

EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 30. 5. 2012
COM(2012) 302 final

Odporúčanie pre

ODPORÚČANIA RADY

týkajúce sa národného programu reforiem Bulharska na rok 2012,

ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Bulharska na roky 2012 – 2015

{SWD(2012) 302 final}

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

týkajúce sa národného programu reforiem Bulharska na rok 2012,

ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Bulharska na roky 2012 – 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 5 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,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

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

(2) Rada 13. júla 2010 prijala odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (2010 až 2014) a 21. októbra 2010 Rada

---

1 Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 Ú. v. ES L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012)302 final
4 P7_TA(2012)0048 a P7_TA(2012)0047.

prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov[5], ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby tieto integrované usmernenia zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.

(3) Rada 12. júla 2011 prijala odporúčanie, ktoré sa týka národného programu reforiem Bulharska na rok 2011, a vydala svoje stanovisko k aktualizovanému konvergenčnému programu Bulharska na roky 2011 – 2014.

(4) Komisia 23. novembra 2011 prijala druhý ročný prieskum rastu, čo znamená začiatok druhého európskeho semestra *ex-ante* a integrovanej koordinácie politiky, ktorá je zakotvená v stratégii Európa 2020. Komisia 14. februára 2012 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 ktorému sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

(5) Európska rada 2. marca 2012 schválila priority na zabezpečenie finančnej stability, fiškálnej konsolidácie a opatrenia na posilnenie rastu (v súlade so závermi Rady z 9. decembra 2011 a v nadväznosti na ročný prieskum Komisie v oblasti rastu). Zdôraznila potrebu presadzovania diferencovanej fiškálnej konsolidácie, ktorá bude podporovať rast, obnovy bežných úverových podmienok pre hospodárstvo, podpory rastu a konkurencieschopnosti, zníženia nezamestnanosti a vyriešenia sociálnych dôsledkov krízy, ako aj potrebu modernizácie verejnej správy.

(6) Európska rada 2. marca 2012 takisto vyzvala členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na Pakte Euro Plus, aby svoje záväzky predložili včas na to, aby mohli byť zaradené do ich programov stability alebo konvergenčných programov a do ich národných programov reforiem.

(7) Bulharsko 13. apríla 2012 predložilo svoj konvergenčný program na roky 2012 – 2015 a svoj národný program reforiem na rok 2012. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva programy posudzovali súčasne. Komisia v hĺbkovom preskúmaní podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 takisto posúdila, či je Bulharsko postihnuté makroekonomickou nerovnováhou. Komisia vo svojom hĺbkovom posúdení[7] skonštatovala, že Bulharsko prežíva vnútornú makroekonomickú nerovnováhu, hoci nie nadmernú.

(8) Podľa prvého oznámenia Bulharska z roku 2012 o deficite a dlhu na roky 2008 – 2011 v súvislosti s uplatňovaním postupu pri nadmernom deficite bol deficit verejných financií v roku 2011 pod úrovňou 3 % referenčnej hodnoty HDP stanovenej v zmluve. Okrem toho sa v prognóze Komisie z jari 2012 odhaduje, že deficit verejných financií zostane pod úrovňou referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve a že sa bude v prognózovanom období ďalej znižovať. V dôsledku toho, ako aj v súlade s ustanoveniami Paktu o stabilite a raste, prijala Komisia 30. mája odporúčanie na odporúčanie Rady, v ktorom ruší rozhodnutie o existencii nadmerného deficitu podľa článku 126 ods. 12 zmluvy.

---

[5] Rozhodnutie Rady 2012/238/EÚ z 26. apríla 2012.
[6] COM(2012) 68 final.
[7] SWD(2012) 151 final.

