

ODPORÚČANIE RADY

z 9. júla 2013,

ktoré sa týka národného programu reforiem Bulharska na rok 2013 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Bulharska na roky 2012 – 2016

(2013/C 217/03)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 9 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh⁽²⁾, a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Európska rada schválila 26. marca 2010 návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre zamestnanosť a rast nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Rada prijala 13. júla 2010 odporúčanie o hlavných usmerneniach pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov⁽³⁾, ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby tieto integrované usmernenia zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.

(3) Hlavy štátov alebo predsedovia vlád členských štátov sa 29. júna 2012 dohodli na Pakte pre rast a zamestnanosť,

ktorý poskytol ucelený rámec opatrení na úrovni členských štátov, na úrovni EÚ aj na úrovni eurozóny, a to s využitím všetkých dostupných stimulov, nástrojov a politík. Rozhodli o opatreniach, ktoré sa prijímajú na úrovni členských štátov, a najmä vyjadrili plný záväzok dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020 a vykonať odporúčania pre jednotlivé krajiny.

(4) Rada 10. júla 2012 prijala odporúčanie⁽⁴⁾ týkajúce sa národného programu reforiem Bulharska na rok 2012 a predložila svoje stanovisko ku konvergenčnému programu Bulharska na roky 2012 – 2015.

(5) Komisia prijala 28. novembra 2012 ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2013. Komisia 28. novembra 2012 takisto prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania, v ktorej určila Bulharsko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorému sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

(6) Európsky parlament je náležite zapojený do európskeho semestra v súlade s nariadením (ES) č. 1466/97 a 7. februára 2013 prijal uznesenie o zamestnanosti a sociálnych aspektoch v ročnom prieskume rastu na rok 2013 a uznesenie o príspevku k ročnému prieskumu rastu na rok 2013.

(7) Európska rada schválila 14. marca 2013 priority na zabezpečenie finančnej stability, fiškálnej konsolidácie, ako aj opatrenia na posilnenie rastu. Zdôraznila potrebu presadzovania diferencovanej fiškálnej konsolidácie, ktorá bude podporovať rast, obnovenia bežných úverových podmienok pre hospodárstvo, podporovania rastu a konkurencieschopnosti, riešenia nezamestnanosti a sociálnych dôsledkov krízy, ako aj potrebu modernizácie verejnej správy.

(8) Komisia uverejnila 10. apríla 2013 podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 výsledky svojho hĺbkového preskúmania týkajúceho sa Bulharska. Vykonaná analýza vedie Komisiu k záveru, že Bulharsko zažíva makroekonomickú nerovnováhu, ktorá si vyžaduje monitorovanie a prijatie politických opatrení. Pozornosť si neustále zasluhuje najmä vplyv znižovania pákového efektu v podnikovom sektore, ako aj priebežná úprava vonkajších pozícií, konkurencieschopnosti a trhov práce.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Platnosť predĺžená na rok 2013 rozhodnutím Rady 2013/208/EÚ z 22. apríla 2013 o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov (Ú. v. EÚ L 118, 30.4.2013, s. 21).

⁽⁴⁾ Ú. v. EÚ C 219, 24.7.2012, s. 9.

