EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2012

ter mnenje Sveta o bolgarskem konvergenčnem programu za obdobje 2012–2015

{SWD(2012) 302 final}

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2012

ter mnenje Sveta o bolgarskem konvergenčnem programu za obdobje 2012–2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 121(2) in 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 ekonomskih politik[1], zlasti člena 5(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,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje, da se spodbudi potencial Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 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[5], ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
3 COM(2012) 302 final.
4 P7_TA(2012)0048 in P7_TA(2012)0047.
5 Sklep Sveta 2012/238/EU z dne 26. aprila 2012.

bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo pri nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 12. julija 2011 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2011 in dal mnenje o dopolnitvi bolgarskega konvergenčnega programa za obdobje 2011–2014.

(4) Komisija je 23. novembra 2011 sprejela drugi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek drugega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020. Komisija je 14. februarja 2012 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela Poročilo o mehanizmu opozarjanja[6], v katerem je Bolgarijo označila kot državo članico, v kateri bi bilo treba opraviti poglobljen pregled.

(5) Evropski svet je 2. marca 2012 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, fiskalne konsolidacije in ukrepanja za spodbujanje rasti (v skladu s sklepi Sveta z dne 9. decembra 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne fiskalne konsolidacije, ponovni vzpostavitvi običajnih posojilnih pogojev za gospodarstvo, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, obravnavi brezposelnosti in socialnih posledic krize ter posodobitvi javne uprave.

(6) Evropski svet je 2. marca 2012 države članice, ki sodelujejo v paktu euro plus, tudi pozval naj pravočasno predložijo zaveze, da bodo vključene v njihove programe stabilnosti oziroma konvergenčne programe in nacionalne reformne programe.

(7) Bolgarija je 13. aprila 2012 predložila konvergenčni program za obdobje 2012–2015 in nacionalni reformni program za leto 2012. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. Komisija je v poglobljenem pregledu po členu 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 tudi preučila, ali so Bolgarijo prizadela makroekonomska neravnotežja. Komisija je v poglobljenem pregledu ugotovila[7], da ima Bolgarija notranje makroekonomsko neravnotežje, vendar ne čezmerno.

(8) Glede na prvo obvestilo o primanjkljaju in dolgu, ki ga je Bolgarija leta 2012 predložila za obdobje 2008–2011 za uporabo postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je bil javnofinančni primanjkljaj leta 2011 manjši od referenčne vrednosti 3 % BDP, določene v Pogodbi. Poleg tega naj bi sodeč po napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 javnofinančni primanjkljaj ostal pod referenčno vrednostjo, določeno v Pogodbi, in se v obdobju, ki ga pokriva napoved, še zmanjšal. Komisija je zato in v skladu z določbami Pakta za stabilnost in rast 30. maja sprejela priporočilo za sklep Sveta o razveljavitvi sklepa o obstoju čezmernega primanjkljaja na podlagi člena 126(12) Pogodbe.

(9) Na podlagi ocene konvergenčnega programa iz leta 2012 v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi programa, optimističen za obdobje 2012–2013, ko naj bi letna rast dosegla 1,4 % leta 2012 in 2,5 % leta 2013. V napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 je predvidena rast BDP v višini 0,5 % leta 2012 in 1,9 % leta 2013. Po odpravi

---

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

čezmernega primanjkljaja leta 2011 je cilj proračunske strategije, opredeljene v programu, do konca programskega obdobja doseči proračunsko stanje, ki je blizu tako strukturno kot tudi nominalno uravnoteženemu proračunu. Strukturno opredeljen srednjeročni proračunski cilj je bil rahlo popravljen s primanjkljaja v višini 0,6 % BDP na primanjkljaj v višini 0,5 % BDP. Novi srednjeročni proračunski cilj ustrezno odraža zahteve Pakta za stabilnost in rast. Na podlagi (ponovno izračunanega)[8] strukturnega primanjkljaja namerava Bolgarija srednjeročni cilj doseči v programskem obdobju. V obdobju 2012–2014 naj bi bila stopnja rasti javnofinančnih odhodkov ob upoštevanju diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov v okviru mejne vrednosti za odhodke, določene v Paktu za stabilnost in rast, a bi jo presegla leta 2015. Načrtovana fiskalna konsolidacija je izpostavljena precejšnjim tveganjem zaradi (i) nižjih prihodkov zaradi optimističnega makroekonomskega scenarija in strukture rasti gospodarstva z manj davki ter (ii) neučinkovitega javnega sektorja, zlasti zdravstva in šolstva, kar lahko povzroči precejšnje pritiske na odhodke. Delež dolga je nižji od 60 % BDP in naj bi v skladu s programom dosegel skoraj 20 % BDP leta 2012, nato pa se zmanjševal v programskem obdobju. Na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti je možnih precej izboljšav in napredek na tem področju bi Bolgariji omogočil, da zviša odhodke za pospeševanje rasti. Zahteva, da se proračunski primanjkljaj ohrani pod 2 % BDP, javnofinančni odhodki pa se omejijo na 40 % BDP, je bila sprejeta kot sprememba temeljnega zakona o proračunu, s čimer se je okrepila zavezujoča narava fiskalnega okvira in izboljšala predvidljivost proračunskega načrtovanja. Ostajajo pa izzivi glede nadaljnjega izboljšanja vsebine srednjeročnega proračunskega okvira in večjega poročanja po obračunskem načelu.

