavljanje kakovostnega rednega izobraževanja, zlasti za Rome. Poveča kritje zdravstvenega zavarovanja, zmanjša neposredna plačila in sprejme ukrepe za odpravo pomanjkanja zdravstvenih delavcev. V posvetovanju s socialnimi partnerji vzpostavi pregleden mehanizem za določanje minimalne plače. Izboljša doseg in ustreznost minimalnega dohodka.

4. Zagotovi učinkovito izvajanje nacionalne strategije za javno naročanje za obdobje 2014–2020.

V Bruslju, 11. julija 2017

Za Svet

Predsednik

T. TÕNISTE