EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 253 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta *Europa 2020.*, koja se temelji na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno jačati europski potencijal za održivi rast i konkurentnost.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice pozvane su da ih uzmu u obzir u svojim nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

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

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu konvergencije Bugarske za 2014.

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[5], čime je označen početak Europskog semestra 2015. za koordinaciju ekonomske politike. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[6], u kojem Bugarsku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće podržalo je 18. prosinca 2014. prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije kojom se potiče rast.

(6) Komisija je 26. veljače 2015. objavila izvješće za Bugarsku za 2015.[7] Njime je ocijenjen napredak Bugarske u vezi s preporukama po državama članicama donesenima 8. srpnja 2014. U izvješću za Nizozemsku navedeni su i rezultati detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U analizi Komisija zaključuje da u Bugarskoj postoje makroekonomske neravnoteže. Posebno su problemi u financijskom sektoru u 2014. uzrokovali zabrinutost u pogledu bankarskih praksi u bankama u domaćem vlasništvu, s mogućim znatnim utjecajem na financijski sektor i sveukupnu makroekonomsku stabilnost. Uz to, daljnji negativni vanjski položaj, koji se ipak poboljšava, korporativna prezaduženost i loša prilagodba tržišta rada i dalje predstavljaju makroekonomske rizike te im je potrebno posvetiti posebnu pozornost.

(7) Bugarska je 30. travnja 2015. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015. te Program konvergencije za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(8) Na Bugarsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2015. planira zadržati ukupni deficit na 2,8 % BDP-a u 2015. Nakon toga vlada namjerava postupno smanjivati deficit kako bi u 2018. dosegla razinu od 1,3 % BDP-a. Prema Programu konvergencije vlada namjerava ostvariti srednjoročni cilj, a to je strukturni deficit od 1 % BDP-a u 2018. Očekuje se da će omjer državnog duga u BDP-u narasti tijekom programskog razdoblja te u 2018. doseći gotovo 31 %. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije djeluje uvjerljivo. Međutim, mjere kojima bi se podržali planirani ciljevi u pogledu deficita od 2016. nadalje nisu dovoljno jasno utvrđene. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. predviđa se da će rast neto rashoda poštovati referentno mjerilo u 2015. No zbog pogoršanja strukturnog salda (1,7 % BDP-a u 2014.) postoji rizik da će doći do određenog odstupanja od zahtjeva tijekom razdoblja 2014. – 2015. U 2016. postoji rizik od znatnog odstupanja jer će rast neto rashoda prijeći referentno mjerilo za 0,9 % BDP-a. Stoga je za obje godine potrebno uvesti dodatne mjere. Na temelju njegove ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015. mišljenje je Vijeća da postoji rizik da Bugarska neće biti u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

---

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

(9) Porezna disciplina i dalje je velik izazov u Bugarskoj. Postoji potreba za sveobuhvatnom strategijom porezne discipline temeljenom na detaljnoj analizi rizika, sustavnoj procjeni učinka već provedenih mjera te većoj koordinaciji raznih agencija za ubiranje poreza.

(10) Bugarski sustav zdravstvene skrbi suočava se s nekoliko većih izazova, uključujući loše rezultate u području zdravlja, nisku razinu financiranja i ozbiljnu neučinkovitost u iskorištavanju sredstava. Očekivani životni vijek znatno je ispod prosjeka EU-a, a očekivani životni vijek pri rođenju među najnižima je u EU-u. Sustav se i dalje temelji na prevelikom bolničkom sektoru. Iako je zadnjih godina financiranje primarne i izvanbolničke skrbi neznatno poraslo u nominalnoj vrijednosti, i dalje je vrlo ograničeno. Zdravstveni je fond ugovorno obvezan bolnicama isplatiti povrat troškova za liječenje po unaprijed utvrđenim cijenama, što bolnice potiče na pružanje neprimjerene zdravstvene skrbi. Nacionalna strategija zdravstvene skrbi donesena je 2014., ali nema jasnog plana provedbe.

(11) Previranjima u bankarskom sektoru u ljeto 2014. pokazalo se da postoje institucionalne slabosti i nedostaci u nadzoru. Budući da nadzorno tijelo nije uspjelo prepoznati velike probleme u četvrtoj najvećoj banci u zemlji (Corporate Commercial Bank, KTB), očito je da postoje nedostaci u nadzornoj praksi financijskog sektora i pregledu koncentracijskog rizika. Time je narušena vjerodostojnost bankarskog nadzora, što dovodi u pitanje i održivost ostalih dijelova financijskog sektora. Krizom likvidnosti tijekom ljeta 2014. otkriven je manjak kapitala, a KTB-u je oduzeta bankarska licencija. Zajamčeni depoziti koji iznose gotovo 5 % BDP-a isplaćeni su uz znatna kašnjenja.

