



V Bruselu dne 2.6.2014
COM(2014) 403 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2014

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska na rok 2014

{SWD(2014) 403 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2014

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Bulharska na rok 2014

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 politik¹, 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 nerovnováhy², a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise³,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu⁴,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost, Evropa 2020, založenou na posílené koordinaci hospodářských politik, která se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření k posílení evropského potenciálu pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.
- (2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise 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, 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.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2014) 403 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 a P7_TA(2014)0129.

- (3) Dne 29. června 2012 přijali hlavy států nebo předsedové vlád rozhodnutí o Paktu pro růst a zaměstnanost, jenž představuje jednotný rámec opatření na úrovni členských států, Unie a eurozóny využívajících všech dostupných pák, nástrojů a politik. Rozhodli o krocích, které mají být podniknuty na úrovni členských států, a vyjádřili zejména plné odhodlání dosáhnout cílů strategie Evropa 2020 a provést doporučení určená jednotlivým zemím.
- (4) Dne 9. července 2013 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2013 a vydala stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu Bulharska na období 2012–2016.
- (5) Dne 13. listopadu 2013 přijala Komise roční analýzu růstu⁵, která zahájila evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik v roce 2014. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování⁶, ve které je Bulharsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (6) Dne 20. prosince 2013 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila potřebu další diferencované fiskální konsolidace podporující růst, návratu ke standardním podmínkám pro poskytování úvěrů ekonomice, podpory růstu a konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy.
- (7) Dne 5. března 2014 zveřejnila Komise výsledky hloubkového přezkumu Bulharska⁷, který provedla podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Analýza Komise vedla k závěru, že Bulharsko se potýká s makroekonomickou nerovnováhou, která si žádá sledování a politické kroky. Politický zásah si vyžaduje zejména pomalu postupující přizpůsobování trhu práce, zatímco korekce vnější pozice a snižování zadlužení podniků zdárně pokračují.
- (8) Dne 17. dubna 2014 předložilo Bulharsko svůj národní program reforem na rok 2014 a konvergenční program na rok 2014. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy posuzovány současně.
- (9) Cílem rozpočtové strategie vytyčené v konvergenčním programu na rok 2014 je dosáhnout do roku 2016 střednědobého cíle strukturálního deficitu ve výši -1 % HDP. Tento střednědobý cíl je ambicióznější než požadavek obsažený v Paktu o stabilitě a růstu. Bulharsko využívalo možnosti dočasné odchylky od střednědobého cíle, která představovala 0,6 % HDP v roce 2013 a 0,1 % HDP v roce 2014 a byla udělena pro společně financované projekty. Program počítá se zhoršením (přečteného) strukturálního salda o 0,3 % HDP v roce 2014 na -1,3 % HDP, a se zlepšením o 0,3 % HDP v roce 2015 na -1,0 % HDP, čímž se zajistí opětovný soulad se střednědobým cílem. Míra růstu veřejných výdajů by v letech 2014–2015 neměla přesáhnout referenční střednědobé výdajové kritérium. Rozpočtový plán je tudíž v souladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Míra zadlužení je mnohem nižší než 60 % HDP a podle konvergenčního programu se očekává, že do konce programového období se pouze lehce zvýší na 20,6 % HDP. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce konvergenčního programu, je pro období 2014–2015 optimistický, neboť se očekává, že roční růst v roce 2014 dosáhne

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 76 final.

2,1 % a v roce 2015 pak 2,6 %, namísto 1,7 %, resp. 2,0 % předpokládaných v prognóze Komise z jara 2014. Podle prognózy Komise je odchylka Bulharska od jeho střednědobého cíle v roce 2014 vyšší, než se povoluje na základě dočasné odchylky udělené pro společně financované projekty, a požadovaný návrat ke střednědobému cíli se v roce 2015 neočekává. Na základě posouzení konvergenčního programu na rok 2014 a prognózy Komise podle nařízení (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že v období 2014–2015 existuje riziko odchýlení se od střednědobého cíle.

- (10) Ústředními problémy v Bulharsku zůstávají dodržování daňových předpisů a kvalita daňové správy. Dostupné odhady poukazují na značný objem stínové ekonomiky, což potvrzují údaje o nehlášené práci v Bulharsku. Správní náklady související s výběrem daní a náklady na dodržování daňových předpisů jsou relativně vysoké. Navzdory několika přijatým opatřením, jež mají tyto problémy řešit, Bulharsko stále postrádá plně rozvinutou strategii pro dodržování daňových předpisů, kterou by se řídila činnost všech orgánů pověřených výběrem daní a která by zahrnovala předběžnou analýzu nejvýznamnějších rizik spojených s výběrem daní a hodnocení již zavedených opatření, včetně zjednodušujících opatření a lepších kontrol.
- (11) V roce 2013 Bulharsko ustoupilo ze svých minulých závazků v oblasti důchodové reformy. Byly zavedeny další systémy předčasného odchodu do důchodu a plánované každoroční zvyšování zákonem stanoveného věku pro odchod do důchodu bylo odloženo. Nedošlo k žádnému pokroku v oblasti sjednocení důchodového věku mužů a žen a nebyla přijata žádná opatření ke zpřísnění kritérií pro přiznání invalidního důchodu a kontrol, jež by zamezily neoprávněnému přiznávání invalidních důchodů. Bulharsko má jednu z nejrychleji stárnoucích populací v EU, což má negativní dopady na trh práce, potenciál ekonomického růstu a financování důchodového systému. Bulharsko proto musí pokračovat v reformě svého důchodového systému. Bulharsko se rovněž potýká se závažnými problémy v oblasti racionalizace a řízení odvětví nemocniční péče, včetně netransparentního financování nemocnic a nedostatečně rozvinuté ambulantní péče. Kromě toho vysoká míra oficiálních i neoficiálních poplatků hrazených přímo pacienty v podstatě některým skupinám populace znemožňuje přístup ke zdravotní péči. Indikátory zdravotního stavu jsou v porovnání s ostatními členskými státy špatné a vyplývá z nich, že v budoucnu by mohly být vyžadovány strukturálně vyšší veřejné výdaje na zdravotnictví.
- (12) Trh práce v posledních letech nedosahoval příliš dobrých výsledků a to omezovalo přizpůsobivost ekonomiky a oslabovalo její potenciál růstu. Nezaměstnanost se v roce 2013 stabilizovala, avšak počet nezaměstnaných mladých lidí a dlouhodobě nezaměstnaných nadále rostl. Bulharsko má jeden z nejvyšších podílů mladých lidí, kteří nemají zaměstnání a neúčastní se ani vzdělávání nebo odborné přípravy, což vede k vysoké míře nevyužití a nedostatečného rozvoje lidského kapitálu. V rozvoji kapacit úřadu práce bylo dosaženo jen velmi omezeného pokroku. Rovněž je zapotřebí rozšířit působnost a účinnost aktivních politik na trhu práce. Bulharsko postrádá účinná opatření zaměřená na mladé lidi neregistrované u úřadu práce, včetně Romů, jež by byla v souladu s cíli záruky pro mladé lidi. Značná část nezaměstnaných nevyužívá standardních záchranných sítí (dávky v nezaměstnanosti, sociální pomoc) a místo toho spoléhá na solidaritu v rámci rodiny nebo na práci na černo. Občané Bulharska čelí jednomu z nejvyšších rizik chudoby či sociálního vyloučení v celé EU. Minimální limity pro odvody na sociální zabezpečení by mohly nekvalifikovaným pracovníkům bránit v plném zapojení do formální ekonomiky. Bylo provedeno několik analýz k posouzení možného dopadu, které je třeba

vyhodnotit a na jejich základě provést odpovídající kroky. V Bulharsku neexistují jasná pravidla pro transparentní stanovení minimální mzdy. Zákonem stanovená minimální mzda byla v roce 2013 významně zvýšena, což může mít nepříznivý dopad na zaměstnanost, a situace by tudíž měla být sledována.

- (13) Bulharsko dosud nepřijalo zákon o školním vzdělávání, který by poskytoval rámec pro provedení potřebných komplexních reforem vzdělávacího systému, včetně modernizace osnov a lepšího vzdělávání učitelů. Je třeba zvýšit kvalitu odborného vzdělávání a přípravy v Bulharsku a lépe je začlenit do systému všeobecného vzdělávání, což by usnadnilo flexibilní přechod mezi různými typy škol, omezilo předčasné ukončování školní docházky a zlepšilo přístup k celoživotnímu učení. Oproti tomu vysokoškolské vzdělávání se trvale potýká s tím, jak lépe vyhovět potřebám trhu práce. Ke slabým výsledkům přispívá také nízká úroveň certifikace kvality. Projednává se nová strategie v oblasti vysokoškolského vzdělávání, jež vyzývá k restrukturalizaci řízení univerzit prostřednictvím přímého zapojení zúčastněných stran, např. podniků a studentů, konsolidaci univerzit a k přístupu orientovanému na výsledky vedoucím k lepšímu sladění dosaženého vzdělání s požadavky trhu práce. Přetrvávajícím problémem je přístup ke vzdělání pro děti ze znevýhodněného prostředí, především romského původu. Dvouletá povinná předškolní docházka je klíčovým opatřením vedoucím k pozitivním výsledkům, které by mělo být důsledně uplatňováno, spolu s opatřeními k zabránění předčasnému ukončování školní docházky. Je zapotřebí rozšířit stávající iniciativy zaměřené na lepší vzdělávání učitelů a omezení faktické segregace na školách. Pravidla, podle nichž je poskytování příspěvků na dítě podmíněno jeho školní docházkou, nejsou stále účinně uplatňována.
- (14) Zvýšené úsilí o modernizaci veřejné správy mělo jen omezený dopad z důvodu roztržitého přístupu a nedostatečného odhodlání k provedení důkladných reforem. Bulharsko potřebuje koordinovanou strategii pro reformu veřejné správy, která by vedla k větší profesionalitě a nezávislosti veřejné správy a jejich regulačních orgánů a zahrnovala by systém pro jmenování a profesní postup státních zaměstnanců založený na zásluhách a účinné struktury pro řešení korupce. Je zapotřebí trvalého úsilí ke zlepšení všeobecného podnikatelského prostředí. Problém představují postupy pro získání povolení a registraci podniků. Úpadková řízení trvají více než tři roky a míra vymožení pohledávek je nízká. V roce 2013 byly přijaty nové předpisy týkající se pozdních plateb, a je nutné, aby byly uplatňovány. Rozvoj elektronické veřejné správy stagnoval a koordinace vedoucí k zajištění interoperability systémů a vytvoření jednotného kontaktního místa je nedostatečná, čímž je podkopáváno úsilí o zvýšení transparentnosti a snížení administrativní zátěže. V oblasti veřejných zakázek chybí jednoduchý kodifikovaný právní rámec, což vede ke složitému právnímu a správnímu prostředí, které u hospodářských subjektů vyvolává nejistotu. Závažným problémem ovlivňujícím podnikatelské prostředí v Bulharsku zůstává rovněž nezávislost soudnictví. Bulharsko přijalo určité kroky k řešení korupce, avšak doposud bylo dosaženo jen omezeného celkového pokroku, který zůstává nejistý a vyžaduje důslednější kontroly a odrazující sankce v případě střetu zájmů. Rovněž je třeba zajistit lepší koordinaci mezi protikorupčními institucemi a chránit je před politickými vlivy.
- (15) Hospodářská soutěž v odvětví elektrické energie a plynu je i nadále omezená. V zájmu lepšího fungování trhu s energií je třeba zlepšit zejména nedostatečnou výměnu elektřiny a plynu a řešit absenci transparentního velkoobchodního trhu. Volný trh s elektrickou energií ovládá jediný dodavatel a jeho omezená velikost

způsobuje, že hospodářská soutěž nemůže plnit svou funkci při zajištění nákladové efektivity. Nezávislost a účinnost vnitrostátního regulačního orgánu zůstává i nadále omezená. Vzhledem k závislosti na dovozu od omezeného počtu dodavatelů a nedostatečnému rozvoji infrastruktury vzniká riziko výkyvů v dodávkách. Byl navržen ucelený balík opatření ke zlepšení energetické účinnosti, který by měl být v novém programovém období 2014–2020 financován z prostředků EU.