(10) Bolgarska vlada je dosegla velik napredek pri nekaterih ukrepih pokojninske reforme, vključno z upokojitveno starostjo za moške in ženske ter delovno dobo za zaposlene v vojski in policiji. Vendar ostaja v srednjeročnem obdobju ključni izziv obravnava pomanjkljivosti pri rezervacijah za pokojnine. Spremembe ne predvidevajo zakonske uvedbe iste upokojitvene starosti za moške in ženske. Prav tako ne omejujejo dovolj možnosti za zgodnjo upokojitev samozaposlenih. Ključni izziv ostaja vključitev ljudi, ki ne plačujejo prispevkov, ter zaostritev kontrol in meril za odobritev invalidskih pokojnin.

(11) Bolgarija ima v EU najvišji odstotek oseb, ki trpijo hudo materialno pomanjkanje, pri čemer so posebej prizadeti starejši in otroci. Potrebni so obsežni ukrepi. Prednost je treba nameniti učinkovitejšim socialnim transferjem. Le polovica delovno sposobnih Romov je zaposlenih. V nedavno sprejeti nacionalni strategiji za integracijo Romov so obravnavane številne ovire, vendar jo je treba dopolniti z natančnim akcijskim načrtom, da se lahko začne izvajati v obdobju 2015–2020.

(12) Kriza je prizadela predvsem nizko kvalificirane delavce (ki predstavljajo skoraj 70 % brezposelnih) in je zelo povečala brezposelnost med mladimi. Poleg tega je od leta 2009 število dolgotrajno brezposelnih oseb raslo hitreje kot drugje v EU ter je odražalo predvsem povečanje razlik glede kvalifikacij in geografskih razlik, saj je bilo največ delovnih mest v segmentu nizko kvalificiranih delavcev. Sistem, ki določa minimalne prage za prispevke za socialno varnost, bi bilo treba pregledati, da se odpravi delo na črno in zagotovi, da se slabo usposobljenih delavcev ne izloči s trga

[8] Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in začasnih ukrepov, ki so ga službe Komisije ponovno izračunale na podlagi informacij iz programa z uporabno skupno dogovorjene metodologije.

dela. Ukrepi, ki jih je vlada sprejela za zamrznitev plač v javnem sektorju v letih 2010–2012, so bili primeren in zadosten odziv ter so prispevali k zbliževanju plač in stroškov dela z ravnijo produktivnosti. Izvajati se je začela nacionalna pobuda, ki naj bi celovito reševala problem integracije mladih na trg dela. Javni zavodi za zaposlovanje so še vedno razmeroma neučinkoviti, njihove zaposlene bi bilo treba bolje usposobiti, zlasti za delo z Romi. Potrebni so nadaljnji ukrepi za izboljšanje storitev na področju aktiviranja prebivalstva, iskanja dela, iskanja primernih kandidatov in delodajalcev, preusposabljanja in individualnih storitev, namenjenih nizko kvalificiranim delavcem.

(13) Bolgarija ima v EU najvišji odstotek oseb, ki dosegajo slabe rezultate pri branju, matematiki in naravoslovno-tehničnih predmetih (po podatkih PISA 2009), kar kaže na precejšnje strukturne ovire na področju kakovostnega izobraževanja. Slabi šolski rezultati so povezani s slabim dostopom prikrajšanih skupin do izobraževanja, zlasti Romov, nezadostno avtonomijo šol, pomanjkanjem spodbud za doseganje boljših rezultatov, slabim nacionalnim ocenjevalnim sistemom in nezadostno odgovornostjo. V visokem šolstvu je napredek še vedno zelo omejen, čeprav je bilo v zadnjem obdobju doseženega nekaj napredka. Načrtovane spremembe zakona o visokem šolstvu bi bilo treba izvesti kot prednostno nalogo za rast, slediti pa bi ji morali ustrezno upravljanje, naložbe in politična odločnost.

