EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Doporučení pro

**DOPORUČENÍ RADY**

**k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2012**

**a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska na období 2012–2015**

{SWD(2012) 302 final}

Doporučení pro

**DOPORUČENÍ RADY**

**k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2012**

**a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska na období 2012–2015**

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. 5 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,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Evropské komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření za účelem posílení evropského potenciálu pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada 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[5], které společně

---

1 Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 302 final.
4 P7_TA(2012)0048 a P7_TA(2012)0047
5 Rozhodnutí Rady 2012/238/EU ze dne 26. dubna 2012.

tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci své vnitrostátní hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti.

(3) Dne 12. července 2011 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2011 a vydala stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu Bulharska na období 2011–2014.

(4) Dne 23. listopadu 2011 přijala Komise druhou roční analýzu růstu, která zahájila druhý evropský semestr integrované koordinace politik *ex ante* vycházející ze strategie Evropa 2020. Dne 14. února 2012 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování[6], ve které je Bulharsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 2. března 2012 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability a fiskální konsolidace, opatření na podporu růstu (v souladu se závěry Rady ze dne 9. prosince 2011 a v návaznosti na roční analýzu růstu vypracovanou Komisí). Zdůraznila potřebu další diferencované fiskální konsolidace podporující růst, obnovy běžného poskytování úvěrů v ekonomice, podpory růstu a konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy.

(6) Evropská rada dne 2. března 2012 také vyzvala členské státy, které se účastní Paktu euro plus, aby včas předložily své závazky, aby mohly být zahrnuty do jejich programů stability či konvergenčních programů a do národních programů reforem.

(7) Dne 13. dubna 2012 předložilo Bulharsko svůj konvergenční programy na období 2012–2015 a svůj národní program reforem na rok 2012. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně. Komise rovněž v hloubkovém přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011 posoudila, zda je Bulharsko postiženo makroekonomickou nerovnováhou. Komise dospěla ve svém hloubkovém přezkumu[7] k závěru, že Bulharsko trpí makroekonomickou nerovnováhou, byť nikoli nadměrnou.

(8) Podle prvního vyčíslení schodku a dluhu, jež v roce 2012 Bulharsko oznámilo za roky 2008–2011 v souvislosti s postupem při nadměrném schodku, byl v roce 2011 schodek veřejných financí pod referenční hodnotou Smlouvy, tj. pod 3 % HDP. Prognóza Komise z jara 2012 navíc předpovídá, že schodek veřejných financí zůstane pod referenční hodnotou Smlouvy a během období, k němuž se prognóza vztahuje, bude dále klesat. V důsledku toho a v souladu s ustanoveními Paktu o stabilitě a růstu přijala Komise dne 30. května doporučení pro rozhodnutí Rady, kterým se zrušuje rozhodnutí o existenci nadměrného schodku podle čl. 126 odst. 12 Smlouvy.

(9) Na základě hodnocení konvergenčního programu z roku 2012 podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 došla Rada k závěru, že makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce programu, je pro období 2012–2013 optimistický, když se očekává, že roční růst v roce 2012 dosáhne 1,4 % a v roce 2013 dosáhne 2,5 %. Prognóza Komise z jara 2012 předpovídá v roce 2012 růst HDP ve výši 0,5 % a v roce 2013 růst HDP ve výši 1,9 %. Po nápravě nadměrného schodku v roce 2011 je cílem

---

[6] COM(2012) 68 final.
[7] SWD (2012) 151 final.