(12) Aktivne politike tržišta rada nisu dovoljno razvijene ni u pogledu pokrivanja ni usmjerenosti. Fragmentacija agencija glavna je prepreka u pružanju naknada i usluga nezaposlenim i neaktivnim osobama. Koordinacija ureda za zapošljavanje i uprave za socijalnu pomoć nije usmjerena na učinkovito i integrirano donošenje mjera kako bi se pomoglo najranjivijima. Bugarska ima velik udio mladih koji nisu zaposleni niti su na školovanju ili osposobljavanju, a nisu ni u doticaju sa službama za zapošljavanje, čime nisu uključeni u područje djelovanja standardnih poticajnih mjera na tržištu rada. Većina nezaposlenih u Bugarskoj dugoročno su nezaposleni, što znači da je nezaposlenost više strukturna nego ciklička. Iako je minimalna plaća u Bugarskoj u nominalnoj vrijednosti najniža u EU-u, znatno je narasla od 2011., a vlada sljedećih godina planira dodatne znatne povišice. Tako oštrim diskrecijskim pomacima u vladinoj politici određivanja plaća moglo bi se narušiti tržište rada. Isto tako, ne postoje jasne smjernice za određivanje minimalne plaće, što u sustavu dovodi do stvaranja nesigurnosti u pogledu toga hoće li se uspostaviti prava ravnoteža između podržavanja zapošljavanja i konkurentnosti s jedne strane te zaštite dohotka od rada s druge. Siromaštvo i socijalna isključenost i dalje su problem jer Bugarska ima najvišu stopu materijalne deprivacije u Uniji. Posebno visoke razine siromaštva i socijalne isključenosti zabilježeni su među romskim stanovništvom. Većina mladih Roma nije zaposlena niti je na školovanju ili osposobljavanju. Upisi u dječje vrtiće i predškolski odgoj romske djece na niskoj su razini, a gotovo četvrtina djece između 7. i 15. godine starosti ne sudjeluje u obrazovnom sustavu.

(13) Niskom razinom sustava obrazovanja i osposobljavanja te njihovom ograničenom relevantnošću za tržište rada narušena je ponuda radne snage s odgovarajućim vještinama u gospodarstvu. Stopa sudjelovanja odraslih u cjeloživotnom učenju među najnižima je u EU-u. Nakon godina kašnjenja Bugarska još nije donijela reforme zakona o školskom obrazovanju, a provedba strategije o ranom napuštanju

školovanja još je u početnoj fazi. Nacionalna strategija strukovnog obrazovanja i osposobljavanja izmijenjena je, a nova strategija o visokom obrazovanju donesena je 2014. Provedbom tih strategija trebalo bi se pridonijeti poboljšanju obrazovnog sustava koji bi bio relevantniji za gospodarstvo te promicati inovacije i otvaranje radnih mjesta.

(14) Vlada je u proljeće 2015. predstavila prijedlog reforme mirovinskog sustava. Prikladnost i održivost mirovinskog sustava ovise o reformama kojima se potiče i podržava dulji radni vijek s manje prekida. U 2013. 1,2 milijuna umirovljenika primalo je mirovine koje su ispod nacionalnog praga siromaštva. Glavni razlozi malih mirovina jesu prijevremeno umirovljenje i kratka razdoblja uplaćivanja doprinosa. Brzo starenje bugarskog društva vjerojatno će otežati stanje u budućnosti. Stoga je primjereno da Bugarska obuzda rast rashoda povezanih s dobi kako bi pridonijela dugoročnoj održivosti javnih financija, uključujući provedbom snažnih mirovinskih reformi.

(15) Ključni element izgradnje poslovnog okruženja pogodnog za ulaganja jest neovisan, visokokvalitetan i učinkovit pravosudni sustav te djelotvorni mehanizmi za suzbijanje korupcije. Glavni su izazovi u tom području nedostatak sveopće koordinacije, institucionalni nedostaci i slaba evidencija osiguranja pravomoćnih presuda na sudu. Ta će važna područja politika biti obuhvaćena mehanizmom suradnje i provjere.

(16) Stečajni okvir u Bugarskoj neučinkovit je te se njime povećava nesigurnost među sudionicima na tržištu i smanjuje opća privlačnost zemlje za ulagače. Stečajni postupci traju duže nego u ostalim usporedivim zemljama, a stopa prinudnog naplaćivanja niska je. Potrebu za učinkovitim okvirom za rješavanje stečaja trebalo bi promatrati i u okviru visoke zaduženosti nefinancijskih društava u Bugarskoj te uloge tog okvira u olakšavanju postupka smanjivanja razduživanja.

(17) Strategije za reformu javne uprave i uvođenje e-vlade donesene su 2014. Njihova će provedba zahtijevati snažno usmjeravanje i koordinaciju politike. Usprkos poduzetim naporima kvaliteta javnih usluga i dalje je niska. Nedovoljnim razvojem e-vlade ograničavaju se napori poboljšanja transparentnosti i smanjenja administrativnog opterećenja. Poseban su problem postupci javne nabave koje ometaju česte izmjene pravnog okvira i nedostatni administrativni kapaciteti *Ex ante* provjera postupaka nabave često je tek formalnost. S druge strane, postupci provjere istovremeno se podvrgavaju različitim *ex post* kontrolama, što ponekad dovodi do različitih nalaza. Nedostatak transparentnosti u postupku podnošenja ponuda posljedica je i kašnjenja u uvođenju sveobuhvatnih platformi e-nabave. Zbog nepravilnosti u postupcima javne nabave došlo je do znatnog zaostatka u provedbi programa fondova EU-a u prošlosti, negativno se utjecalo na poslovno okruženje te nisu ostvarena nužna poboljšanja infrastrukture. Višegodišnjom strategijom donesenom u srpnju 2014. kako bi se riješile slabosti sustava javne nabave utvrđen je jasan plan konkretnih mjera koje treba poduzeti u 2015. i 2016. One će se morati provesti.

(18) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Bugarske, koju je objavila u izvješću za Bugarsku za 2015. Ocijenila je i Program konvergencije i Nacionalni program reformi te mjere praćenja provedbe preporuka dostavljenih Bugarskoj proteklih godina. U obzir je uzela njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Bugarskoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama.

Komisijine preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 5. u nastavku.

(19) Vijeće je u okviru tog ocjenjivanja preispitalo Program konvergencije Bugarske, a njegovo mišljenje[8] posebno je navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(20) U svjetlu detaljnog preispitivanja koje provodi Komisija i ove ocjene Vijeće je preispitalo Nacionalni program reformi i Program konvergencije. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. – 3. i 5. u nastavku,

OVIME PREPORUČUJE Bugarskoj da u 2015. i 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Izbjeći strukturno pogoršanje u javnim financijama u 2015. i postići prilagodbu od 0,5 % BDP-a u 2016. Poduzeti odlučne mjere poboljšanja ubiranja poreza i rješavanja sive ekonomije na temelju sveobuhvatne analize rizika i ocjene poduzetih mjera. Poboljšati ekonomičnost zdravstvenog sustava, osobito preispitivanjem cijena zdravstvenih usluga i jačanjem izvanbolničke i primarne skrbi.

2. Do prosinca 2015. dovršiti neovisno preispitivanje kvalitete imovine cijelog sustava i test otpornosti bankarskog sustava odozdo prema gore, u bliskoj suradnji s europskim tijelima. Provesti provjeru portfelja za mirovinski fond i sektore osiguranja. Preispitati i učvrstiti nadzor bankarskog i nebankarskog financijskog sektora, među ostalim jačanjem okvira za rješavanje banaka i depozitna jamstva. Poboljšati korporativno upravljanje u financijskom posredovanju, među ostalim rješavanjem koncentracijskog rizika i izloženosti između povezanih strana.

3. Razviti integrirani pristup za skupine na rubu tržišta rada, posebno starije radnike i mlade koji nisu zaposleni niti su na školovanju ili osposobljavanju. Uz savjetovanje sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnim praksama uspostaviti transparentni mehanizam za određivanje minimalne plaće i minimalnih doprinosa za socijalno osiguranje u kontekstu njihova utjecaja na siromaštvo zaposlenih, otvaranje radnih mjesta i konkurentnosti.

4. Donijeti reformu zakona o školskom obrazovanju i povećati sudjelovanje u obrazovanju djece koja žive u nepovoljnim uvjetima, posebice romske djece, poboljšavanjem pristupa kvalitetnom ranom školovanju.

5. U cilju poboljšanja ulagačke klime pripremiti sveobuhvatnu reformu stečajnog okvira temeljenog na međunarodnoj najboljoj praksi i stručnom znanju, posebno radi poboljšanja mehanizama za predstečajne nagodbe i izvansudsko restrukturiranje.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik

[8] U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.