(14) Raziskave in inovacije so v Bolgariji na nizki ravni. Naložbe v raziskave in inovacije bi bilo treba povečati, da se doseže cilj za leto 2010, prav tako je treba pripraviti ustrezno strategijo za inovacije. Raziskave in inovacije se v Bolgariji upravljajo razdrobljeno. Bolgarija bi morala okrepiti visoko šolstvo in razviti strategijo, s katero bi visokošolske ustanove vključila v razvoj inovacij. Okviri, ki bi spodbujali sodelovanje med visokim šolstvom in zasebnim sektorjem, ne obstajajo, finančna sredstva bi se morala dodeljevati na konkurenčen in pregleden način. Nova podjetja ter inovativna mala in srednja podjetja, ki zaprošajo za bančne kredite, se soočajo z ozkimi grli. Državni finančni instrumenti ter jamstva za mlada in inovativna podjetja niso dovolj učinkoviti, da bi lahko mala in srednja podjetij izpolnila pogoje za črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU ter potrebno sofinanciranje zagotovila z bančnimi posojili.

(15) Trenutno Bolgarija nima zadostnih zmogljivosti za ustrezno upravljanje in vzdrževanje projektov na področju cestne, železniške in vodne infrastrukture. Upravna reforma se osredotoča predvsem na zmanjšanje zaposlenih v javnem sektorju z omejenimi poskusi odstranitve drugih vzrokov neučinkovitosti. Črpanje sredstev iz skladov EU je kljub stalnemu napredku v zadnjih dveh letih še vedno nizko. Glavni razlogi so zapleteni upravni postopki in težave, s katerimi se srečujejo podjetja pri zagotavljanju sofinanciranja. Precejšnji izzivi so še vedno prisotni na področju nadaljnjega izboljšanja poslovnega in regulativnega okolja ter pri doseganju napredka pri izboljševanju upravne zmogljivosti javnega sektorja. Uvedba e-uprave je bila že večkrat odložena. Za davčni sistem v Bolgariji so značilne številne davčne utaje in slaba upravna učinkovitost. Upravni stroški pobiranja davkov so visoki, kot tudi čas, ki ga podjetja potrebujejo za plačevanje davkov.

(16) Nova zakonodaja o javnih naročilih je pomemben korak proti boljšemu sistemu za spremljanje, preprečevanje in odpravljanje nepravilnosti. Ta prizadevanja bi bilo treba dopolniti na dveh ravneh: (i) predvidene sankcije bi bilo treba izvesti učinkovito in (ii)

pristojnosti po uradni dolžnosti podeliti Agenciji za javna naročila in Državni agenciji za finančni nadzor.

(17) Kljub začetim reformam so v Bolgariji še vedno prisotne ovire za vstop v omrežne sektorje, kot so železniški promet, telekomunikacije in energija. Delovanje energetskih trgov na veleprodajni in maloprodajni ravni je še vedno problematično. Med področja, ki bi jih bilo treba še posebej izboljšati, spadajo pomanjkanje izmenjave električne energije in plina ter delujoč izravnalni trg kot tudi regulirane cene za potrošnike. Poleg tega bi morala Bolgarija zagotoviti regulativno neodvisnost prenosnega sistema. Bolgarija je močno odvisna od ene same energijske poti, poleg tega njen domači energetski trg deluje neustrezno, zaradi česar je izpostavljen tveganju nenadnih težav z oskrbo. Izboljšati je treba obstoječe ukrepe, ki so namenjeni odpravi energetske odvisnosti. Gradnja nove plinske infrastrukture je prepočasna. Čeprav so bile nekatere zaželene reforme uradno sprejete in se je v letu 2011 delež obnovljivih virov energije povečal, je njihovo izvajanje zaradi naročil, vpliva zasebnih interesov na javno politiko in slabega upravljanja državnih energetskih podjetij še vedno nezadostno.

(18) Bolgarija je v okviru pakta euro plus sprejela številne zaveze. Te zaveze in izvajanje zavez, ki jih je predložila leta 2011, se nanašajo na izboljšanje vzdržnosti javnih financ, spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje konkurenčnosti javnega sektorja in krepitev finančne stabilnosti. Komisija je ocenila izvajanje zavez iz pakta euro plus. Rezultate te ocene je upoštevala v priporočilih.

(19) V okviru evropskega semestra je Komisija opravila obsežno analizo bolgarske ekonomske politike. Ocenila je konvergenčni program in nacionalni reformni program ter predložila poglobljeni pregled. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije ter EU vključiti v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Bolgariji, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih od (1) do (7) spodaj.

(20) Svet je na podlagi te ocene preučil konvergenčni program Bolgarije, njegovo mnenje[9] pa je zlasti izraženo v priporočilu (1) v nadaljevanju.

(21) Svet je na podlagi rezultatov poglobljenega pregleda Komisije in te ocene preučil nacionalni reformni program Bolgarije za leto 2012 in konvergenčni program Bolgarije. Njegova priporočila po členu 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena predvsem v priporočilih (3) in (5) v nadaljevanju –

PRIPOROČA, naj Bolgarija v obdobju 2012–2013 sprejme naslednje ukrepe:

1. Nadaljuje naj preudarne fiskalne politike, da bi do leta 2012 dosegla srednjeročni proračunski cilj. V ta namen naj izvede načrtovano proračunsko strategijo in pri tem zagotovi skladnost z mejno vrednostjo za odhodke ter naj bo pripravljena sprejeti dodatne ukrepe, če bi se uresničila tveganja za proračunski scenarij. Poveča naj prizadevanja za kakovostnejšo javno porabo, zlasti v šolstvu in zdravstvu, in izvede celovito strategijo za izpolnjevanje davčnih obveznosti, da bi povečala davčne

[9] Na podlagi člena 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

prihodke in odpravila sivo ekonomijo. Nadalje naj izboljša vsebino srednjeročnega proračunskega okvira in kakovost sistema poročanja.

2. Sprejme naj ukrepe za zmanjšanje tveganja za vzdržnost in izboljšanje primernosti pokojninskega sistema tako, da omeji dostop do zgodnje upokojitve in zakonsko določi enako upokojitveno starost za moške in ženske s polno delovno dobo, ki so ves čas plačevali pokojninske prispevke. Uvede naj strožje kriterije in nadzor na področju dodeljevanja invalidskih pokojnin.

3. Pospeši naj izvajanje nacionalne pobude za zaposlovanje mladih. Zagotovi naj, da minimalni pragovi za prispevke za socialno varnost ljudi ne bi odvrnili od prijavljenega dela. Pospeši naj prizadevanja za izboljšanje dela državnih zavodov za zaposlovanje. Da bi zmanjšala revščino, naj izboljša učinkovitost socialnih transferjev ter dostop do kakovostnih socialnih storitev za otroke in starejše ter izvede nacionalno strategijo za vključevanje Romov.

4. Pospeši naj reformo zadevnih pravnih aktov o šolah in visokem šolstvu ter spremljajočih ukrepov tako, da se osredotoči na modernejše urnike, boljše usposabljanje učiteljev in zagotavljanje dostopa do izobraževanja za prikrajšane skupine. Izboljša naj dostop do financiranja za nova ter mala in srednja podjetja, zlasti tista, ki se ukvarjajo z inovativnimi dejavnostmi.

5. Pospeši naj prizadevanja za boljše upravne zmogljivosti in reformiranje tako, da zmanjša birokracijo in stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti in pobiranja davkov ter nadalje izboljša črpanje sredstev EU, zlasti na področju cestnega in železniškega prometa ter upravljanja vodnih virov. Izboljša naj kakovost in neodvisnost sodnega sistema in pospeši uvedbo e-uprave. Okrepi naj pristojnosti javne uprave v ključnih prometnih sektorjih in pri regulativnih organih.

6. Zagotovi naj dosledno izvajanje zakonodaje o javnih naročilih. Okrepi naj preprečevanje nepravilnosti in učinkovito izvaja sankcije po Zakonu o javnih naročilih in Zakonu o nasprotju interesov.

7. Sprejme naj ukrepe za odpravo ovir na trgu, dogovorov o zajamčenem dobičku in nadzora cen. Zagotovi naj neodvisnost operaterjev prenosnih in distribucijskih omrežij. Zaključi naj oblikovanje trga, zlasti energijskih borz in izravnalnih trgov. Izboljša naj električne in plinske povezave ter poveča energijsko učinkovitost in zmožnosti za odpravljanje motenj.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik