EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 13. 5. 2015
COM(2015) 253 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Bulharska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Bulharska na rok 2015

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Bulharska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Bulharska na rok 2015

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 9 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh[2], a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie[3],

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu[4],

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej *Európa 2020*, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík. Táto stratégia sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre

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

politiky zamestnanosti členských štátov. Tieto akty spoločne tvoria „integrované usmernenia“, pričom členské štáty boli vyzvané, aby ich zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.

(3) Rada 8. júla 2014 prijala odporúčanie, ktoré sa týkalo národného programu reforiem Bulharska na rok 2014, a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému konvergenčnému programu Bulharska na rok 2014.

(4) Komisia 28. novembra 2014 prijala ročný prieskum rastu[5], čo znamenalo začiatok európskeho semestra koordinácie hospodárskej politiky na rok 2015. Komisia v ten istý deň prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania[6], v ktorej určila Bulharsko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

(5) Európska rada 18. decembra 2014 schválila priority pre oživenie investícií, zrýchlenie štrukturálnych reforiem a vykonávanie zodpovednej fiškálnej konsolidácie podporujúcej rast.

(6) Komisia 26. februára 2015 uverejnila svoju správu o Bulharsku na rok 2015[7]. Táto správa obsahovala posúdenie pokroku, ktorý Bulharsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých 8. júla 2014. Správa obsahuje aj výsledky hĺbkového preskúmania podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Na základe svojej analýzy je Komisia nútená konštatovať, že v Bulharsku existujú makroekonomické nerovnováhy. Predovšetkým v dôsledku turbulentného vývoja vo finančnom sektore v roku 2014 sa vynárajú obavy v súvislosti s bankovými postupmi vo finančnom sektore vo vnútroštátnom vlastníctve, ktoré môžu mať významné dôsledky pre finančný sektor a celkovú makroekonomickú stabilitu. Okrem toho pretrvávajúca záporná (hoci zlepšujúca sa) externá pozícia, nadmerné zadlženie podnikov a nedostatočné prispôsobovanie trhu práce naďalej predstavujú makroekonomické riziká a zasluhujú si zvýšenú pozornosť.

(7) Bulharsko predložilo 30. apríla 2015 svoj národný program reforiem na rok 2015 a konvergenčný program na rok 2015. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.

(8) Bulharsko v súčasnosti podlieha preventívnej časti Paktu stability a rastu. Vláda vo svojom konvergenčnom programe na rok 2015 plánuje v roku 2015 udržať celkový deficit na úrovni 2,8 % HDP. Okrem toho uvádza svoj zámer postupne znižovať deficit tak, aby v roku 2018 dosiahol úroveň 1,3 % HDP. Podľa konvergenčného programu vláda plánuje v roku 2018 dosiahnuť svoj strednodobý cieľ – štrukturálny deficit na úrovni 1 % HDP. Očakáva sa, že pomer verejného dlhu k HDP v priebehu programového obdobia vzrastie, pričom v roku 2018 dosiahne úroveň takmer 31 %. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je vierohodný. Opatrenia na podporu naplánovaných cieľových deficitov od roku 2016 však nie sú dostatočne konkretizované. Podľa prognózy Komisie z jari 2015 sa v roku 2015 predpokladá čistý rast výdavkov v súlade s referenčnou úrovňou. S prihliadnutím na zhoršenie štrukturálneho salda (1,7 % HDP v roku 2014) však existuje riziko, že v rokoch 2014 až 2015 dôjde k istej odchýlke od danej požiadavky. V roku 2016 bude existovať riziko výraznej odchýlky z dôvodu, že čistý

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

rast výdavkov prekročí referenčnú úroveň o 0,9 % HDP. V obidvoch rokoch teda budú potrebné ďalšie opatrenia. Rada na základe svojho posúdenia konvergenčného programu a s ohľadom na prognózu Komisie z jari 2015 zastáva názor, že existuje riziko, že Bulharsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.

(9) Zásadnou výzvou je pre Bulharsko naďalej otázka daňovej disciplíny. Vzniká tu potreba komplexnej stratégie dodržiavania daňových predpisov na základe dôslednej analýzy rizík, systematického posudzovania vplyvov už podniknutých opatrení a úzkej koordinácie medzi rôznymi daňovými úradmi.

(10) Bulharský systém zdravotnej starostlivosti čelí niekoľkým veľkým problémom vrátane neuspokojivých výsledkov v oblasti zdravotnej starostlivosti, nízkej úrovne finančných prostriedkov a závažných nedostatkov vo využívaní zdrojov. Úroveň očakávanej dĺžky života je výrazne pod priemerom EÚ a úroveň očakávanej dĺžky života pri narodení patrí medzi najnižšie v EÚ. Miestny systém zdravotníctva je naďalej ukotvený v nadmerne veľkom nemocničnom sektore. Význam financovania primárnej a ambulantnej starostlivosti za posledné roky stúpol (v nominálnom vyjadrení), no má stále značne obmedzený charakter. Fond zdravotníctva je zmluvne povinný uhrádzať nemocniciam náhradu za zákroky za vopred stanovené ceny, v dôsledku čoho nemocnice nie sú motivované poskytovať dostatočne cielenú lekársku starostlivosť. V roku 2014 síce bola prijatá národná stratégia v oblasti zdravotníctva, chýba jej však jasný plán realizácie.

(11) Vzhľadom na turbulencie v bankovom sektore v lete roku 2014 sa odhalili nedostatky týkajúce sa inštitucionálneho rámca a dohľadu. Neschopnosť orgánu dohľadu odhaliť významné problémy vo štvrtej najväčšej tunajšej banke Commercial Corporate Bank (Korporativna targovska banka, KTB) poukazuje na nedostatky v rámci postupov dohľadu nad finančným sektorom a na prehliadanie rizika koncentrácie. V dôsledku toho došlo k naštrbeniu dôveryhodnosti bankového dohľadu a súčasne aj k pochybnostiam týkajúcim sa kondície ďalších častí finančného sektora. Kríza likvidity v lete roku 2014 odhalila, že banka KTB nemá dostatočný kapitál, a preto jej bola následne odňatá banková licencia. Zaručené vklady vo výške približne 5 % HDP boli vyplatené až so značným oneskorením.

(12) Aktívne politiky trhu práce nie z hľadiska pokrytia, ani z hľadiska cieľových skupín dostatočne rozvinuté. Fragmentácia úradov predstavuje veľkú výzvu pri poskytovaní dávok a služieb pre nezamestnaných a nečinných občanov. V dôsledku nedostatočnej úrovne koordinácie medzi úradmi práce a riaditeľstvom sociálnej pomoci nemožno efektívne a integrovane podnikať opatrenia zamerané na pomoc najzraniteľnejším skupinám občanov. Bulharsko má vysoký podiel mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani zapojení do procesu vzdelávania či odbornej prípravy, pritom nie sú v kontakte so službami zamestnanosti, a teda sa na nich nevzťahuje rámec štandardných aktivačných opatrení na trhu práce. Väčšina nezamestnaných v Bulharsku sú dlhodobo nezamestnaní, z čoho vyplýva, že ide o skôr štrukturálny ako cyklický problém. Hoci bulharská minimálna mzda v nominálnom vyjadrení je najnižšia v EÚ, od roku 2011 sa značne zvýšila a vláda plánuje v nasledujúcich rokoch ďalšie významné zvyšovanie. Takéto výrazné diskrečné posuny v rámci vládnej mzdovej politiky by mohli na trh práce pôsobiť rušivo. Okrem toho absentujú jasné usmernenia týkajúce sa stanovovania minimálnej mzdy, takže systém vytvára neistotu, či sa podarí zaistiť správnu rovnováhu medzi podporou zamestnanosti a konkurencieschopnosti na jednej strane a zabezpečením pracovných príjmov na strane druhej. Dôvodom na obavy zostávajú aj otázky chudoby a sociálneho vylúčenia, keďže krajina sa vyznačuje jednou z najvyšších úrovní

materiálnej deprivácie v Únii. V prípade rómskeho obyvateľstva sa zaznamenáva obzvlášť vysoká úroveň chudoby a sociálneho vylúčenia. Väčšina mladých Rómov nemá zamestnanie, ani sa nevzdeláva či odborne nepripravuje. Úroveň zápisu rómskych detí do predškolských zariadení a škôlok je nízka, pričom takmer štvrtina detí vo veku 7 až 15 rokov nie je zapojená do vzdelávacieho systému.

(13) Nízka kvalita systémov vzdelávania a odbornej prípravy a ich obmedzený význam pre trh práce bránia tomu, aby sa v danej ekonomike presadzovala náležite kvalifikovaná pracovná sila. Miera účasti dospelých na celoživotnom vzdelávaní je jednou z najnižších v EÚ. Aj napriek niekoľkoročnému oneskoreniu Bulharsko doteraz neprijalo reformu zákona o školskom vzdelávaní a vykonávanie stratégie týkajúcej sa predčasného ukončenia školskej dochádzky je naďalej len v ranej fáze. V roku 2014 došlo k zmene vnútroštátnej stratégie v oblasti odborného vzdelávania a prípravy, ako aj k prijatiu novej stratégie týkajúcej sa vysokoškolského vzdelávania. Realizácia týchto stratégií by mala prispieť k zlepšeniu vzdelávacieho systému, zvýšeniu jeho významu pre ekonomiku a podpore inovácie a vytvárania pracovných miest.

(14) Na jar 2015 vláda predložila návrh reformy dôchodkového systému. Primeranosť a udržateľnosť dôchodkového systému závisí od reforiem slúžiacich na podporu dlhšieho pracovného života s menším počtom prerušení. V roku 2013 sa zistilo, že 1,2 milióna dôchodcov poberalo dôchodky pod vnútroštátnou hranicou chudoby. Hlavnými faktormi spôsobujúcimi nízke nároky na dôchodok sú predčasný odchod do dôchodku a krátke obdobia prispievania do systému zabezpečenia. V dôsledku rýchleho starnutia bulharského obyvateľstva sa táto situácia v budúcnosti pravdepodobne ešte zhorší. Je preto vhodné, aby v záujme dlhodobej udržateľnosti verejných financií Bulharsko ďalej obmedzovalo rast výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, a to aj prostredníctvom realizácie rozsiahlych reforiem dôchodkového systému.

(15) Kľúčovým stavebným kameňom z hľadiska investorsky priaznivého podnikateľského prostredia je nezávislé, vysokokvalitné a efektívne súdnictvo a účinné protikorupčné mechanizmy. K zásadným problémom v tejto oblasti patrí nedostatok celkovej koordinácie, inštitucionálne nedostatky a nevyhovujúce doterajšie výsledky pri konečnom usvedčovaní pred súdom. Na tieto dôležité oblasti politiky sa bude vzťahovať mechanizmus spolupráce a overovania.

(16) V dôsledku neúčinného bulharského rámca pre platobnú neschopnosť sa zvyšuje neistota medzi účastníkmi trhu a klesá celková atraktívnosť krajiny pre investorov. Platobná neschopnosť trvá dlhšie ako v prípade porovnateľných krajín a nízka je aj miera vymáhateľnosti pohľadávok.
Potrebu efektívneho rámca pre riešenie platobnej neschopnosti treba vnímať aj z hľadiska vysokej zadlženosti nefinančných korporácií v Bulharsku. Význam tohto rámca spočíva v uľahčení procesu znižovania zadlženia.

(17) V roku 2014 sa prijala stratégia reformy verejnej správy a pristúpilo sa k zavedeniu elektronickej verejnej správy (e-government). Ich realizácia si bude vyžadovať pevné politické riadenie a koordináciu. Aj napriek doterajšiemu úsiliu je kvalita verejných služieb aj naďalej na nízkej úrovni. Nedostatočný rozvoj elektronickej verejnej správy predstavuje prekážku v úsilí o zvýšenie transparentnosti a zníženie administratívnej záťaže. Osobitný problém sa týka postupov verejného obstarávania, ktoré brzdí často sa meniaci právny rámec a nedostatočné administratívne kapacity.
Overovanie postupov verejného obstarávania *ex ante* sa často vykonáva len

