EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2014
COM(2014) 403 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2014

in mnenje Sveta o bolgarskem konvergenčnem programu za leto 2014

{SWD(2014) 403 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2014

in mnenje Sveta o bolgarskem konvergenčnem programu za leto 2014

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 Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za rast in delovna mesta, Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter 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 za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
3 COM(2014) 403 final.
4 P7_TA(2014)0128 in P7_TA(2014)0129.

(3) Voditelji držav oziroma vlad so 29. junija 2012 sprejeli Pakt za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen okvir za ukrepanje na nacionalni ravni, ravni EU in ravni euroobmočja. Odločili so se, da morajo biti ukrepi sprejeti na ravni držav članic, in se zlasti v celoti zavezali doseganju ciljev strategije Evropa 2020 ter izvajanju priporočil za posamezne države.

(4) Svet je 9. julija 2013 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Bolgarije za leto 2013 in dal mnenje o prenovljenem bolgarskem konvergenčnem programu za obdobje 2012–2016.

(5) Komisija je 13. novembra 2013 sprejela letni pregled rasti[5], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2014. Istega dne je 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 poglobljen pregled.

(6) Evropski svet je 20. decembra 2013 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, konsolidacije javnih financ in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne konsolidacije javnih financ, ponovni vzpostavitvi normalnih pogojev kreditiranja gospodarstva, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter modernizaciji javne uprave.

(7) Komisija je 5. marca 2014 objavila rezultate poglobljenega pregleda za Bolgarijo[7], ki ga je opravila v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Bolgariji še naprej obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih je potrebno spremljanje in ukrepanje politike. Dolgotrajno prilagajanje trga dela zlasti upravičuje ukrepe politike, izboljševanje zunanjega položaja in razdolževanje podjetij pa dobro napredujeta.

(8) Bolgarija je 17. aprila 2014 predložila nacionalni reformni program za leto 2014 in konvergenčni program za leto 2014. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(9) Cilj proračunske strategije iz konvergenčnega programa za leto 2014 je do leta 2016 doseči srednjeročni cilj strukturnega primanjkljaja v višini –1 % BDP. Srednjeročni cilj je strožji od zahtev Pakta za stabilnost in rast. Bolgarija je upravičena do možnosti, da začasno odstopa od srednjeročnega cilja za 0,6 % BDP v letu 2013 in za 0,1 % BDP v letu 2014, pri čemer je ta možnost dovoljena za skupno financirane projekte. V programu je načrtovano poslabšanje (ponovno izračunanega) strukturnega salda za 0,3 % BDP v letu 2014, tj. na –1,3 % BDP, in izboljšanje za 0,3 % BDP v letu 2015, tj. na –1,0 % BDP, s čimer se bo ponovno zagotovilo izpolnjevanje srednjeročnega cilja. Stopnja rasti odhodkov države naj ne bi presegla ustrezne srednjeročne referenčne vrednosti za odhodke v obdobju 2014–2015. Zato so proračunski načrti v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Delež javnega dolga je precej pod 60 % BDP, glede na konvergenčni program pa naj bi se do konca programskega obdobja le nekoliko povečal, tj. na 20,6 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v konvergenčnem programu, je optimističen za obdobje 2014–2015, letna rast naj bi namesto 1,7 % v letu 2014 in

[5] COM(2013) 800 final.
[6] COM(2013) 790 final.
[7] SWD(2014) 76 final.

2,0 % v letu 2015, kakor je bilo napovedano v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2014, dosegla 2,1 % v letu 2014 oziroma 2,6 % v letu 2015. Po napovedi Komisije je odstopanje Bolgarije od njenega srednjeročnega cilja v letu 2014 večje, kot je dovoljeno na podlagi začasnega odstopanja za skupno financirane projekte, zahtevano ponovno izpolnjevanje srednjeročnega cilja pa leta 2015 ne bo doseženo. Na podlagi ocene konvergenčnega programa za leto 2014 in napovedi Komisije Svet v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 meni, da obstaja tveganje odstopanja od srednjeročnega cilja v obdobju 2014–2015.

(10) Osrednja izziva za Bolgarijo sta še naprej izpolnjevanje davčnih obveznosti in kakovost davčne uprave. Razpoložljive ocene kažejo na precejšnjo velikost sive ekonomije, kar potrjujejo podatki o neprijavljenem delu v Bolgariji. Upravni stroški pobiranja davkov in stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti so sorazmerno visoki. Kljub več ukrepom, ki so bili sprejeti v odziv na te izzive, Bolgarija še vedno nima popolnoma razvite strategije izpolnjevanja davčnih obveznosti, ki bi zajemala delo vseh organov, pristojnih za pobiranje davkov, in vključevala predhodno analizo najpomembnejših tveganj za pobiranje davkov ter oceno že sprejetih ukrepov, vključno z ukrepi za poenostavitev ter izboljšanim nadzorom.

(11) Leta 2013 je Bolgarija nazadovala kar zadeva pretekle zaveze na področju pokojninske reforme. Uvedeni so bili dodatni programi zgodnje upokojitve, načrtovano letno povišanje zakonsko določene upokojitvene starosti pa je bilo prestavljeno. Nobenega napredka ni bilo pri uskladitvi upokojitvene starosti za moške in ženske in ni bilo sprejetih nobenih ukrepov za uvedbo strožjih meril za upravičenost in strožjega nadzora, da bi se omejila zloraba pri dodeljevanju invalidskih pokojnin. Bolgarsko prebivalstvo je eno izmed najhitreje starajočih se v EU, kar ima negativne posledice za trg dela, zmožnosti za rast v gospodarstvu in za financiranje pokojninskega sistema. Bolgarija mora zato nadaljevati reformo svojega pokojninskega sistema. Poleg tega se spoprijema z velikimi težavami pri racionalizaciji in upravljanju v bolnišničnem sektorju, vključno s pomanjkanjem preglednosti financiranja bolnic ter premalo razvitimi storitvami ambulantne oskrbe. Poleg tega visoka raven formalnih in neformalnih plačil, ki jih mora plačati pacient neposredno, nekaterim segmentom prebivalstva dejansko preprečuje dostop do zdravstvene oskrbe. Kazalniki položaja v zdravstvu so slabi v primerjavi z drugimi državami članicami, kažejo pa, da bodo v prihodnosti morda potrebni strukturno višji javni odhodki za zdravstvo.

(12) Trg dela je v zadnjih letih deloval slabo, s čimer je omejeval sposobnost prilagajanja gospodarstva in spodkopaval njegov potencial za rast. Brezposelnost se je v letu 2013 stabilizirala, vendar je število mladih in dolgotrajno brezposelnih še vedno naraščalo. Bolgarija ima enega od največjih deležev mladih, ki niso niti zaposleni, se ne izobražujejo, niti se ne usposabljajo, kar pomeni veliko neizkoriščenost in premajhno razvitost človeškega kapitala. Pri krepitvi zmogljivosti zavoda za zaposlovanje je bil dosežen le zelo omejen napredek. Obstaja tudi potreba po razširitvi področja uporabe in učinkovitosti aktivne politike trga dela. Bolgarija nima učinkovitih ukrepov, usmerjenih v neregistrirane mlade, vključno z Romi, v skladu s cilji jamstva za mlade. Precejšnji odstotek brezposelnih ni vključen v običajne varnostne mreže (nadomestila za brezposelnost in socialna pomoč), ampak so odvisni od solidarnosti družine in neformalnega dela. Bolgarski državljani so v EU najbolj izpostavljeni tveganjem revščine in socialne izključenosti. Minimalni pragovi za plačilo prispevkov za socialno varnost bi lahko nizko kvalificiranim delavcem preprečili, da v celoti sodelujejo v uradnem gospodarstvu. Opravljeno je bilo nekaj

analiz, da bi se ocenil morebitni učinek, zdaj pa jih je treba oceniti in na njihovi podlagi sprejeti ustrezne politične ukrepe. Ni jasnih smernic za pregledno določanje minimalnih plač v Bolgariji. Zajamčene minimalne plače so se v letu 2013 precej povečale, kar lahko ima negativen učinek na zaposlovanje in bi jih bilo zato treba spremljati.

