EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Bolgarije za leto 2015

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Bolgarije za leto 2015

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, 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], 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], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

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) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast *Evropa 2020*, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane

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

smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Bolgarije za leto 2014 in dal mnenje o posodobljenem konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2014.

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[5], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[6], v katerem je Bolgarijo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Bolgarijo za leto 2015[7]. V njem je bil ocenjen napredek Bolgarije pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija na podlagi analize sklepa, da se Bolgarija sooča z makroekonomskimi neravnotežji. Zlasti so pretresi v finančnem sektorju leta 2014 sprožili pomisleke glede nekaterih bančnih praks v delu bank v domači lasti, ki bi lahko imele pomembne posledice za finančni sektor in splošno makroekonomsko stabilnost. Poleg tega še vedno negativen zunanji položaj, ki se sicer izboljšuje, prezadolženost podjetij in šibko prilagajanje trga dela še naprej predstavljajo makroekonomska tveganja in si zaslužijo posebno pozornost.

(7) Bolgarija je 30. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015 in konvergenčni program za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(8) Bolgarija je trenutno v preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast. Vlada v svojem konvergenčnem programu za leto 2015 načrtuje, da bo nominalni primanjkljaj v letu 2015 ohranila na 2,8 % BDP. Po letu 2015 pa je vlada odločena, da bo primanjkljaj postopoma zmanjšala in v letu 2018 dosegla raven 1,3 % BDP. Vlada v skladu s konvergenčnim programom načrtuje, da bo leta 2018 dosegla srednjeročni cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP. Delež javnega dolga v BDP naj bi se v programskem obdobju povečal in leta 2018 dosegel skoraj 31 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Vendar ukrepi za podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja od leta 2016 dalje niso bili dovolj podrobno opredeljeni. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 se predvideva, da bo rast neto odhodkov leta 2015 skladna z referenčno vrednostjo. Vendar ob upoštevanju poslabšanja strukturnega salda (1,7 % BDP v letu 2014) obstaja tveganje manjšega odstopanja od zahteve v obdobju 2014–2015. V letu 2016 obstaja tveganje precejšnjega odstopanja, saj bo rast neto odhodkov presegla referenčno vrednost za 0,9 % BDP. Zato bodo za obe leti potrebni dodatni ukrepi. Svet na podlagi ocene konvergenčnega programa in ob

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

upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Bolgarija ne bo izpolnila določb Pakta za stabilnost in rast.

(9) Izpolnjevanje davčnih obveznosti je v Bolgariji še vedno velika težava. Treba bi bilo oblikovati celovito strategijo za izpolnjevanje davčnih obveznosti, ki bi temeljila na temeljiti analizi tveganj, sistematični oceni učinka že sprejetih ukrepov ter tesnem usklajevanju med posameznimi davčnimi službami.

(10) Bolgarski zdravstveni sistem se sooča z več velikimi izzivi, vključno s slabimi zdravstvenimi rezultati, nizko stopnjo financiranja ter veliko neučinkovitostjo pri uporabi virov. Pričakovana življenjska doba je bistveno nižja od povprečja EU, pričakovana življenjska doba ob rojstvu pa je med najnižjimi v EU. Sistem še vedno temelji na prevelikem bolnišničnem sektorju. Čeprav se je financiranje osnovnega zdravstvenega varstva in ambulantnega zdravljenja v zadnjih letih nominalno nekoliko povečalo, je še vedno prenizko. Sklad za zdravstveno varstvo je pogodbeno zavezan, da bolnišnicam povrne stroške za zdravljenje po vnaprej določenih cenah, s čimer se bolnišnice spodbuja, da zagotavljajo neustrezno usmerjeno zdravstveno varstvo. Leta 2014 je bila sprejeta nacionalna zdravstvena strategija, toda brez jasnega načrta izvajanja.

(11) Pretresi bančnega sektorja poleti 2014 so razkrili pomanjkljivosti pri delovanju institucij in njihovem nadzoru. Ker nadzorni organ ni zaznal precejšnjih težav v četrti največji banki v državi, tj. Poslovni banki KTB (v nadaljnjem besedilu: banka KTB), so se razkrile pomanjkljivosti v nadzornih praksah finančnega sektorja ter nadzoru tveganja koncentracije. To je omajalo verodostojnost bančnega nadzora, hkrati pa tudi vzbudilo dvome o stabilnosti drugih delov finančnega sektorja. V likvidnostni krizi poleti 2014 se je pokazal primanjkljaj kapitala, kar je privedlo do odvzema dovoljenja za opravljanje bančnih storitev banki KTB. Zajamčene vloge v vrednosti okoli 5 % BDP so bile izplačane s precejšnjo zamudo.

