EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Bulharska na rok 2015

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska z roku 2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2015

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska z roku 2015

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[3],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[4],

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 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost (Evropa 2020) založenou na posílené koordinaci hospodářských politik. Tato strategie se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států. Tyto dokumenty společně tvoří tzv. integrované

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

hlavní směry a členské státy byly vyzvány, aby je zohledňovaly v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 8. července 2014 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2014 a vydala stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu Bulharska z roku 2014.

(4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu[5], jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2015. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování[6], ve které je Bulharsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 18. prosince 2014 potvrdila Evropská rada priority pro podporu investic, urychlení strukturálních reforem a odpovědnou fiskální konsolidaci podporující růst.

(6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Bulharsku pro rok 2015[7]. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Bulharsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých dne 8. července 2014. Zpráva rovněž obsahuje výsledky hloubkového přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že se Bulharsko potýká s makroekonomickými nerovnováhami. Zejména otřesy ve finančním sektoru, k nimž došlo v roce 2014, vyvolaly obavy ohledně bankovních praktik v části vlastněné domácími subjekty, které mohou mít vážné důsledky pro finanční sektor a celkovou makroekonomickou stabilitu. Kromě toho stále záporná (i když zlepšující se) vnější pozice, nadměrný objem úvěrů v podnikovém sektoru a slabá korekce trhu práce nadále představují makroekonomická rizika a zasluhují velkou pozornost.

(7) Dne 30. dubna 2015 předložilo Bulharsko svůj národní program reforem na rok 2015 a svůj konvergenční program z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(8) Na Bulharsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém konvergenčním programu z roku 2015 plánuje vláda udržet celkový schodek vládního sektoru v roce 2015 na hodnotě 2,8 % HDP. Záměrem vlády je následně schodek postupně snížit na úroveň 1,3 % HDP v roce 2018. Podle konvergenčního programu vláda plánuje splnit střednědobý cíl, jímž je strukturální schodek ve výši 1 % HDP, v roce 2018. Poměr veřejného dluhu k HDP se má během doby platnosti programu zvýšit, takže v roce 2018 dosáhne téměř 31 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové prognózy vycházejí, je reálný. Opatření na podporu plánovaných cílů schodku počínaje rokem 2016 však nebyla dostatečně specifikována. Podle prognózy Komise z jara 2015 má být čistý růst výdajů v roce 2015 v souladu s výdajovým kritériem. Nicméně s ohledem na zhoršení strukturálního salda (1,7 % HDP v roce 2014) existuje určité riziko odchylky od tohoto požadavku během let 2014–2015. V roce 2016 hrozí riziko výrazné odchylky, jelikož čistý růst výdajů kritérium překračuje o 0,9 % HDP. V obou letech tedy budou nutná další opatření. Na základě posouzení konvergenčního programu a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 spatřuje Rada riziko, že Bulharsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží.

---

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

(9) Dodržování daňových předpisů je v Bulharsku i nadále velkým problémem. Je třeba komplexní strategie pro dodržování daňových předpisů založená na důkladné analýze rizik, systematickém posuzování dopadů již přijatých opatření a úzké spolupráci mezi různými orgány daňové správy.

(10) Bulharský systém zdravotní péče trpí několika významnými problémy, mezi něž mimo jiné patří špatný zdravotní stav obyvatel, malý objem finančních prostředků a výrazná neefektivita ve využívání zdrojů. Střední délka života je značně pod průměrem EU a střední délka života při narození patří k nejnižším v EU. Systém je i nadále založen na nepřiměřeně velkém odvětví nemocniční péče. Přestože se financování primární a ambulantní péče v nedávných letech v nominálním vyjádření mírně zvýšilo, je jeho objem stále poměrně omezený. Fond zdravotní péče má smluvní povinnost hradit nemocnicím léčbu za předem stanovené ceny, což nemocnice motivuje k poskytování neadekvátně zacílené zdravotní péče. V roce 2014 byla přijata národní strategie pro zdravotnictví, které však chybí jasný realizační plán.