(9) Vychádzajúc z posúdenia konvergenčného programu z roku 2012 podľa nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 zastáva Rada názor, že makroekonomický scenár na roky 2012 – 2013 tvoriaci základ rozpočtových prognóz v programe, podľa ktorého dosiahne ročný rast v roku 2012 úroveň 1,4 % a v roku 2013 úroveň 2,5 %, je optimistický. V prognóze Komisie z jari 2012 sa odhaduje rast HDP na úrovni 0,5 % v roku 2012 a na úrovni 1,9 % v roku 2013. Po odstránení nadmerného deficitu v roku 2011 je cieľom rozpočtovej stratégie uvedenej v programe dosiahnuť do konca programového obdobia takmer vyrovnaný rozpočtový stav, tak z hľadiska štrukturálnych, ako aj hlavných rozpočtových sáld. Došlo k miernej úprave strednodobého rozpočtového cieľa v štrukturálnom vyjadrení, a to z deficitu na úrovni 0,6 % HDP na deficit na úrovni 0,5 % HDP. Nový strednodobý rozpočtový cieľ primerane odráža požiadavky Paktu o stabilite a raste. Vychádzajúc z (prepočítaného) štrukturálneho deficitu[8] plánuje Bulharsko dosiahnuť strednodobý rozpočtový cieľ počas programového obdobia. . V rokoch 2012 – 2014 by miera rastu štátnych výdavkov pri zohľadnení diskrečných príjmových opatrení zodpovedala referenčnej hodnote týkajúcej sa výdavkov uvedenej v Pakte o stabilite a raste, ale nezodpovedala by jej v roku 2015. Plánovaná fiškálna konsolidácia čelí značným rizikám vyplývajúcim z i) nižších príjmov vzhľadom na optimistický makroekonomický scenár, ako aj zo štruktúry rastu hospodárstva, ktoré je založené na daniach iba v menšej miere, a z ii) neefektívnosti vo verejnom sektore, najmä v oblasti zdravotníctva a vzdelávania, ktoré môžu viesť k značným tlakom na výdavky. Miera dlhu je pod úrovňou 60 % HDP a podľa programu sa očakáva, že v roku 2012 dosiahne takmer 20 % HDP a potom bude v priebehu programového obdobia klesať. V otázke daňovej disciplíny je čo zlepšovať a rozvoj v tejto oblasti by Bulharsku umožnil podporovať výdavky zamerané na podporu vyššieho rastu. Požiadavka zachovávať rozpočtový deficit pod úrovňou 2 % a obmedzovať verejné výdavky na 40 % HDP bola prijatá ako zmena a doplnenie zákona o rozpočtových pravidlách, ktorým sa posilnil záväzný charakter fiškálneho rámca a ktorým sa zlepšila predvídateľnosť rozpočtového plánovania. Výzvy však pretrvávajú v súvislosti s ďalším zlepšovaním obsahu strednodobého rozpočtového rámca a posilnením kvality vykazovania na akruálnom princípe.

(10) Bulharská vláda zaznamenala významný pokrok v otázke niektorých opatrení týkajúcich sa dôchodkovej reformy vrátane opatrení o vekovej hranici odchodu do dôchodku mužov a žien a v otázke dĺžky služby zamestnancov armády a polície. Riešenie nedostatkov týkajúcich sa primeranosti dôchodkového zabezpečenia však zostáva v strednodobom horizonte kľúčovou výzvou. V zmenách sa nepočíta s tým, že by bol zákonom stanovený vek odchodu do dôchodku rovnaký pre mužov aj ženy. Nedostatky sa ukázali aj v otázke znižovania možností zamestnancov odísť do predčasného dôchodku. Kľúčovou výzvou naďalej zostáva začlenenie osôb, ktoré neplatia odvody, ako aj sprísnenie kontrol a kritérií na prideľovanie invalidných dôchodkov.

(11) Bulharsko je členským štátom EÚ s najvyššou mierou osôb ohrozených vážnou hmotnou núdzou, pričom zvlášť postihnuté sú staršie osoby a deti. V tejto súvislosti sú potrebné komplexné opatrenia. Prioritou by malo byť zabezpečenie účinnejších sociálnych transferov. Z ekonomicky aktívnych Rómov je zamestnaná iba polovica. Nedávno prijatá národná stratégia pre integráciu Rómov sa zameriava na viacnásobné

[8] Cyklicky upravené saldo bez jednorazových a dočasných opatrení prepočítané útvarmi Komisie na základe informácií poskytnutých v programe s použitím spoločne dohodnutej metodiky.

bariéry, ale ak má fungovať v rokoch 2015 až 2020, je potrebné posilniť ju podrobným akčným plánom.

(12) Kríza mala mimoriadne silný vplyv na pracovníkov s nízkou kvalifikáciou (ktorí predstavujú takmer 70 % nezamestnaných) a značne zvýšila mieru nezamestnanosti mladých ľudí. Okrem toho od roku 2009 sa dlhodobá nezamestnanosť zvyšovala výrazne rýchlejšie než inde v EÚ a v zásade odrážala zvýšenie nepomeru medzi ponúkanou a požadovanou odbornou kvalifikáciou a nepomeru z geografického hľadiska, keďže strata pracovných miest sa dotkla predovšetkým pracovníkov s nízkou kvalifikáciou. Malo by sa podniknúť preskúmanie systému, ktorým sa stanovujú minimálne prahy príspevkov na sociálne zabezpečenie, aby sa vyvážila potreba znížiť objem nelegálnej práce a zabezpečiť, aby pracovníci s nízkou kvalifikáciou neboli vytlačení z trhu. Opatrenia, ktoré prijala vláda s cieľom zmraziť mzdové náklady vo verejnom sektore v rokoch 2010 – 2012, sú relevantnou a primeranou reakciou a prispievajú aj k priblíženiu nákladov práce k úrovniam produktivity. Bola spustená národná iniciatíva s cieľom komplexne riešiť otázku integrácie mladých ľudí na trhu práce. Verejné služby zamestnanosti majú ešte stále pomerne nízku kvalitu a mala by sa zintenzívniť odborná príprava zamestnancov, a to najmä v súvislosti s „rómskymi sprostredkovateľmi“. Sú potrebné ďalšie opatrenia na zlepšenie služieb, ktoré sa zaoberajú aktiváciou, hľadaním zamestnania, zosúladením ponuky a dopytu, rekvalifikáciou a individualizovanými službami pre osoby s nízkou kvalifikáciou.

(13) Bulharsko je (podľa údajov PISA 2009) členský štát EÚ s najvyšším podielom slabých výsledkov v čítaní, matematike a vede, čo naznačuje existenciu značných štrukturálnych prekážok pri zabezpečovaní kvalitného vzdelávania. Nízka úroveň dosiahnutých výsledkov v oblasti vzdelávania je spojená so zlým prístupom k vzdelávaniu zo strany znevýhodnených skupín, predovšetkým rómskej populácie, nedostatočnou autonómiou škôl, nedostatkom stimulov k lepším výkonom, zlým vnútroštátnym systémom hodnotenia a s nedostatočnou zodpovednosťou. V oblasti vyššieho vzdelávania je pokrok stále veľmi obmedzený napriek tomu, že nedávno bolo v tejto oblasti vyvinuté sľubné úsilie. Plánované zmeny a doplnenia zákona o vyššom vzdelávaní sa musia vykonať ako jedna z hlavných priorít rastu a musí ich sprevádzať primerané riadenie, investície a politické odhodlanie.

(14) Bulharsko je krajina, v ktorej je výskum a inovácia na nízkej úrovni. V záujme splnenia cieľa stanoveného na rok 2020 je potrebné zvýšiť investičné potreby v oblasti výskumu a inovácie a vypracovať vhodnú stratégiu v oblasti inovácie. Administratíva v oblasti výskumu a inovácie je v Bulharsku nejednotná. Bulharsko musí podporovať svoje univerzity a vypracovať stratégiu zameranú na zapojenie inštitúcií vyššieho vzdelávania do inovačných činností. Rámce podporujúce spoluprácu medzi univerzitami a súkromným sektorom neexistujú a finančné prostriedky by sa mali prideľovať konkurenčným, spravodlivým a transparentným spôsobom. Problematické miesta predstavujú aj naďalej začínajúce podniky a inovačné malé a stredné podniky, ktoré sú odkázané na financovanie bankou. Nástroje verejných financií a záruky pre mladé a inovačné podniky nie sú dostatočne účinné na to, aby malým a stredným podnikom pomohli dorovnať finančné prostriedky zo štrukturálnych fondov EÚ a zabezpečili požadované spolufinancovanie prostredníctvom bankových úverov.