(12) Aktivne politike zaposlovanja niso dovolj razvite tako glede pokritosti kot ciljne usmerjenosti. Razdrobljenost služb pomeni velik izziv za zagotavljanje nadomestil in storitev brezposelnim in neaktivnim osebam v Bolgariji. Usklajevanje med zavodi za zaposlovanje in direktoratom za socialno pomoč ni usmerjeno k učinkovitemu in celovitemu izvajanju ukrepov pomoči za najranljivejše. V Bolgariji velik delež mladih, ki niso niti zaposleni niti se ne izobražujejo ali usposabljajo, ni v stiku z zavodi za zaposlovanje, zato jih standardni aktivacijski ukrepi na trgu dela ne dosežejo. Večina brezposelnosti v Bolgariji je dolgoročna, kar kaže na to, da je bolj strukturna kot ciklična. Čeprav je nominalno bolgarska minimalna plača najnižja v EU, se je od leta 2011 znatno povečala, vlada pa načrtuje nadaljnja znatna povečanja v prihodnjih letih. Tako ostre diskrecijske spremembe vladne politike določanja plač so lahko izkrivljajoče za trg dela. Poleg tega ni nobenih jasnih smernic za določanje minimalne plače, zato sistem ustvarja negotovost, ali bo doseženo pravo ravnotežje med podpiranjem zaposlovanja in konkurenčnosti na eni strani ter varovanjem prihodkov od dela na drugi. Revščina in socialna izključenost še vedno zbujata zaskrbljenost, saj ima Bolgarija eno najvišjih stopenj materialne prikrajšanosti v Uniji. Romsko prebivalstvo se sooča s posebej visokimi ravnmi revščine in socialne izključenosti. Večina mladih Romov ni niti zaposlenih niti se ne izobražujejo ali usposabljajo. Vpis romskih otrok v programe predšolske vzgoje in vrtce je nizek, skoraj četrtina teh otrok, starih od 7 do 15 let, pa ni udeležena v izobraževalnem sistemu.

(13) Nizka kakovost sistemov izobraževanja in usposabljanja ter njihova omejena relevantnost za trg dela poslabšujeta ponudbo primerno usposobljene delovne sile za gospodarstvo. Stopnja udeležbe odraslih v vseživljenjskem učenju je ena od najnižjih v EU. Bolgarija po letih zamud še vedno ni sprejela reforme zakona o šolstvu, poleg tega pa je izvajanje strategije o zgodnjem opuščanju šolanja še vedno na začetni stopnji. Nacionalna strategija poklicnega izobraževanja in usposabljanja je bila spremenjena in leta 2014 je bila sprejeta nova strategija visokošolskega izobraževanja. Izvajanje teh strategij bi moralo prispevati k izboljšanju izobraževalnega sistema, k njegovi večji relevantnosti za gospodarstvo ter spodbujanju inovacij in ustvarjanja delovnih mest.

(14) Spomladi 2015 je vlada predstavila predlog reforme pokojninskega sistema. Ustreznost in vzdržnost pokojninskega sistema sta odvisna od reform, ki spodbujajo in podpirajo daljše z manj prekinitvami. Leta 2013 je bilo ugotovljeno, da 1,2 milijona upokojencev prejema pokojnine, ki jih uvrščajo pod nacionalni prag revščine. Ključni vzroki za nizke pokojnine so predčasne upokojitve in kratka obdobja plačevanja prispevkov. Hitro staranje bolgarske družbe bo verjetno stanje v prihodnosti še poslabšalo. Zato je primerno, da Bolgarija dodatno omeji rast odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, kar bo prispevalo k dolgoročni vzdržnosti javnih financ, vključno z izvedbo korenitih pokojninskih reform.

(15) Ključni gradniki naložbam prijaznega poslovnega okolja so neodvisen, visokokakovosten in učinkovit pravosodni sistem ter učinkoviti mehanizmi za boj proti korupciji. Ključni izzivi na tem področju so med drugim premalo skupne koordinacije, institucionalne pomanjkljivosti ter slabi dosežki pri doseganju končnih obsodb na sodiščih. Ta pomembna področja politike bo zajemal mehanizem za sodelovanje in preverjanje.

(16) Okvir za insolventnost v Bolgariji je neučinkovit in povečuje negotovost med udeleženci na trgu ter zmanjšuje splošno privlačnost države za vlagatelje. Stečajni postopki trajajo dlje kot v primerljivih državah in stopnja izterjave terjatev je nizka. Potrebo po učinkovitem okviru za obravnavanje insolventnosti bi bilo treba obravnavati tudi v povezavi z visoko zadolženostjo nefinančnih družb v Bolgariji ter vlogo takšnega okvira pri lajšanju procesa razdolževanja.

(17) Leta 2014 sta bili sprejeti strategiji za reformo javne uprave in uvedbo e-uprave. Za njuno izvedbo bosta potrebna močna usmeritev in usklajevanje politik. Kakovost javnih storitev kljub preteklim prizadevanjem ostaja nizka. Nezadosten razvoj e-uprave omejuje prizadevanja za povečanje preglednosti in zmanjševanje upravnega bremena. Posebna težava so postopki javnega naročanja, katerih izvajanje ovirata pogosto spreminjajoči se pravni okvir in nezadostna upravna zmogljivost. Predhodno preverjanje razpisnih postopkov se velikokrat izvaja formalistično. Hkrati so postopki javnega naročanja predmet prekrivajočih se naknadnih kontrol, ki včasih privedejo do različnih ugotovitev. Nepreglednost pri postopku zbiranja ponudb je tudi posledica še vedno nedokončane namestitve vseh platform e-javnega naročanja. Nepravilnosti pri postopkih javnega naročanja so v preteklosti povzročile precejšnje zamude pri izvajanju programov, financiranih iz skladov EU, poleg tega pa imajo negativen učinek na poslovno okolje in zavirajo zelo potrebne izboljšave infrastrukture. Večletna strategija, ki je bila sprejeta julija 2014 in s katero naj bi se odpravile ključne pomanjkljivosti v sistemu javnih naročil, določa jasen časovni razpored za konkretne korake, ki jih je treba sprejeti v letih 2015 in 2016. To strategijo je treba izvesti.

(18) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo bolgarske ekonomske politike in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Bolgarija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Bolgariji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 5 spodaj.

(19) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil bolgarski konvergenčni program, njegovo mnenje[8] pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.

(20) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in konvergenčni program. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 3 in 5 v nadaljevanju –

PRIPOROČA, da Bolgarija v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. Prepreči strukturno poslabšanje javnih financ v letu 2015 in doseže prilagoditev v višini 0,5 % BDP v letu 2016. Sprejme odločne ukrepe za izboljšanje pobiranja davkov in obravnavo sive ekonomije na podlagi celovite analize tveganj in ocene preteklih ukrepov. Izboljša stroškovno učinkovitost zdravstvenega sistema, zlasti s pregledom oblikovanja cen v zdravstvu ter okrepitvijo ambulantne oskrbe in osnovnega zdravstvenega varstva.

2. Do decembra 2015 dokonča neodvisni pregled kakovosti sredstev celotnega sistema in obremenitveni test bančnega sektorja po pristopu od spodaj navzgor v tesnem sodelovanju z evropskimi organi. Pregleda portfelje v sektorju pokojninskih skladov in zavarovalniškem sektorju. Pregleda in okrepi nadzor nad bančnim in nebančnim finančnim sektorjem, vključno z okrepitvijo okvirov za reševanje bank in jamstva za vloge. Izboljša korporativno upravljanje v finančnih posrednikih, vključno z obravnavo tveganja koncentracije in izpostavljenosti s tem povezanih strank.

3. Razvije celostni pristop za skupine z obrobja trga dela, zlasti za starejše delavce in mlade, ki niso zaposleni niti se ne izobražujejo ali usposabljajo. Po posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami vzpostavi pregleden mehanizem za določanje minimalne plače ter minimalnih prispevkov za socialno varnost glede na njihov vpliv na revščino zaposlenih, ustvarjanje delovnih mest in konkurenčnost.

4. Sprejme reformo zakona o šolstvu ter poveča udeležbo prikrajšanih otrok, zlasti Romov, v izobraževanju z izboljšanjem dostopa do kakovostnega zgodnjega izobraževanja.

5. Z namenom izboljšanja naložbenega okolja pripravi celovito reformo okvira na področju insolventnosti, pri čemer naj se opre na mednarodne dobre prakse ter strokovno znanje in izkušnje, zlasti da bi izboljšala mehanizme za obdobje pred nastopom insolventnosti in izvensodno prestrukturiranje.

[8] V skladu s členom 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik