

## DOPORUČENÍ RADY

ze dne 10. července 2012

## k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska na období 2012–2015

(2012/C 219/03)

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<sup>(1)</sup>, a zejména na čl. 9 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<sup>(2)</sup>, a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

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 Komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na posílené koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby byl posílen evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států<sup>(3)</sup>, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

<sup>(3)</sup> Platnost uvedeného rozhodnutí byla rozhodnutím Rady 2012/238/EU ze dne 26. dubna 2012 o hlavních zásadách politik zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 119, 4.5.2012, s. 47) prodloužena i na rok 2012.

(3) Dne 12. července 2011 přijala Rada doporučení<sup>(4)</sup> k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2011 a 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 Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování, ve které je Bulharsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 1. prosince 2011 přijala Rada závěry, které vyzývají Výbor pro sociální ochranu, aby ve spolupráci s Výborem pro zaměstnanost a dalšími výbory předložil své názory na opatření doporučená v rámci politického cyklu Evropa 2020. Tyto názory jsou součástí stanoviska Výboru pro zaměstnanost.

(6) Evropský parlament byl řádně zapojen do evropského semestru v souladu s nařízením (ES) č. 1466/97 a dne 15. února 2012 přijal usnesení o hledisku zaměstnanosti a sociálním hledisku v roční analýze růstu na rok 2012 a usnesení o příspěvku k roční analýze růstu 2012.

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

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

<sup>(4)</sup> Úř. věst. C 209, 15.7.2011, s. 5.

- (9) Dne 12. dubna 2012 předložilo Bulharsko svůj konvergenční program na období 2012–2015 a svůj národní program reformem 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 ve svém hloubkovém přezkumu dospěla k závěru, že se Bulharsko potýká s makroekonomickou nerovnováhou, byť ne nadměrnou.
- (10) Podle prvního vyčíslení schodku a dluhu, jež v roce 2012 Bulharsko oznámilo za roky 2008–2011 v rámci postupu při nadměrném schodku, byl v roce 2011 schodek veřejných financí pod referenční hodnotou 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Prognóza útvarů Komise z jara 2012 navíc předpovídá, že schodek veřejných financí zůstane pod referenční hodnotou stanovenou ve Smlouvě 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 2012 doporučení pro rozhodnutí Rady<sup>(1)</sup>, kterým se zrušuje rozhodnutí o existenci nadměrného schodku podle čl. 126 odst. 12 Smlouvy.
- (11) Na základě hodnocení konvergenčního programu z roku 2012 podle nařízení (ES) č. 1466/97 došla Rada k závěru, že ve srovnání s prognózou útvarů Komise z jara 2012 je makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce konvergenčního programu, 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 útvarů 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 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 rozpočtového salda<sup>(2)</sup> plánuje Bulharsko, že během období konvergenčního programu 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 řadě rizik plynoucím z i) nižších příjmů vzhledem k optimistickému makroekonomickému scénáři a méně daňově produktivní růstové struktuře ekonomiky a z ii) neefektivnosti ve veřejném sektoru, zejména s ohledem na nedoplatky v oblasti zdravotnictví, což může vést ke značným tlakům na výdaje. Zadluženost je pod 60 % HDP a podle konvergenčního 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 ústavního zákona o rozpočtu, posílila se tak závaznost rozpočtového rámce a zlepšila se předvídatelnost rozpočtového plánování. Přetrvávají však výzvy co do dalšího zlepšování obsahu střednědobého rozpočtového rámce a posilování výkaznictví na aktuálním základě, i prostřednictvím zlepšování kvality a včasnosti výkaznictví ze strany státem vlastněných podniků a veřejné správy na nižší než celostátní úrovni.

- (12) 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 zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu pro muže a pro ženy. Rovněž nedostatečně přispívají k účinnému omezení možností předčasného odchodu do důchodu pro zaměstnance. Klíčovou výzvou zůstává začlenění lidí, kteří neplatí pojistné, jakož i zpřísnění kontrol a kritérií pro přidělování invalidních důchodů.
- (13) Bulharsko má v Unii nejvyšší míru lidí ohrožených závažnou materiální deprivací, přičemž obzvláště dotčeni jsou senioři a děti. Je třeba komplexních opatření. Prioritní by mělo být zefektivnění sociálních transferů. Pouze polovina ekonomicky aktivních Romů je zaměstnána. Nedávno přijatá národní strategie pro integraci Romů se zaměřuje na mnohé překážky integrace, avšak stále musí být podložena podrobným akčním plánem, pokud má být během období 2012–2020 funkční.
- (14) Krize měla obzvláště tvrdý dopad na dělníky s nízkou kvalifikací (kteří tvoří největší skupinu nezaměstnaných) a podstatně zvýšila nezaměstnanost mladých lidí. Od roku 2009 navíc dlouhodobá nezaměstnanost rostla značně rychleji než ve zbytku EU, což odráželo hlavně nárůst kvalifikační a geografické nerovnováhy na trhu práce, neboť rušení pracovních míst bylo soustředěno do segmentu pracovníků s nízkou kvalifikací. Systém pro stanovení minimálních stropů pro pojistné na sociální zabezpečení by měl být přezkoumán, aby se vyvážila potřeba snížit práci načerno, a mělo by být zajištěno, aby

<sup>(1)</sup> Výsledné rozhodnutí Rady 2012/370/EU bylo přijato dne 22. června 2012 (Úř. věst. L 179, 11.7.2012, s. 19).

<sup>(2)</sup> Cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, nově vypočtené útvary Komise na základě informací poskytnutých v programu a za použití společně dohodnuté metody.

pracovníci s nízkou kvalifikací nebyli vylučováni z trhu práce. Opatření, 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 případně „romských mediátorů“. Jsou třeba další opatření ke zlepšení služeb týkajících se aktivace, hledání pracovního místa, sladování nabídky s poptávkou, přeškolení a individualizovaných služeb pro osoby s nízkou kvalifikací.

veřejném sektoru s omezenými pokusy o odstranění jiných zdrojů neefektivity. Využívání prostředků EU zůstává nízké, navzdory soustavnému pokroku v posledních dvou letech. Hlavními důvody jsou existence komplikovaných správních postupů a potíže podniků při zabezpečení spolufinancování. Významnými problémy také zůstávají další zlepšování podnikatelského a regulačního prostředí a dosahování pokroku při zvyšování správní kapacity veřejného sektoru. Zavedení elektronických služeb veřejné správy (e-government) bylo mnohokrát odloženo. Daňový systém v Bulharsku se vyznačuje značnými daňovými úniky a nízkou účinností správy. Správní náklady na výběr daní jsou vysoké, stejně tak časové náklady pro podniky platící daně.

- (15) Bulharsko má v EU (podle Programu OECD pro mezinárodní hodnocení žáků (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, chabým celostátním hodnotícím 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 provázení odpovídajícím řízením, investicemi a politickou vůlí.
- (16) Bulharsko má velmi nízkou úroveň investic do výzkumu a inovací. Ty je třeba zvýšit, aby bylo možné do roku 2020 dosáhnout vnitrostátního cíle ve výši 1,5 % HDP, a musí být vypracována vhodná strategie pro inovace. Správa výzkumu a vývoje v Bulharsku je roztržena. Bulharsko potřebuje posílit své university a vyvinout strategii k zapojení vysokoškolských institucí do inovačních činností. Je třeba dále rozvíjet rámce na podporu spolupráce mezi universitami a soukromým sektorem a financování by mělo být přidělováno v konkurenčním rámci, na základě dosažených výsledků a transparentně. Překážky i nadále zůstávají pro nově založené společnosti a inovativní malé a střední podniky snažící se získat financování. Provádění nástrojů a záruk veřejného financování pro začínající a inovativní podniky je v počáteční fázi a jejich účinky se teprve projeví.
- (17) Správní kapacita Bulharska v současnosti nedostačuje k řádné správě a údržbě projektů v oblasti silniční a železniční infrastruktury a vodních cest. Správní 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 soustavnému pokroku v posledních dvou letech. Hlavními důvody jsou existence komplikovaných správních postupů a potíže podniků při zabezpečení spolufinancování. Významnými problémy také zůstávají další zlepšování podnikatelského a regulačního prostředí a dosahování pokroku při zvyšování správní kapacity veřejného sektoru. Zavedení elektronických služeb veřejné správy (e-government) bylo mnohokrát odloženo. Daňový systém v Bulharsku se vyznačuje značnými daňovými úniky a nízkou účinností správy. Správní náklady na výběr daní jsou vysoké, stejně tak časové náklady pro podniky platící daně.
- (18) 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 dvojím způsobem: i) je třeba skutečně ukládat stanovené sankce a ii) Agentura pro zadávání veřejných zakázek by měla být vybavena pravomocemi z moci úřední.
- (19) 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 nedostatku výměny elektřiny a plynu a neexistence fungujícího vyváženého trhu, jakož i regulovaných cen pro spotřebitele. Bulharsko by mělo nadto zajistit regulační nezávislost přenosové soustavy. Bulharsko je vysoce závislé na jediné cestě zásobování energií a jeho domácí trh s energií funguje neadekvátně a vystavuje je 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 zadávání zakázek, využívání veřejných politik pro soukromé zájmy a špatného řízení energetických společností ve vlastnictví státu.
- (20) Bulharsko přijalo řadu závazků v rámci Paktu euro plus. Tyto závazky a provádění závazků představených 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 jsou zohledněny v doporučeních.

- (21) V kontextu 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 nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii tím, že pro rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni EU. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení 1 až 7.
- (22) Na základě tohoto posouzení Rada přezkoumala konvergenční program a její stanovisko<sup>(1)</sup> je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení 1.
- (23) Na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem a konvergenční program. 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 ještě více zlepšit daňové příjmy a vypořádat se se stínovou ekonomikou. Dále zlepšovat obsahy střednědobého rozpočtového rámce a kvalitu systému výkaznictví.
2. Podniknout další kroky ke snížení rizik pro udržitelnost a zlepšení adekvátnosti důchodového systému, a to sjednocením zákonem stanoveného 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 vnitrostátní iniciativy zaměřené na zaměstnanost 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 integrace Romů.

4. Urychlit reformu relevantních právních předpisů o školách a vysokoškolském vzdělání a doprovodných opatření, a to zaměřením na modernizaci učebních osnov, zlepšením odborné přípravy učitelů a zajištěním skutečného přístupu ke vzdělání pro příslušníky znevýhodněných skupin. Zlepšit přístup k financování pro začínající podniky a pro malé a střední podniky, zejména pro ty, jež jsou zapojeny do inovačních činností.
5. Vystupňovat úsilí o zvýšení správní 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 silniční a železniční infrastruktury 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 skutečně ukládat 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 10. července 2012.

Za Radu  
předseda

V. SHIARLY

<sup>(1)</sup> Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.