rozpočtové strategie nastíněné v programu dosáhnout do konce programového období rozpočtové pozice, jež je strukturálně i celkově téměř vyrovnaná. Střednědobý rozpočtový cíl ve strukturálním vyjádření byl okrajově revidován ze schodku 0,6 % HDP na schodek 0,5 % HDP. Nový střednědobý rozpočtový cíl adekvátně odráží požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Na základě (nově vypočteného) strukturálního schodku[8] plánuje Bulharsko, že během programového období dosáhne svého střednědobého rozpočtového cíle. . V období 2012–2014 by míra růstu veřejných výdajů, při zohlednění diskrečních opatření na straně příjmů, dodržela výdajové kritérium Paktu o stabilitě a růstu, v roce 2015 však nikoli. Plánovaná fiskální konsolidace je vystavena významným rizikům plynoucím z i) nižších příjmů vzhledem k optimistickému makroekonomickému scénáři, jakož i méně daňově produktivní růstové struktuře ekonomiky a ii) neefektivnosti ve veřejném sektoru, zejména v oblasti zdravotnictví a vzdělávání, což může vést ke značným tlakům na výdaje. Zadluženost je pod 60 % HDP a podle programu se očekává, že v roce 2012 dosáhne vrcholu přibližně 20 % HDP, načež bude v programovém období klesat. Existuje značný prostor pro zlepšení v dodržování daňových předpisů a pokrok v této oblasti by Bulharsku umožnil podpořit vyšší prorůstové výdaje. Požadavek na udržení rozpočtového schodku pod 2 % a na omezení veřejných výdajů na 40 % HDP byl přijat jakožto novela základního zákona o rozpočtu, posílila se tak závažná povaha rozpočtového rámce a zlepšila se předvídatelnost rozpočtového plánování. Přetrvávají však výzvy co do dalšího zlepšování střednědobého rozpočtového rámce a posilování výkaznictví na akruálním základě.

(10) Bulharská vláda dosáhla značného pokroku v některých opatřeních důchodové reformy včetně opatření ohledně věku odchodu do důchodu pro muže i ženy a délky služby pro zaměstnance armády a policie. Střednědobě však zůstává klíčovou výzvou utkat se s neadekvátností důchodových předpisů. Změny nepočítají s opatřeními na sjednocení zákonného věku odchodu do důchodu pro muže a pro ženy. Omezení možností předčasného odchodu do důchodu pro zaměstnance zůstává nepostačující. Klíčovou výzvou zůstává začlenění lidí, kteří neplatí pojistné, jakož i zpřísnění kontrol a kritérií pro přidělování invalidních důchodů.

(11) Bulharsko má v EU nejvyšší míru lidí ohrožených závažnou materiální deprivací, obzvlášť dotčeni jsou senioři a děti. Je třeba komplexních opatření. Prioritní by mělo být zefektivnění sociálních transferů. Pouze polovina ekonomicky aktivních Romů je řádně zaměstnána. Nedávno přijatá národní strategie pro integraci Romů je zaměřena na mnohé překážky integrace, avšak nadále musí být podložena podrobným akčním plánem, pokud má být během období 2015–2020 funkční.

(12) Krize měla obzvlášť tvrdý dopad na dělníky s nízkou kvalifikací (kteří představují téměř 70 % nezaměstnaných) a podstatně zvýšila nezaměstnost mladých lidí. Od roku 2009 byl navíc nárůst dlouhodobé nezaměstnanosti značně rychlejší než ve zbytku EU a odrážel hlavně nárůst kvalifikační a geografické nerovnováhy na trhu práce, neboť rušení pracovních míst bylo soustředěno do segmentu pracovníků s nízkou kvalifikací. Měla by se provést prověrka systému pro stanovení minimálních stropů pro pojistné na sociální zabezpečení, aby se vyvážila potřeba snížit práci načerno, a mělo by být zajištěno, aby pracovníci s nízkou kvalifikací nebyli vylučováni z trhu práce. Opatření,

[8] Cyklicky očištěné saldo bez jednorázových a dočasných opatření, nově vypočtené útvary Komise na základě informací poskytnutých v programu a za použití společně dohodnuté metodiky.

jež podnikla vláda ke zmrazení mzdových výdajů ve veřejném sektoru v období 2010–2012, byla relevantní a adekvátní odpovědí a přispěla též k přiblížení nákladů na pracovní sílu úrovním produktivity. Byla zahájena národní iniciativa ke komplexnímu řešení integrace mladých lidí do trhu práce. Veřejné služby zaměstnanosti jsou nadále poměrně nízké kvality a školení personálu by se mělo zintenzívnit, zejména u „romských mediátorů“. Je třeba dalších opatření je zlepšení služeb týkajících se aktivace, hledání pracovního místa, slaďování nabídky s poptávkou, přeškolování a individualizovaných služeb pro osoby s nízkou kvalifikací.

(13) Bulharsko má v EU (podle PISA 2009) nejvyšší podíl žáků se špatnými výsledky ve čtení, matematice a přírodních vědách, což svědčí o existenci značných strukturálních překážek pro zajištění kvalitního vzdělání. Slabé učební výsledky souvisejí s velmi špatným přístupem ke vzdělání u znevýhodněných skupin, zejména romské populace, nedostatečnou autonomií škol, nedostatkem pobídek k lepší výkonnosti, špatným národním posuzovacím systémem a nedostatečnou odpovědností. Ve vysokoškolském vzdělávání je nadále pokrok velmi omezený, přestože v poslední době bylo zaznamenáno určité slibné úsilí. Plánovaná novela zákona o vysokých školách musí být provedena jakožto nejvyšší priorita pro růst a provázena odpovídajícím řízením, investicemi a politickou vůlí.

(14) Bulharsko má velmi nízkou úroveň výzkumu a inovací. Pro dosažení cíle na rok 2020 je třeba zvýšit investice do výzkumu a vývoje a musí být vytvořena vhodná strategie pro inovace. Správa výzkumu a vývoje v Bulharsku je roztříštěna. Bulharsko potřebuje posílit své university a vyvinout strategii k zapojení vysokoškolských institucí do inovačních činností. Neexistují rámce na podporu spolupráce mezi universitami a soukromým sektorem a financování by mělo být přidělováno v konkurenčním rámci, na základě dosažených výsledků a transparentně. Pro nově založené společnosti a inovativní MSP zůstává úzkým místem přístup k bankovnímu financování. Nástroje a záruky veřejného financování pro začínající a inovativní podniky nejsou dostatečně efektivní k tomu, aby pomohly MSP splnit požadavky strukturálních fondů EU a zajistit nezbytné spolufinancování prostřednictvím bankovních úvěrů.

(15) V současné době je administrativní kapacita Bulharska nedostatečná k řádné správě a údržbě projektů v oblasti silniční a železniční infrastruktury a vodních cest. Administrativní reforma byla zaměřena hlavně na snížení počtu zaměstnanců ve veřejném sektoru s omezenými pokusy o odstranění jiných zdrojů neefektivity. Využívání prostředků EU zůstává nízké, navzdory konzistentnímu pokroku v posledních dvou letech. Hlavními důvody jsou existence komplikovaných správních postupů a potíže podniků při zabezpečení spolufinacování. Významnými problémy také zůstávají další zlepšování podnikatelského a regulačního prostředí a dosahování pokroku při zvyšování administrativní kapacity veřejného sektoru. Provádění elektronických služeb veřejné správy (e-government) se několikrát opozdilo. Daňový systém v Bulharsku se vyznačuje značnými daňovými úniky a nízkou administrativní efektivitou. Správní náklady na výběr daní jsou vysoké, stejně tak časové náklady pro podniky platící daně.

(16) Nová právní úprava zadávání veřejných zakázek je významným krokem směrem k lepšímu systému pro sledování, předcházení a postihování protiprávního jednání. Toto úsilí by mělo být doplněno na dvou frontách: i) je třeba účinně používat stanovené sankce a ii) agentura pro zadávání veřejných zakázek a státní agentura finanční inspekce by měly být z moci úřední vybaveny pravomocemi.

(17) Přes zahájené reformy Bulharsko nadále ponechává některá omezení vstupu do síťových odvětví, jako jsou železniční doprava, telekomunikace a energetika. Fungování trhů s energií na velkoobchodní i maloobchodní úrovni zůstává problematické. Oblasti, jež je obzvlášť třeba zlepšit, se týkají toho, že neexistují výměny elektřiny a plynu ani fungující vyvážený trh, jakož i regulované ceny pro spotřebitele. Bulharsko by mělo nadto zajistit nezávislost regulace pro přenosovou soustavu. Bulharsko je vysoce závislé na jediné cestě zásobování energií a jeho domácí trh s energií funguje neadekvátně a vystavuje jej nebezpečí značných šoků v oblasti zásobování. Je třeba zlepšit stávající opatření zaměřená na vyřešení energetické závislosti. Výstavba nové plynové infrastruktury byla zatím příliš pomalá. Ačkoli byly formálně přijaty žádoucí reformy a podíl energie z obnovitelných zdrojů v roce 2011 vzrostl, jejich provádění zůstává neuspokojivé z důvodu zprostředkování, využívání veřejných politik pro soukromé zájmy a slabého řízení energetických společností ve vlastnictví státu.

(18) Bulharsko přijalo v rámci Paktu euro plus řadu závazků. Tyto závazky a plnění závazků předložených v roce 2011 souvisejí se zlepšením udržitelnosti veřejných financí, podporou zaměstnanosti, zlepšováním konkurenceschopnosti veřejného sektoru a posilováním finanční stability. Komise posoudila provádění závazků v rámci Paktu euro plus. Výsledky posouzení byly zohledněny v doporučeních.

(19) V rámci evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Bulharska. Posoudila konvergenční program a národní program reforem a předložila hloubkový přezkum. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Bulharsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k potřebě posílit celkovou správu ekonomických záležitostí Evropské unie promítnutím přínosu na úrovni EU do budoucích vnitrostátních rozhodnutí. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení (1) až (7).

(20) Rada na základě tohoto posouzení prozkoumala konvergenční program Bulharska a její stanovisko[9] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení (1).

(21) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení prozkoumala Rada národní program reforem Bulharska na rok 2012 a konvergenční program Bulharska. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta zejména do níže uvedených doporučení (3) a (5),

DOPORUČUJE, aby Bulharsko v období 2012–2013 provedlo tato opatření:

1. Pokračovat v ozdravné fiskální politice v zájmu dosažení střednědobého rozpočtového cíle do roku 2012. Za tímto účelem plnit rozpočtovou strategii, jak stanoveno, přitom zajišťovat dodržování výdajového kritéria a být připraveno k přijetí dalších opatření v případě, že se budou konkretizovat rizika pro rozpočtový scénář. Posílit úsilí o zvýšení kvality veřejných výdajů, zejména v odvětvích vzdělávání a zdravotnictví, a provádět komplexní strategii zaměřenou na plnění daňových předpisů s cílem zlepšit daňové příjmy a vypořádat se se stínovou ekonomikou. Dále zlepšovat obsahy střednědobého rozpočtového rámce a kvalitu systému výkaznictví.

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

2. Podniknout kroky ke snížení rizik pro udržitelnost a zlepšení adekvátnosti důchodového systému, a to omezením přístupu k předčasnému odchodu do důchodu a sjednocením zákonného věku odchodu do důchodu pro muže a ženy, kteří po celý profesní život platili pojistné. Zavést přísnější kritéria a kontroly pro přidělování invalidních důchodů.

3. Urychlit provádění národní iniciativy na zaměstnávání mládeže. Zajistit, aby minimální stropy pro pojistné na sociální zabezpečení neodrazovaly od legálního zaměstnávání. Vystupňovat úsilí o zlepšení provádění veřejných služeb zaměstnanosti. Pro zmírnění chudoby zlepšit efektivitu sociálních transferů a přístup ke kvalitním sociálním službám pro děti a seniory a plnit národní strategii pro začleňování Romů.

4. Urychlit reformu relevantních právních aktů o školách a vysokoškolském vzdělání a doprovodných opatření, a to zaměřením na modernizaci učebních osnov/programů, zlepšením odborného školení učitelů a zajištěním vzdělání pro příslušníky znevýhodněných skupin. Zlepšit přístup k financování pro začínající podniky a pro MSP, a to zejména pro ty, jež jsou zapojeny do inovačních činností.

5. Vystupňovat úsilí o zvýšení administrativní kapacity a reformy snížením byrokracie a nákladů na dodržování daňových předpisů a na výběr daní a další zlepšenou absorbcí prostředků EU, zejména v odvětví správy silnic, železniční dopravy a vodních cest. Zlepšit kvalitu a nezávislost soudnictví a urychlit zavedení služeb elektronické veřejné správy (e-government). Posílit kapacitu veřejné správy v klíčových odvětvích dopravy a regulačních orgánů.

6. Zajistit řádné provádění právních předpisů o zadávání veřejných zakázek. Posílit předcházení porušování předpisů a efektivně uplatňovat sankce podle zákona o zadávání veřejných zakázek a sankce podle zákona o střetu zájmů.

7. Činit opatření na odstranění tržních překážek, ujednání o zaručeném zisku a regulace cen. Zajistit nezávislost provozovatelů přenosových a rozvodných soustav; dotvořit tržní koncepci, zejména pro výměny energie a vyrovnávací trhy. Zlepšit propojení u elektřiny a plynu, zvýšit energetickou účinnost a zvýšit kapacitu pro zvládání výpadků zásobování.

V Bruselu dne

*Za Radu*
*předseda*