(15) V súčasnosti je administratívna kapacita Bulharska nedostatočná na zabezpečenie primeraného riadenia a udržiavania projektov cestnej, železničnej a vodohospodárskej infraštruktúry. Administratívna reforma sa zamerala hlavne na znižovanie personálu

vo verejnom sektore s obmedzenými pokusmi odstrániť iné zdroje neefektívnosti. Miera využívania štrukturálnych fondov EÚ zostáva nízka aj napriek konzistentnému pokroku v predchádzajúcich dvoch rokoch. Hlavnými dôvodmi sú existencia zložitých administratívnych postupov a ťažkostí, s ktorými sa stretávajú podniky pri zabezpečovaní spolufinancovania. Veľké výzvy pretrvávajú aj z hľadiska ďalšieho zlepšovania podnikateľského a regulačného prostredia, ako aj z hľadiska dosiahnutia pokroku pri zvyšovaní administratívnej kapacity verejného sektora. V súvislosti s implementáciou elektronickej verejnej správy došlo mnohokrát k oneskoreniu. Daňový systém v Bulharsku charakterizujú závažné daňové úniky a nízka efektívnosť administratívy. Administratívne náklady na výber daní sú vysoké, rovnako ako časové náklady podnikov na platbu daní.

(16) Nové právne predpisy týkajúce sa verejného obstarávania sú dôležitým krokom k lepšiemu systému monitorovania, prevencie a sankcií za nezrovnalosti. Toto úsilie by sa malo doplniť na dvoch frontoch: i) predpokladané sankcie sa musia účinne uplatňovať a ii) právomoci *ex officio* by mali byť zverené Agentúre pre verejné obstarávanie a Štátnej agentúre pre finančné inšpekcie.

(17) Napriek začatým reformám si Bulharsko stále uchováva určité obmedzenia v súvislosti so vstupom do sieťových sektorov, ako napr. železničná doprava, telekomunikácie a energetika. Fungovanie trhov s energiami tak na veľkoobchodnej, ako aj na maloobchodnej úrovni, je aj naďalej problematické. V záujme zlepšenia je potrebné venovať osobitnú pozornosť výmenám elektrickej energie a plynu, ktorých je nedostatok, fungovaniu vyrovnávacieho trhu, ako aj regulovaným cenám pre spotrebiteľov. Okrem toho by Bulharsko malo zabezpečiť regulačnú nezávislosť prenosovej sústavy. Bulharsko je vo výraznej miere závislé na jedinej energetickej trase a jeho domáci trh s energiou funguje neprimerane, čím sa vystavuje riziku významných dodávateľských otrasov. Musia sa zlepšiť existujúce opatrenia zamerané na riešenie otázky závislosti od energie. Výstavba novej plynárenskej infraštruktúry bola doteraz príliš pomalá. Hoci sa formálne prijali určité potrebné reformy a podiel energie z obnoviteľných zdrojov sa v roku 2011 zvýšil, ich implementácia je vzhľadom na verejné obstarávanie, ovplyvňovanie verejných politík súkromnými záujmami a chabé riadenie štátnych energetických spoločností stále neuspokojivá.

(18) Bulharsko prijalo v rámci Paktu Euro Plus niekoľko záväzkov. Tieto záväzky a vykonávanie záväzkov predložených v roku 2011 sa týkajú zlepšenia udržateľnosti verejných financií, zvýšenia zamestnanosti, podpory konkurencieschopnosti vo verejnom sektore a upevnenia finančnej stability. Komisia posúdila plnenie záväzkov vyplývajúcich z Paktu Euro Plus. Výsledky tohto posúdenia sa zohľadnili v odporúčaniach.

(19) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra dôkladnú analýzu hospodárskej politiky Bulharska. Posúdila konvergenčný program a národný program reforiem a predstavila hĺbkové preskúmanie. 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 hospodársku správu a riadenie Európskej únie tým, že sa poskytnú vstupy na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do nižšie uvedených odporúčaní (1) až (7).

(20) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program Bulharska a jej stanovisko[9] je premietnuté najmä do nižšie uvedeného odporúčania (1).

(21) Rada na základe hĺbkového preskúmania vykonaného Komisiou a na základe tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem Bulharska na rok 2012 a jeho konvergenčný program. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté najmä do nižšie uvedených odporúčaní (3) a (5),

TÝMTO ODPORÚČA, aby Bulharsko prijalo v období 2012 – 2013 opatrenia s cieľom:

1. Pokračovať v zdravých fiškálnych politikách s cieľom dosiahnuť do roku 2012 strednodobý rozpočtový cieľ. Implementovať na tieto účely rozpočtovú stratégiu, ktorá by zabezpečila súlad s referenčnou hodnotou týkajúcou sa výdavkov. Krajina musí byť pripravená podniknúť dodatočné opatrenia v prípade, že dôjde k ohrozeniu rozpočtového scenára. Posilniť úsilie zamerané na zvýšenie kvality verejných výdavkov, najmä v oblasti vzdelávania a zdravotníctva a implementovať komplexnú stratégiu daňovej disciplíny s cieľom zlepšovať daňové príjmy a riešiť tieňovú ekonomiku. Ďalej zlepšovať obsah strednodobého rozpočtového rámca a kvalitu systému vykazovania.

2. Prijať opatrenia, ktorých cieľom je znížiť riziká udržateľnosti a zvýšiť primeranosť dôchodkového systému obmedzením možnosti predčasného odchodu do dôchodku a ustanovením rovnakého zákonom stanoveného veku odchodu do dôchodku pre mužov aj ženy s plnými kariérnymi príspevkami. Zaviesť prísnejšie kritériá a kontroly na prideľovanie invalidných dôchodkov.

3. Urýchliť vykonávanie národnej iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých ľudí. Zabezpečiť, aby minimálne prahy príspevkov na sociálne zabezpečenie neodrádzali od legálnej práce. Zintenzívniť úsilie o zlepšenie výkonnosti verejnej služby zamestnanosti. Zmierniť chudobu, zvýšiť účinnosť sociálnych transferov a zlepšiť prístup ku kvalitným sociálnym službám pre deti a staršie osoby a implementovať národnú stratégiu pre integráciu Rómov.

4. Urýchliť reformu príslušných právnych aktov o školách a vyššom vzdelávaní a sprievodných opatrení zameraním sa na modernizáciu učebných osnov, zlepšením odbornej prípravy učiteľov a zabezpečením prístupu k vzdelávaniu pre znevýhodnené skupiny. Zlepšiť prístup k finančným zdrojom v prípade počiatočnej fázy podnikania a MSP, predovšetkým tých, ktoré sú zapojené do inovačných aktivít.

5. Zintenzívniť úsilie na posilnenie administratívnej kapacity a reformy znížením byrokracie a nákladov na výber dane a dodržiavanie daňových predpisov a zlepšením čerpania z fondov EÚ, predovšetkým v oblasti správy ciest, riadenia železničnej dopravy a vodohodpodárstva. Zlepšiť kvalitu a nezávislosť systému súdnictva a urýchliť zavedenie elektronickej verejnej správy. Posilniť administratívnu kapacitu kľúčových sektorov dopravy a regulačných orgánov.

6. Zabezpečiť riadne vykonávanie právnych predpisov týkajúcich sa verejného obstarávania. Posilniť prevenciu nezrovnalostí a efektívne uplatňovať sankcie podľa zákona o verejnom obstarávaní, ako aj sankcie podľa zákona o konflikte záujmov.

---

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

7. Prijať opatrenia na odstránenie bariér trhu, mechanizmov zaručeného zisku a cenových kontrol. Zabezpečiť nezávislosť prevádzkovateľov prenosových a distribučných sietí; dokončiť štruktúru trhu, najmä pre obchodovanie s energiou a vyrovnávacie trhy. Zlepšiť prepojenia elektrickej energie a plynárenské prepojenia, podporiť energetickú účinnosť a zvýšiť kapacitu tak, aby bola krajina schopná čeliť prerušeniu dodávok.

V Bruseli

Za Radu
predseda