formálne. Postupy obstarávania sú pritom predmetom prekrývajúcich sa kontrol *ex post*, ktorými sa často dospeje k odlišným zisteniam. Nedostatok transparentnosti v ponukovom konaní možno pripísať aj faktu, že sa nepodarilo zriadiť celú škálu platforiem elektronického obstarávania. Nezrovnalosti v postupoch verejného obstarávania viedli k významnému oneskoreniu pri doterajšom vykonávaní programov financovaných z prostriedkov EÚ. Okrem toho majú negatívny vplyv na podnikateľské prostredie a brzdia toľko potrebné zlepšenia v oblasti infraštruktúry. Vo viacročnej stratégii zameranej na kľúčové nedostatky v systéme verejného obstarávania, prijatej v júli 2014, sa stanovuje jasný časový harmonogram konkrétnych krokov, ktoré sa majú podniknúť v rokoch 2015 a 2016. Túto stratégiu treba zrealizovať.

(18) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Bulharska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2015. Zároveň posúdila konvergenčný program, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Bulharsku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Bulharsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Európskej únie zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Odporúčania v rámci európskeho semestra sa premietli do nižšie uvedených odporúčaní 1 až 5.

(19) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program Bulharska a jej stanovisko[8] je premietnuté najmä do odporúčania 1.

(20) Rada na základe hĺbkového preskúmania vykonaného Komisiou a na základe tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem a konvergenčný program. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 3 a odporúčania 5.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Bulharsko v rokoch 2015 a 2016 prijalo opatrenia s cieľom:

1. zabrániť štrukturálnemu zhoršeniu stavu verejných financií v roku 2015 a dosiahnuť úpravu vo výške 0,5% HDP v roku 2016; prijať rozhodujúce opatrenia s cieľom zlepšiť výber daní a riešiť tieňovú ekonomiku na základe komplexnej analýzy rizík a vyhodnotenia opatrení podniknutých v minulosti; zlepšiť nákladovú účinnosť systému zdravotnej starostlivosti, a to najmä prostredníctvom preskúmania cenotvorby v oblasti zdravotnej starostlivosti a posilnením ambulantnej a základnej starostlivosti;

2. do decembra 2015 dokončiť nezávislé preskúmanie kvality aktív v celom systéme, ako aj záťažový test bankového sektora zdola nahor, a to v úzkej spolupráci s európskymi orgánmi; vykonať skríning portfólia v prípade sektorov dôchodkového zabezpečenia a poistenia; preskúmať a upevniť dohľad nad bankovým a nebankovým finančným sektorom vrátane posilnenia rámca pre riešenie krízových situácií bánk a rámec ochrany vkladov; zlepšiť podnikové riadenie u finančných sprostredkovateľov vrátane riešenia rizika koncentrácie a expozícií voči spriazneným stranám;

3. vyvinúť integrovaný prístup pre skupiny nachádzajúce sa na okraji trhu práce, a to najmä pokiaľ ide o starších pracovníkov a nezamestnaných, nevzdelávajúcich sa či odborne sa nepripravujúcich mladých ľudí; na základe konzultácie so sociálnymi

[8] Podľa článku 9 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

partnermi a v súlade s vnútroštátnymi postupmi zaviesť transparentný mechanizmus pre stanovovanie minimálnej mzdy a minimálnych príspevkov na sociálne zabezpečenie s prihliadnutím na ich vplyv na chudobu pracujúcich, vytváranie pracovných miest a konkurencieschopnosť;

4. prijať reformu zákona o školskom vzdelávaní a zvýšiť účasť detí zo znevýhodnených skupín na vzdelávaní (najmä Rómov), a to zlepšením prístupu ku kvalitnému predškolskému vzdelávaniu;

5. s ohľadom na zlepšenie investičnej klímy pripraviť komplexnú reformu rámca pre platobnú neschopnosť vychádzajúc z medzinárodných osvedčených postupov a odborných skúseností, najmä s cieľom zlepšiť mechanizmy týkajúce sa fázy pred dosiahnutím platobnej neschopnosti a mechanizmy mimosúdnej reštrukturalizácie.

V Bruseli

Za Radu
predseda