(11) Otřesy v bankovním sektoru, k nimž došlo v létě roku 2014, odhalily institucionální a dohledové nedostatky. Skutečnost, že orgán dohledu nezachytil vážné problémy, jimž čelila čtvrtá největší banka v zemi, Korporativna Targovska Banka (KTB), poukazuje na nedostatky v postupech dohledu nad finančním sektorem a na přehlédnutí rizika koncentrace. Byla tím oslabena důvěryhodnost bankovního dohledu, což následně vyvolalo i pochyby o zdraví ostatních částí finančního sektoru. Krize likvidity během léta 2014 odhalila nedostatek kapitálu a vedla k odebrání bankovní licence KTB. Pojištěné vklady, jejichž objem odpovídal přibližně 5 % HDP, byly vyplaceny s velkým zpožděním.

(12) Aktivní politiky na trhu práce jsou nedostatečně rozvinuté, pokud jde o pokrytí i zacílení. Kvůli roztříštěnosti agentur je velmi náročné poskytovat nezaměstnaným a neaktivním osobám dávky a služby. Koordinace mezi úřady práce a ředitelstvím pro sociální pomoc není zaměřena na efektivní a integrované zajišťování opatření na pomoc nejzranitelnějším skupinám. Bulharsko má vysoký podíl mladých lidí, kteří nepracují ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy a kteří nejsou v kontaktu se službami zaměstnanosti, a pohybují se tak mimo dosah standardních aktivačních opatření trhu práce. Většina nezaměstnaných v Bulharsku je bez práce dlouhodobě, což nasvědčuje tomu, že je tento fenomén více strukturální než cyklický. Bulharská minimální mzda je sice v nominálním vyjádření nejnižší v EU, ale od roku 2011 se podstatně zvýšila a vláda v nadcházejících letech plánuje další výrazná navýšení. Takovéto ostré diskreční posuny ve vládní politice stanovování mezd by mohly narušit trh práce. Pro stanovování minimální mzdy navíc neexistují jasná pravidla, takže systém vytváří nejistotu ohledně toho, zda bude dosaženo správné rovnováhy mezi podporou zaměstnanosti a konkurenceschopnosti na jedné straně a ochranou pracovních příjmů na straně druhé. Chudoba a sociální vyloučení jsou i nadále problémem, jelikož míra materiální deprivace v zemi je jedna z nejvyšších v Unii. Obzvláště vysoká míra chudoby a sociálního vyloučení panuje u romské populace. Většina mladých Romů nepracuje ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy. Docházka romských dětí do předškolních zařízení a školek je nízká a téměř čtvrtina dětí ve věku 7–15 let je mimo vzdělávací systém.

(13) Nízká kvalita systémů vzdělávání a odborné přípravy a jejich malá relevance pro trh práce brání zásobování ekonomiky pracovními silami s vhodnou kvalifikací. Míra účasti dospělých na celoživotním učení je jedna z nejnižších v EU. Ani po letech průtahů Bulharsko dosud nepřijalo reformu zákona o školním vzdělávání a provádění

strategie řešící předčasné ukončování školní docházky je stále v rané fázi. V roce 2014 byla aktualizována národní strategie odborného vzdělávání a přípravy a byla přijata nová strategie vyššího vzdělávání. Realizace těchto strategií by měla pomoci zdokonalit vzdělávací systém, zvýšit jeho relevanci pro ekonomiku a podporovat inovace a vytváření pracovních míst.

(14) Na jaře 2015 představila vláda návrh reformy důchodového systému. Přiměřenost a udržitelnost důchodového systému závisejí na reformách, které podporují delší pracovní život s menším počtem přerušení a poskytují k němu motivaci. V roce 2013 bylo zjištěno, že 1,2 milionu důchodců pobírá důchody, které je umisťují pod vnitrostátní hranici chudoby. Hlavními příčinami nízkých důchodových nároků jsou předčasné důchody a krátká období plateb příspěvků. Rychlé stárnutí bulharské společnosti situaci v budoucnu pravděpodobně ještě zhorší. Je proto na místě, aby Bulharsko dále omezovalo růst výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva, aby tak přispělo k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, a to včetně provedení důkladných důchodových reforem.

(15) Klíčovým stavebním kamenem podnikatelského prostředí vstřícného vůči investorům je nezávislý, kvalitní a efektivní systém soudnictví a účinné mechanismy boje s korupcí. Hlavními problémy v této oblasti představuje absence celkové koordinace, institucionální nedostatky a špatné výsledky, pokud jde o dosažení pravomocných odsouzení. Na tyto důležité oblasti politiky se zaměří mechanismus pro spolupráci a ověřování.

(16) Insolvenční rámec v Bulharsku je neefektivní, zvyšuje nejistotu účastníků trhu a snižuje celkovou atraktivitu země pro investory. Úpadková řízení jsou delší než ve srovnatelných zemích a návratnost pohledávek je nízká. Potřebu efektivního rámce pro řešení úpadků je také třeba vnímat v kontextu vysoké zadluženosti nefinančních podniků v Bulharsku a úlohy takového rámce při snižování zadluženosti.

(17) V roce 2014 byly přijaty strategie pro reformu veřejné správy a zavedení elektronické veřejné správy. K jejich realizaci bude nutné silné politické vedení a koordinace. I přes dříve vynaložené úsilí zůstává kvalita veřejných služeb nízká. Nedostatečný rozvoj elektronické veřejné správy omezuje úsilí o zvýšení transparentnosti a snížení administrativní zátěže. Obzvláště problematické jsou postupy zadávání veřejných zakázek, které brzdí často se měnící právní rámec a nedostatečná administrativní kapacita. Ověřování *ex ante* nabídkových řízení se často provádí jen formálně. Současně se na veřejné zakázky uplatňují překrývající se kontroly *ex post*, které někdy docházejí k rozdílným závěrům. Jednou z příčin nedostatečné transparentnosti nabídkových řízení je skutečnost, že nebyla dokončena instalace plného rozsahu platforem pro elektronické zadávání veřejných zakázek. Nesrovnalosti v postupech zadávání veřejných zakázek měly v minulosti za následek značná zpoždění při provádění programů fondů EU, mají negativní dopad na podnikatelské prostředí a brání tolik potřebnému zdokonalení infrastruktury. Víceletá strategie přijatá v červenci 2014 s cílem řešit hlavní slabiny systému zadávání veřejných zakázek uvádí jasný harmonogram konkrétních kroků, které mají být podniknuty v letech 2015 a 2016. Je nutné ji realizovat.

(18) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Bulharska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Bulharsku pro rok 2015. Posoudila také konvergenční program a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Bulharsku adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-

ekonomickou politiku v Bulharsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, jelikož celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5.

(19) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program Bulharska, přičemž její stanovisko[8] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(20) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení Rada přezkoumala národní program reforem a konvergenční program. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 3 a 5,

DOPORUČUJE Bulharsku v období 2015–2016:

1. Vyhnout se v roce 2015 strukturálnímu zhoršení veřejných financí a v roce 2016 dosáhnout korekce ve výši 0,5 % HDP. Na základě komplexní analýzy rizik a hodnocení minulých opatření provést rozhodné kroky ke zlepšení výběru daní a řešení stínové ekonomiky. Zlepšit nákladovou efektivitu systému zdravotní péče, zejména provedením přezkumu cen zdravotní péče a posílením ambulantní a primární péče.

2. Do prosince 2015 v úzké spolupráci s evropskými orgány dokončit celosystémový nezávislý přezkum kvality aktiv a zátěžový test bankovního sektoru směřující zdola nahoru. Prověřit portfolia v odvětvích důchodových fondů a pojišťovnictví. Prověřit a upevnit dohled nad bankovním i nebankovním finančním sektorem, mimo jiné posílením rámců pro řešení krizí bank a pojištění vkladů. Zlepšit správu a řízení finančních zprostředkovatelů, mimo jiné řešením rizika koncentrace a expozic spřízněných stran.

3. Vypracovat integrovaný přístup vůči skupinám na okraji trhu práce, zejména starším pracovníkům a mladým lidem, kteří nepracují ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy. Za konzultace se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátními postupy zřídit transparentní mechanismus pro stanovování minimální mzdy a minimálních příspěvků na sociální zabezpečení s ohledem na jejich dopad na chudobu pracujících, vytváření pracovních míst a konkurenceschopnost.

4. Přijmout reformu zákona o školním vzdělávání a zlepšením přístupu ke kvalitnímu vzdělávání v raných letech zvýšit účast znevýhodněných dětí, zejména romských, na vzdělávání.

5. V zájmu zlepšení investičního klimatu vypracovat komplexní reformu insolvenčního rámce založenou na nejlepší mezinárodní praxi a odborných znalostech, zejména za účelem zdokonalení mechanismů předinsolvenční a mimosoudní restrukturalizace.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda

[8] Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.