(13) Bolgarija še vedno ni sprejela zakona o šolstvu, ki bi bil okvir za izvajanje potrebnih celovitih reform šolskega sistema, vključno z modernizacijo učnih načrtov in izboljšanim usposabljanjem učiteljev. Treba bi bilo izboljšati kakovost poklicnega izobraževanja in usposabljanja v Bolgariji ter ga bolje vključiti v splošne izobraževalne strukture, da bi se omogočile prožne povezave, zmanjšalo predčasno opuščanje šolanja ter izboljšal dostop do vseživljenjskega učenja. Visokošolsko izobraževanje se tudi sooča z vztrajnimi izzivi, kako bolje zadovoljiti potrebe trga dela. Nizki standardi certifikatov kakovosti prispevajo k nizki uspešnosti. Razpravlja se o novi strategiji visokošolskega izobraževanja, ki poziva k prestrukturiranju uprave univerz prek neposrednega vključevanja zainteresiranih strani, kot so podjetja in študenti, konsolidacije univerz ter pristopa, ki temelji na uspešnosti, da bi se rezultati izobraževanja boljše uskladili z zahtevami trga dela. Stalen izziv je dostop do izobraževanja za prikrajšane otroke, zlasti Rome. Dvoletno obvezno predšolsko izobraževanje je ključni ukrep v pravi smeri, ki bi ga bilo treba dosledno izvajati skupaj z ukrepi za preprečevanje predčasnega opuščanja šolanja. Treba je okrepiti obstoječe pobude za izboljšanje usposabljanja učiteljev in zmanjšanje dejanske segregacije v šolah. Pravila, ki povezujejo otroške dodatke z udeležbo v izobraževanju, se še ne izvajajo učinkovito.

(14) Širša prizadevanja za posodobitev javne uprave so imela omejen učinek zaradi necelovitega pristopa in nezadostne zavezanosti k poglobljenim reformam. Bolgarija potrebuje usklajeno strategijo za reformo javne uprave, da bi se izboljšala strokovnost in neodvisnost javne uprave ter njenih regulativnih agencij, vključno s sistemom imenovanj in poklicnega razvoja javnih uslužbencev, ki temelji na dosežkih, ter učinkovitimi strukturami za obravnavanje tveganja korupcije. Potrebni so nadaljnji ukrepi za izboljšanje splošnega poslovnega okolja. Izzivi vključujejo postopke za pridobitev dovoljenj in registracijo podjetij. Stečajni postopki trajajo povprečno več kot tri leta in stopnja izterjave je nizka. Leta 2013 so bila sprejeta nova pravila o zamudah pri plačilih, zdaj pa jih je treba izvajati. Ustavil se je razvoj e-uprave, koordinacija pri zagotavljanju interoperabilnosti sistemov in ustvarjanju enotne kontaktne točke ni zadostna, kar omejuje ukrepe za izboljšanje preglednosti in zmanjševanje upravnega bremena. Pri javnih naročilih ni jasnega in kodificiranega pravnega okvira, posledica česar je zapleteno pravno in regulativno okolje, ki pri gospodarskih subjektih povzroča negotovost. Veliko vprašanje, ki vpliva na poslovno okolje v Bolgariji, je tudi neodvisnost sodstva. Bolgarija je sprejela nekaj ukrepov za odpravo korupcije, splošni napredek pa je bil omejen in je še vedno nestanoviten. Potrebnih je več doslednih pregledov in odvračilnih sankcij za navzkrižja interesov. Obstaja tudi potreba po boljšem usklajevanju med ustanovami, ki se ukvarjajo z bojem proti korupciji, ter njihovi zaščiti pred političnim vplivom.

(15) Konkurenca v sektorju električne energije in plina je še vedno omejena. Področja, ki so še posebej problematična za izboljšanje delovanja energetskih trgov, vključujejo borze električne energije in plina ter nepregleden veleprodajni trg. Na prostem trgu z električno energijo prevladuje en sam dobavitelj, omejena velikost trga pa pomeni, da konkurenca ne more izpolnjevati svoje vloge zagotavljanja stroškovne učinkovitosti. Neodvisnost in učinkovitost nacionalnega regulatorja sta omejeni.

Odvisnost od uvoza omejenega števila dobaviteljev in pomanjkanje razvoja infrastrukture ustvarjajo tveganje nenadnih težav z oskrbo. Celovit sveženj ukrepov za izboljšanje energetske učinkovitosti je bi predlagan za financiranje EU v novem programskem obdobju 2014–2020.

(16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo bolgarske ekonomske politike. Ocenila je konvergenčni program in nacionalni reformni program. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena 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 iz točk 1 do 6 spodaj.

(17) Svet je ob upoštevanju te ocene proučil bolgarski konvergenčni program, njegovo mnenje[8] pa je izraženo zlasti v priporočilu iz točke 1 v nadaljevanju.

(18) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program in konvergenčni program. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih iz točk 3, 4 in 5 v nadaljevanju –

PRIPOROČA, da Bolgarija v obdobju 2014–2015 ukrepa, tako da:

1. Okrepi proračunske ukrepe za leto 2014 zaradi nastajajoče vrzeli glede na zahteve Pakta za stabilnost in rast. V letu 2015 okrepi proračunsko strategijo, da bi zagotovila, da se doseže srednjeročni cilj in ta cilj od takrat naprej izpolnjuje. Zagotovi zmogljivosti, da bi nov fiskalni svet uresničil svoja pooblastila. Uvede celovito davčno strategijo, da okrepi pobiranje davkov, se spopade s sivo ekonomijo in zmanjša stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti.

2. Sprejme dolgoročno strategijo pokojninskega sistema, v okviru katere uvede načrtovano povečanje zakonsko določene upokojitvene starosti in določi mehanizem za dolgoročno navezavo zakonsko določene upokojitvene starosti na pričakovano življenjsko dobo, pri čemer postopoma odpravi možnosti predčasnega upokojevanja in izenači zakonsko določeno upokojitveno starost moških in žensk. Zaostri merila za upravičenost do invalidskih pokojnin in postopke njihovega dodeljevanja, na primer z večjim upoštevanjem zmanjšane delovne zmogljivosti prosilcev. Zagotovi učinkovito zdravstveno varstvo, vključno z izboljšanjem preglednosti financiranja bolnišnic, optimiziranjem mreže bolnišnic in razvojem ambulantne oskrbe.

3. Izboljša učinkovitost zavoda za zaposlovanje z razvojem sistema za spremljanje uspešnosti in posveti več pozornosti najbolj ranljivim, kot so nizko kvalificirani in starejši delavci, dolgotrajno brezposelni in Romi. Razširi področje uporabe in učinkovitost aktivnih politik trga dela, da bi te vključevale profile iskalcev zaposlitve in pomagale mladim, ki niso niti zaposleni, se ne izobražujejo, niti se ne usposabljajo, v skladu s cilji jamstva za mlade. Izboljša dejansko kritje nadomestil za brezposelnost in socialne pomoči ter njihovih povezav z aktivacijskimi ukrepi. Nadaljuje celovito revizijo minimalnih pragov za prispevke za socialno varnost, da zagotovi, da sistem ne bo izločal nizko kvalificiranih delavcev iz trga dela. Po posvetovanju s socialnimi partnerji določi pregledne smernice za prilagoditev zajamčenih minimalnih plač ob upoštevanju njihovega učinka na zaposlovanje in konkurenčnost. Da bi zmanjšala revščino, dodatno izboljša dostopnost in učinkovitost socialnih storitev in transferjev za otroke in starejše.

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

4. Sprejme zakon o šolstvu in reforme poklicnega in visokošolskega izobraževanja, da se poveča raven in ustreznost pridobljenih znanj in spretnosti na vseh ravneh, hkrati pa spodbuja partnerstva med izobraževalnimi ustanovami in podjetji, da se rezultati izobraževanja bolje uskladijo s potrebami trga dela. Okrepi kakovost ustanov poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter izboljša dostop do vseživljenjskega učenja. Okrepi prizadevanja za izboljšanje dostopa do kakovostnega vključujočega predšolskega in šolskega izobraževanja prikrajšanih otrok, zlasti Romov, in dosledno izvaja pravila, ki povezujejo plačilo otroškega dodatka z udeležbo v izobraževanju.

5. Še naprej izboljšuje poslovno okolje, zlasti za MSP, z odpravljanjem administrativnih ovir, spodbujanjem e-uprave, racionalizacijo stečajnih postopkov in izvajanjem zakonodaje o zamudah pri plačilih. Izboljšuje sistem javnih naročil z okrepitvijo upravne zmogljivosti in predhodnih pregledov, ki jih izvaja agencija za javna naročila, ter sprejema konkretne ukrepe za uvedbo e-javnega naročanja. Poveča kakovost in neodvisnost sodstva ter pospeši boj proti korupciji.

6. Okrepi reformo energetskega sektorja, da se poveča konkurenca, učinkovitost in preglednost trga ter energetska učinkovitost, zlasti z odpravo tržnih ovir, zmanjšanjem negativnega vpliva reguliranega segmenta, okrepitvijo prizadevanj za oblikovanje preglednega veleprodajnega trga za električno energijo in plin, postopno odpravo kvot ter okrepitvijo neodvisnosti in upravne zmogljivosti energetskega regulatorja. Pospeši izvajanje projektov na področju povezovalnih plinovodov s sosednjimi državami članicami in državami kandidatkami ter okrepi zmogljivosti za obvladovanje motenj v oskrbi z energijo.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik