



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2014.
COM(2014) 403 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Bugarske za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu konvergencije Bugarske za 2014.

{SWD(2014) 403 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Bugarske za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu konvergencije Bugarske za 2014.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EZ) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije³,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta⁴,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta Europa 2020., temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika, kojom će se usredotočiti na glavna područja u kojima je potrebno djelovanje kako bi se potaknuo europski potencijal održivog rasta i konkurentnosti.
- (2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, koje zajedno čine „integrirane smjernice”. Države članice pozvane su da integrirane smjernice uzmu u obzir u nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2014) 403 završna verzija.

⁴ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

- (3) Predsjednici država i vlada donijeli su 29. lipnja 2012. odluku o Paktu za rast i zapošljavanje, uspostavivši dosljedan okvir za djelovanje na nacionalnoj razini te na razini EU-a i europodručja, koristeći se svim mogućim sredstvima, instrumentima i politikama. Odlučili su da je potrebno poduzeti mjere na razini država članica, a posebice su izrazili potpunu predanost ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. i provedbi preporuka za pojedine države članice.
- (4) Vijeće je 9. srpnja 2013. donijelo preporuku o nacionalnom programu reformi Bugarske za 2013. i dalo mišljenje o bugarskom ažuriranom programu konvergencije za razdoblje 2012. – 2016.
- (5) Komisija je 13. studenoga donijela Godišnji pregled rasta⁵, čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2014. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁶, u kojemu Bugarsku smatra državom članicom za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (6) Europsko vijeće podržalo je 20. prosinca 2013. prioritete za osiguravanje financijske stabilnosti, fiskalne konsolidacije i mjera za poticanje rasta. Pritom je istaknulo potrebu za diferenciranom fiskalnom konsolidacijom koja potiče rast, ponovnom uspostavom uobičajenih uvjeta kreditiranja gospodarstva, promicanjem rasta i konkurentnosti, rješavanjem problema nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacijom javne uprave.
- (7) Komisija je 5. ožujka 2014. objavila rezultate detaljnog preispitivanja za Bugarsku⁷, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Na temelju Komisijine analize zaključuje se da u Bugarskoj još postoje makroekonomske neravnoteže zbog kojih je potrebno praćenje i djelovanje u okviru politika. Zahtijeva se djelovanje u okviru politika osobito u pogledu dugotrajne prilagodbe tržišta rada, dok se u pogledu ispravaka u području vanjskog položaja i korporativnog razduživanja dobro napreduje.
- (8) Dana 17. travnja 2014. Bugarska je dostavila svoj nacionalni program reformi za 2014. i program konvergencije za 2014. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (9) Cilj je proračunske strategije iz programa konvergencije za 2014. postići srednjoročni cilj da do 2016. strukturni deficit iznosi – 1 % BDP-a. Srednjoročni cilj je stroži od onoga koji se zahtijeva u Paktu o stabilnosti i rastu. Bugarska je iskoristila mogućnosti privremenog odstupanja u odnosu na srednjoročni cilj za 0,6 % BDP-a u 2013. i 0,1 % BDP-a u 2014. koje je dopušteno za zajednički financirane projekte. Programom se predviđa smanjenje (ponovno izračunanog) strukturnog salda za 0,3 % BDP-a u 2014. na – 1,3 % BDP-a i povećanje za 0,3 % BDP-a u 2015. na –1,0 % BDP-a, čime se osigurava povratak srednjoročnom cilju. Stopa rasta državnih rashoda ne bi premašila mjerodavnu referentnu vrijednost za srednjoročne rashode za razdoblje 2014. – 2015. Stoga su proračunski planovi u skladu sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu. Udio duga daleko je ispod 60 % BDP-a te se u skladu s programom konvergencije očekuje da će tek neznatno narasti na 20,6 % BDP-a do kraja razdoblja trajanja programa. Optimističan je makroekonomski scenarij za razdoblje 2014. – 2015. na kojem se temelje projekcije

⁵ COM(2013) 800 završna verzija.

⁶ COM(2013) 790 završna verzija.

⁷ SWD(2014) 76 završna verzija.

proračuna u programu konvergencije; očekuje se godišnji rast od 2,1 % u 2014. i 2,6 % u 2015. za razliku od rasta od 1,7 % u 2014. i 2,0 % u 2015. koji je Komisija predvidjela u proljetnoj prognozi 2014. Prema prognozi Komisije bugarsko odstupanje u odnosu na srednjoročni cilj u 2014. veće je od onoga koje se dopušta na temelju privremenog odstupanja dopuštenoga za zajednički financirane projekte, a povratak ostvarenju srednjoročnog cilja neće se ostvariti 2015. Na temelju ocjene programa konvergencije i prognoze Komisije, u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1466/97, Vijeće smatra da postoji rizik od odstupanja u odnosu na srednjoročni cilj u razdoblju 2014. – 2015.

- (10) Glavni izazovi u Bugarskoj i dalje su izvršenje poreznih obveza i kvaliteta porezne uprave. Dostupne procjene upućuju na veliku raširenost sive ekonomije, što potvrđuju podaci o neprijavljenom radu u Bugarskoj. Administrativni troškovi naplate prihoda i troškovi usklađivanja plaćanja poreza prilično su visoki. Unatoč određenim mjerama u tom smjeru, Bugarska i dalje nema sveobuhvatnu strategiju izvršenja poreznih obveza kojom bi se obuhvatili rad svih tijela za naplatu poreza, prethodna analiza najvećih rizika za naplatu poreza i ocjena postojećih mjera, uključujući mjere pojednostavnjivanja i poboljšani nadzor.
- (11) Bugarska se 2013. odmaknula od prethodnih obveza u području mirovinske reforme. Uvedeni su dodatni programi prijevremenog umirovljenja i odgođeno je planirano godišnje povećanje zakonske dobi za umirovljenje. Nije ostvaren napredak u pogledu usklađivanja dobi za umirovljenje muškaraca i žena te nisu poduzeti koraci kako bi se postrožili kriteriji prihvatljivosti i nadzor, čime bi se ograničila zloupotreba dodjeljivanja invalidskih mirovina. Bugarska ima jednu od najbržih stopa starenja stanovništva u EU-u kojom se negativno utječe na tržište rada, potencijal rasta gospodarstva i financiranje mirovinskog sustava. Stoga Bugarska mora nastaviti s reformom mirovinskog sustava. Bugarska je suočena i s važnim izazovima u području racionalizacije i upravljanja bolničkim sektorom, uključujući nedostatak transparentnosti u financiranju bolnica te nedovoljno razvijene usluge ambulantne skrbi. Štoviše, visokom razinom formalnih i neformalnih plaćanja koje izravno snose pacijenti određenim segmentima stanovništva nije omogućen pristup zdravstvenoj skrbi. Pokazatelji zdravstvenog statusa slabi su u usporedbi s drugim državama članicama, što upućuje na moguću potrebu za strukturno većim javnim rashodima za zdravstvo u budućnosti.
- (12) Rezultati na tržištu rada slabi su u zadnjih nekoliko godina, čime se ograničava mogućnost prilagodbe gospodarstva i otežava njegov potencijal rasta. Nezaposlenost se 2013. stabilizirala, no broj nezaposlenih mladih i dugotrajno nezaposlenih osoba nastavlja rasti. Bugarska ima jedan od najvećih udjela mladih koji su nezaposleni i koji nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja, što predstavlja premalo iskorištavanje i nedovoljno razvijanje ljudskih resursa. Postignut je vrlo ograničen napredak u jačanju kapaciteta agencije za zapošljavanje. Potrebno je i raširiti područje aktivnih politika tržišta rada i njihovu učinkovitost. U Bugarskoj nedostaju učinkovite mjere usmjerene na neregistrirane mlade, uključujući Rome, koje su u skladu s ciljevima Jamstva za mlade. Znatno udio nezaposlenih nije obuhvaćen standardnim zaštitnim mrežama (naknade za nezaposlenost i socijalna pomoć) već ovisi o obiteljskoj solidarnosti ili neformalnom radu. Bugarska bilježi jedan od najvećih rizika od siromaštva i socijalne isključenosti u EU-u. Minimalni pragovi za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje mogli bi otežati niskokvalificiranim osobama da u potpunosti sudjeluju u formalnom gospodarstvu. Provedene su određene analize radi procjene mogućeg utjecaja, potrebno ih je

ocijeniti i na temelju njih nastaviti s primjerenim djelovanjem u okviru politika. U Bugarskoj nema jasnih smjernica za transparentno utvrđivanje minimalne plaće. Iznos zajamčene minimalne plaće znatno se povećao 2013., što bi moglo imati negativan utjecaj na zapošljavanje i stoga je potrebno praćenje.

- (13) Bugarska još nije donijela zakon o školskom obrazovanju kojim bi se predvidio okvir za provedbu potrebnih sveobuhvatnih reformi školskog sustava, uključujući modernizaciju kurikuluma i poboljšane izobrazbe za učitelje. Treba poboljšati strukovno obrazovanje i osposobljavanje u Bugarskoj te ga bolje uključiti u opće obrazovne strukture kako bi se omogućile fleksibilne mogućnosti, smanjio broj učenika koji prekidaju školovanje te poboljšao pristup cjeloživotnom učenju. Zbog toga je visoko obrazovanje suočeno sa stalnim izazovima kako bolje ispuniti zahtjeve tržišta rada. Niskim standardima certificiranja kvalitete pridonosi se slaboj uspješnosti. Trenutačno se razmatra nova strategija za visoko obrazovanje kojom bi se izravnim sudjelovanjem zainteresiranih dionika poput poduzeća i studenata restrukturiralo upravljanje sveučilištima, konsolidiralo sveučilišta te uspostavio pristup temeljen na uspješnosti kako bi se obrazovni rezultati bolje uskladili sa zahtjevima tržišta rada. Pristup obrazovanju djece koja žive u nepovoljnim uvjetima, osobito romske djece, i dalje je izazov. Obavezan dvogodišnji predškolski program glavna je mjera u pravom smjeru i trebala bi se strogo provoditi zajedno s mjerama kojima se sprečava prekidanje školovanja. Potrebno je ojačati postojeće inicijative kako bi se poboljšala izobrazba učitelja i *de facto* smanjila segregacija u školama. Pravila o povezivanju doplatka za djecu s pohađanjem redovitog školovanja nisu još učinkovito provedena.
- (14) Veći naponi za modernizaciju javne uprave imali su ograničen utjecaj zbog fragmentiranog pristupa i nedovoljne predanosti detaljnim reformama. Bugarskoj je potrebna usklađena strategija reforme javne uprave kako bi se pojačao profesionalizam i neovisnost javne uprave i njezinih regulatornih agencija, uključujući sustav imenovanja na temelju postignuća i razvoja karijere javnih službenika te učinkovite strukture kojima bi se rješavao rizik od korupcije. Potrebni su trajni naponi kako bi se poboljšalo opće poslovno okruženje. Izazov su postupci dobivanja dozvola i registracije poduzeća. Rješavanje stečaja u prosjeku traje više od tri godine, a stopa povrata je niska. Donesena su nova pravila o zakašnjelim plaćanjima 2013. i potrebna je njihova provedba. Došlo je do zastoja u razvoju e-uprave, osnivanju jedinstvene kontaktne točke i nedovoljnog usklađivanja radi interoperabilnosti sustava, čime se ograničavaju naponi za povećanje transparentnosti i smanjenje administrativnih opterećenja. U području javne nabave nedostaje jednostavan i kodificiran pravni okvir, a posljedica toga je složeno pravno i regulatorno okruženje u kojem postoji nesigurnost za gospodarske subjekte. Neovisnost pravosuđa i dalje predstavlja veliki problem za poslovno okruženje u Bugarskoj. Bugarska je poduzela određene korake za rješavanje korupcije, no cjelokupan je napredak ograničen te i dalje nestabilan zbog čega su potrebne dosljednije provjere i odvraćajuće sankcije za sukobe interesa. Potrebno je i osigurati bolje međusobno usklađivanje institucija za borbu protiv korupcije i zaštititi ih od političkog utjecaja.
- (15) Tržišno natjecanje u sektoru električne energije i plina i dalje je slabo. Područje kojem treba posvetiti posebnu pozornost kako bi se poboljšalo funkcioniranje energetske tržišta je nedostatak burzi plina i električne energije te transparentnog veleprodajnog tržišta. Slobodnim tržištem u području električne energije dominira jedan pružatelj usluga, a zbog ograničene veličine tog tržišta tržišnim natjecanjem ne

može se osigurati troškovna isplativost. Neovisnost i učinkovitost nacionalnog regulatora i dalje su ograničeni. Ovisnost o uvozu od ograničenog broja pružatelja usluga i premali razvoj infrastrukture predstavljaju rizik od poteškoća s opskrbom. Sveobuhvatan paket mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti predložen je za financiranje EU-a u novom programskom razdoblju 2014. – 2020.

- (16) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu bugarske ekonomske politike. Ocijenila je program konvergencije i nacionalni program reformi. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Bugarskoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Komisijine preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 6. u nastavku.
- (17) Vijeće je u okviru ocjenjivanja preispitalo bugarski program konvergencije, a njegovo je mišljenje⁸ navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (18) Vijeće je u okviru Komisijina detaljnog preispitivanja i tog ocjenjivanja preispitalo nacionalni program reformi i program konvergencije. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 3., 4. i 5. dalje u nastavku,

OVIME PREPORUČUJE Bugarskoj da u razdoblju 2014. – 2015. poduzme mjere kako bi:

1. pooštrila proračunske mjere za 2014. u svjetlu rastuće razlike u odnosu na zahtjeve Pakta o stabilnosti i rastu; u 2015. ojačala proračunsku strategiju kako bi omogućila postizanje srednjoročnog cilja i nakon toga ga zadržala; osigurala da novo fiskalno vijeće ispuni svoj mandat; provela opsežnu poreznu strategiju kako bi poboljšala naplatu poreza, suzbijala sivu ekonomiju i smanjila troškove usklađivanja;
2. donijela dugoročnu strategiju za mirovinski sustav nastavljajući planirano godišnje povećanje zakonske dobi za umirovljenje i uspostavljajući mehanizam za dugoročno povezivanje zakonske dobi za umirovljenje i životnog vijeka postupnim ukidanjem mogućnosti za prijevremeno umirovljenje i izjednačavanjem zakonske dobi za umirovljenje muškaraca i žena; pooštrila kriterije prihvatljivosti i postupke dodjeljivanja invalidskih mirovina, na primjer vodeći više računa o preostaloj radnoj sposobnosti podnositelja zahtjeva; poboljšanjem transparentnosti u financiranju bolnica, optimizacijom mreže bolnica i razvojem ambulantne skrbi osigurala učinkovito pružanje zdravstvene skrbi;
3. povećala učinkovitost agencije za zapošljavanje izradom sustava za praćenje učinkovitosti i većim usmjeravanjem na najranjivije, poput niskokvalificiranih osoba, starijih radnika, dugotrajno nezaposlenih i Roma; raširila područje i učinkovitost aktivnih politika tržišta rada kojima bi se uzeli u obzir profili tražitelja zaposlenja i doprlo do neregistriranih mladih koji su nezaposleni i koji nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja u skladu s ciljevima Jamstva za mlade; poboljšala učinkovitost područja naknada za nezaposlenost i socijalne pomoći te njihove povezanosti s mjerama aktivacije; nastavila s opsežnim preispitivanjem minimalnih pragova za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje kako bi osigurala da sustav ne omogući izlazak niskokvalificiranih s tržišta rada; uz savjetovanje sa socijalnim partnerima utvrdila transparentne smjernice za prilagodbu zajamčene minimalne plaće uzimajući u obzir utjecaj na zapošljavanje i konkurentnost; u cilju smanjivanja

⁸ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

siromaštva nastavila poboljšavati pristup socijalnim uslugama i transferima te njihovu učinkovitost za djecu i odrasle;

4. donijela zakon o školskom obrazovanju i nastavila s reformom strukovnog i visokog obrazovanja kako bi se povećala razina i mjerodavnost stečenih vještina na svim razinama, istovremeno potičući partnerstva između obrazovnih ustanova i poduzeća radi boljeg ispunjavanja zahtjeva tržišta rada; povećala kvalitetu ustanova za strukovno obrazovanje i osposobljavanje te poboljšala pristup cjeloživotnom učenju; pojačala napore da se djeci koja žive u nepovoljnim uvjetima, osobito Romima, poboljša pristup kvalitetnom inkluzivnom predškolskom i školskom obrazovanju te strogo provela pravila o povezivanju doplatka za djecu s pohađanjem redovitog školovanja;
5. nastavila poboljšavati poslovno okruženje, osobito za mala i srednja poduzeća, smanjivanjem birokracije, promicanjem e-uprave, pojednostavnjivanjem stečajnih postupaka i provedbom zakonodavstva u području zakašnjelih plaćanja; poboljšala sustav javne nabave povećanjem administrativnih kapaciteta, jačanjem *ex-ante* provjera koje provodi agencija za javnu nabavu i poduzimanjem konkretnih koraka za provedbu e-nabave; poboljšala kvalitetu i neovisnost pravosuđa i pojačala borbu protiv korupcije;
6. pojačala reformu energetskega sektora kako bi povećala tržišno natjecanje, učinkovitost i transparentnost tržišta te energetske učinkovitost, osobito ukidanjem prepreka na tržištu, smanjenjem važnosti reguliranog segmenta, pojačanjem napora da se uspostavi transparentno veleprodajno tržište električne energije i plina, postupnim ukidanjem kvota te jačanjem neovisnosti i administrativnih kapaciteta energetske regulatora; ubrzala interkonekcijske projekte sa susjednim državama članicama i zemljama kandidatkinjama te povećala sposobnost rješavanja poremećaja.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*