- (16) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Bulharska. Komise posuzovala konvergenční program a národní program reforem. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-hospodářskou politiku Bulharska, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v EU tím, že členské státy získají pro své budoucí rozhodování vstupy na úrovni Unie. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 6.
- (17) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program Bulharska a její stanovisko⁸ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (18) 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 do níže uvedených doporučení č. 3, 4 a 5,

DOPORUČUJE, aby Bulharsko v období 2014–2015 provedlo tato opatření:

1. Posílit rozpočtová opatření pro rok 2014 s ohledem na odchýlení od požadavků Paktu o stabilitě a růstu. V roce 2015 posílit rozpočtovou strategii, aby se zajistilo dosažení střednědobého cíle a jeho plnění i v budoucnosti. Zajistit, aby nová fiskální rada byla schopna plnit svou funkci. Provést komplexní daňovou strategii zaměřenou na účinnější výběr daní, boj se stínovou ekonomikou a snížení nákladů na dodržování daňových předpisů.
2. Přijmout dlouhodobou strategii pro důchodový systém, zahájit plánované každoroční navyšování zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu a zavést v dlouhodobém horizontu mechanismus pro přizpůsobování věku odchodu do důchodu průměrné délce života, a zároveň postupně ukončit možnosti předčasného odchodu do důchodu a sjednotit zákonem stanovený důchodový věk mužů a žen. Zpřísnit kritéria a postupy pro přiznávání invalidních důchodů, například prostřednictvím lepšího zohledňování zbylé pracovní schopnosti žadatelů. Zajistit účinné poskytování zdravotní péče mimo jiné díky lepší transparentnosti financování nemocnic, zdokonalení sítě nemocničních zařízení a rozvoji ambulantní péče.
3. Zlepšit efektivitu úřadu práce prostřednictvím rozvoje systému sledování výkonnosti a lepšího zaměření na nejzranitelnější občany, jako jsou např. nekvalifikovaní a starší pracovníci, dlouhodobě nezaměstnaní a Romové. Rozšířit dosah a účinnost aktivních politik na trhu práce tak, aby odpovídaly profilům uchazečů o zaměstnání a vztahovaly se i na neregistrované mladé lidi, kteří nemají zaměstnání a neúčastní se ani vzdělávání nebo odborné přípravy, v souladu s cíli záruky pro mladé lidi. Zlepšit účinnost poskytování dávek v nezaměstnanosti a sociální pomoci a jejich návaznost na aktivační opatření. Provést komplexní přezkum minimálních limitů pro odvody na sociální zabezpečení s cílem zajistit, aby systém nevyklučoval nekvalifikované pracovníky z trhu práce. V konzultaci se sociálními partnery vypracovat

⁸ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

transparentní pokyny týkající se úpravy zákonem stanovené minimální mzdy s ohledem na dopady na zaměstnanost a konkurenceschopnost. V zájmu zmírňování chudoby pokračovat ve zlepšování dostupnosti a účelnosti sociálních služeb a transferů, zejména pro děti a seniory.

4. Přijmout zákon o školním vzdělávání a pokračovat v reformách odborného a vysokoškolského vzdělávání s cílem zvýšit úroveň a relevanci dosažených dovedností na všech stupních a současně podporovat partnerství mezi vzdělávacími institucemi a podniky v zájmu lepšího přizpůsobení dovedností potřebám trhu práce. Zvýšit kvalitu institucí odborného vzdělávání a přípravy a zlepšit přístup k celoživotnímu učení. Vyvinout větší úsilí ke zlepšení přístupu znevýhodněných dětí, zejména romského původu, ke kvalitnímu inkluzivnímu předškolnímu a školnímu vzdělávání a důsledně uplatňovat pravidla, podle nichž je poskytování příspěvků na dítě podmíněno jeho školní docházkou.
5. Pokračovat ve zlepšování podnikatelského prostředí – zvláště pro malé a střední podniky – omezením byrokracie, prosazováním elektronické státní správy, racionalizací úpadkových řízení a prováděním právních předpisů týkajících se pozdních plateb. Zdokonalit systém zadávání veřejných zakázek prostřednictvím zvýšení správní kapacity, posílení předběžných kontrol prováděných Úřadem pro veřejné zakázky a přijetí konkrétních opatření k zavedení elektronického zadávání zakázek. Zvýšit kvalitu a nezávislost soudnictví a intenzivněji potírat korupci.
6. Pokročit v reformě energetického odvětví s cílem posílit hospodářskou soutěž, účinnost a transparentnost trhu a účinné využívání energie, zejména prostřednictvím odstranění překážek na trhu, snížení podílu regulovaného trhu, většího úsilí o vytvoření transparentního velkoobchodního trhu s elektřinou a plynem, zrušení kvót a posílení nezávislosti a správní kapacity regulačního orgánu v odvětví energetiky. Urychlit projekty propojení rozvodných soustav se sousedícími členskými státy a kandidátskými zeměmi a zvýšit kapacitu pro zvládání výpadků zásobování.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*