- (9) Bulharsko predložilo 19. apríla 2013 svoj národný program reforiem na rok 2013 a svoj konvergenčný program na roky 2012 – 2016. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi týmito programami sa obidva programy posudzovali súčasne.
- (10) Na základe posúdenia konvergenčného programu podľa nariadenia (ES) č. 1466/97 Rada zastáva názor, že vo všeobecnosti sú verejné financie v Bulharsku zdravé. Strednodobý cieľ sa dosiahol v roku 2012. Makroekonomický scenár, ktorý tvorí základ rozpočtových prognóz v programe, je realistický pre obdobie rokov 2013 – 2014, keď sa očakáva, že ročný rast dosiahne úroveň 1,0 % v roku 2013 a 1,8 % v roku 2014. V prognóze útvarov Komisie z jari 2013 sa odhaduje rast HDP na úrovni 0,9 % v roku 2013 a na úrovni 1,7 % v roku 2014. Cieľom rozpočtovej stratégie načrtnutej v konvergenčnom programe je udržať počas programového obdobia štrukturálne rozpočtové saldo v blízkosti strednodobého cieľa. V konvergenčnom programe sa potvrdzuje predchádzajúci strednodobý cieľ na úrovni –0,5 % HDP, ktorý je ambicióznejší, než sa vyžaduje v Pakte stability a rastu. Z (prepočítaného) štrukturálneho rozpočtového salda, ktoré sa podľa odhadov mierne zhorší z deficitu z 0,4 % HDP v roku 2012 na hodnotu v rozpätí 0,7 – 0,8 % HDP v priebehu rokov 2013 – 2016, vyplýva, že Bulharsko je počas obdobia trvania konvergenčného programu okrajovo pod strednodobým cieľom. V rokoch 2013 – 2015 by miera rastu verejných výdavkov pri zohľadnení diskrečných opatrení na strane príjmov zodpovedala referenčnej hodnote pre výdavky uvedenej v Pakte stability a rastu, ale nezodpovedala by jej v roku 2016. Miera dlhu je pod úrovňou 60% HDP a podľa konvergenčného programu sa očakáva, že v roku 2014 dosiahne vrchol na úrovni 20,4% HDP a potom bude v priebehu programového obdobia klesať. Podobne v prognóze útvarov Komisie z jari 2013 sa predpokladá, že pomer dlhu dosiahne v roku 2014 úroveň 20,3 % HDP.
- (11) V posledných rokoch Bulharsko výrazne posilnilo svoj fiškálny rámec, čo prispelo k zachovaniu fiškálnej disciplíny a zvýšeniu vierohodnosti fiškálnej politiky. Nový zákon o verejných financiách, ktorý nadobudne účinnosť v roku 2014, zachováva existujúce numerické fiškálne pravidlá, zavádza nové numerické fiškálne pravidlá, rozširuje svoju pôsobnosť na všetky sektory spadajúce pod vládu, ďalej sprísňuje požiadavky na úrovni obcí a prináša reformu trojročného strednodobého rozpočtového rámca. Je dôležité, aby orgány pokračovali v tomto reformnom úsilí a pripravili pôdu na vykonanie nového zákona o verejných financiách najmä tým, že zriadia plánovanú nezávislú fiškálnu inštitúciu a dajú jej jasný mandát, funkčnú autonómiu a primerané zdroje. V otázke daňovej disciplíny existuje značný priestor na zlepšenie daňovej disciplíny a pokrok v tejto oblasti by Bulharsku umožnil podporovať výdavky zamerané na podporu vyššieho rastu. Napriek tomu, že Bulharsko podniklo určité zreteľné kroky na zníženie nákladov súvisiacich so zabezpečovaním súladu s právnymi predpismi a na zlepšenie výberu daní, jeho daňový systém aj naďalej charakterizujú závažné daňové úniky a nízka efektívnosť administratívy. Administratívne náklady na výber daní sú vysoké, rovnako ako náklady podnikov súvisiace s platením daní. Napriek opatreniam prijatým v záujme zlepšenia daňovej disciplíny je podiel tieňovej ekonomiky podľa odhadov stále vysoký a jeho zníženie si vyžaduje vytrvalé dlhodobé úsilie.
- (12) Zníženie miery predčasného odchodu z trhu práce predstavuje kľúčovú výzvu z hľadiska zlepšenia primeranosti dôchodkového systému, ako aj z hľadiska ponuky pracovnej sily. Miera zamestnanosti starších pracovníkov, najmä starších žien, je pod priemerom EÚ a v prípade veľkého počtu príjemcov vedie k nedostatočným dôchodkovým nárokom. Hoci sa v tejto oblasti už podnikajú dôležité reformy, zostávajúce osobitné režimy vzťahujúce sa na určité povolania patria k faktorom, ktoré prispievajú k zníženiu skutočného veku odchodu do dôchodku. Stavajúc na dosiahnutom pokroku pri zvyšovaní dôchodkového veku by Bulharsko malo tiež pripraviť podmienky a stanoviť dátum pre zavedenie rovnakého zákonného veku odchodu do dôchodku pre mužov aj ženy, ktorí po celý pracovný život platili poisťné. Preskúmanie kritérií a kontrol vzťahujúcich sa na priznávanie invalidných dôchodkov (napr. zavedením kritéria pracovnej spôsobilosti) by významne prispelo k účinnému obmedzeniu zneužívania.
- (13) Bulharsko trpí podpriemernou a klesajúcou mierou zamestnanosti, a pokiaľ ide o nezamestnanosť, medzi jednotlivými regiónmi a podskupinami obyvateľstva panujú vysoké rozdiely. Kríza mala mimoriadne silný vplyv na pracovníkov s nízkou kvalifikáciou a značne zvýšila mieru nezamestnanosti mladých ľudí. Dlhodobá nezamestnanosť je vyššia, než je priemer EÚ. Zreformovaná agentúra pre sprostredkovanie práce by mohla zohrávať významnú úlohu pri zosúladovaní ponuky a dopytu na bulharskom trhu práce prostredníctvom účinnejšieho poradenstva, cielených opatrení v oblasti zamestnanosti a lepšieho identifikovania budúcich požiadaviek na zručnosti. Vďaka včasnému zhodnoteniu prebiehajúcej iniciatívy pre zamestnanosť mladých ľudí by sa mohlo dosiahnuť, aby sa zdroje zacieleni na tie opatrenia, ktoré prinesú najvyššie výnosy z hľadiska tvorby pracovných miest. Aj naďalej zostáva výzvou zabezpečiť, aby sa prostredníctvom systému minimálnych príspevkov do systému sociálneho zabezpečenia dosiahol cieľ zníženia tieňovej ekonomiky bez toho, aby došlo k vytlačeniu nízko kvalifikovaných pracovníkov z trhu. Bulharskí občania sú vystavení najvyššiemu riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia v Únii. Vykonávanie národnej stratégie znižovania chudoby a podporovania sociálneho začlenenia 2020 by malo byť prioritou. Je potrebné zlepšiť prístupnosť a účinnosť sociálnych transferov a zvýšiť efektívnosť sociálnych služieb a prístup k nim, a to najmä pre deti a starších ľudí. Akčný plán pre národnú stratégiu pre integráciu Rómov by mal stanoviť konkrétne opatrenia, primerané finančné prostriedky a zavedenie monitorovacieho mechanizmu, ktorým by sa meral vplyv jednotlivých opatrení.

- (14) Bulharsko stojí pred výzvou zlepšenia celkovej kvality a efektívnosti svojho systému vzdelávania. Konečné prijatie zákona o školskom a predškolskom vzdelávaní pred koncom roka 2013 by poskytlo rámec pre pokrok v potrebných reformách vrátane modernizácie učebných osnov a zapracovania zlepšení do odbornej prípravy a motivačných opatrení pre učiteľov. Pokiaľ ide o vysokoškolské vzdelávanie, v reformách sa dosiahol len veľmi obmedzený pokrok. Existencia významných rozdielov medzi výstupmi vysokoškolského vzdelávania a dopytom na trhu práce zhoršuje štrukturálnu nezamestnanosť a bráni v rozvoji inovačných odvetví s vysokou hodnotou. Slabé výsledky dosahované vo vysokoškolskom vzdelávaní súvisia s nedostatkom stimulov na inštitucionálnej úrovni, ako aj s úrovňou jednotlivých výskumníkov a učiteľov. Zlepšenie kvality a rozsahu systému zdravotnej starostlivosti je pre Bulharsko dlhodobou výzvou. Zvýšenie transparentnosti vo financovaní zdravotnej starostlivosti by prispelo k rastu a konkurencieschopnosti v tomto odvetví. Podiel výdavkov na ambulantnú zdravotnú starostlivosť je nízky, čo obmedzuje prístup k nákladovo efektívnym službám zdravotnej starostlivosti. Vysoká miera priamych platieb fakticky vylučuje určité skupiny obyvateľstva zo služieb zdravotnej starostlivosti. Bulharsko stojí pred dôležitými výzvami v oblasti racionalizácie a riadenia sektoru nemocníc.
- (15) Zlepšenie podnikateľského prostredia v Bulharsku vrátane efektívnejších verejných služieb by významne prispelo ku konkurencieschopnosti domácich spoločností a k prilákaní zahraničných investícií. Rýchlejšie a systematické zavedenie služieb elektronickej verejnej správy predstavuje významný potenciál a okrem iného by mohlo znížiť náklady súvisiace so zabezpečovaním súladu s právnymi predpismi, ako aj administratívne zaťaženie pre podniky. Úplné vykonanie a presadzovanie právnych predpisov vzťahujúcich sa na obchodné spoločnosti vrátane právnych predpisov týkajúcich sa oneskorených platieb a konkurzných konaní by okrem toho značne zlepšilo rámcové podmienky, v neposlednom rade aj pre malé a stredné podniky. Rozvoju malých a stredných podnikov bráni nedostatočný prístup k finančným prostriedkom. Bulharsko má rezervy vo využívaní prostriedkov z programov Únie na podporu malých a stredných podnikov. Dobre fungujúce a nezávislé súdnictvo je základným predpokladom udržateľného hospodárskeho rozvoja. Bulharsko v posledných rokoch pokročilo v reforme súdnictva, najmä čo sa týka modernizácie právneho a inštitucionálneho rámca. Zároveň je však aj naďalej potrebné vynaložiť značné úsilie, aby bolo možné v plnej miere využívať tento rámec, zabezpečiť udržateľnosť výsledkov a posilniť osvojenie reforiem na všetkých úrovniach. Zintenzívnenie snáh v boji proti korupcii by takisto pozitívne prispelo k zlepšeniu podnikateľského prostredia.
- (16) Účinné využívanie finančných prostriedkov Únie má aj naďalej zásadný význam v prípade potrebných verejných investícií. Reforma právnych predpisov o verejnom obstarávaní v roku 2011 predstavovala významný krok k zlepšeniu monitorovania nezrovnalostí, ich predchádzania a sankcionovania. Hoci nové predpisy, ktoré sa okrem iného vzťahujú na projekty spolufinancované EÚ, už nadobudli účinnosť, rozšírenie právomocí Agentúry pre verejné obstarávanie by prispelo k ďalšiemu zlepšeniu účinnosti kontrol *ex ante*.
- (17) Kapacity a nezávislosť regulačných orgánov v kľúčových hospodárskych odvetviach predstavujú dôležité rámcové podmienky pre konkurencieschopnosť. V posledných rokoch došlo k niekoľkým zlepšeniam v dopravnej infraštruktúre Bulharska, ale značný nevyužitý potenciál bráni tomu, aby sa dosiahla dostatočná účinnosť v oblasti poskytovania služieb a v údržbe. Bulharsko musí ešte v plnom rozsahu splniť svoje povinnosti vyplývajúce mu z vnútorného trhu s energiou. Na veľkoobchodnej, ako aj maloobchodnej úrovni pretrvávajú značné výzvy. Osobitnú pozornosť je potrebné venovať pretrvávajúcim prekážkam na trhu, mechanizmom zaručeného zisku a regulovaným cenám, či neexistencii veľkoobchodného trhu s elektrickou energiou a zemným plynom. Keďže Bulharsko je vo výraznej miere závislé na jedinej energetickej trase, hrozí mu vysoké riziko výkyvov v dodávkach energie. V záujme zvýšenia diverzifikácie a bezpečnosti dodávok energie by sa mala urýchliť realizácia projektov budovania elektrických prepojovacích vedení a prepojovacích plynovodov. Nízka energetická efektívnosť predstavuje aj naďalej značnú hospodársku záťaž pre podniky aj súkromných spotrebiteľov. Najmä v oblasti energetickej efektívnosti budov, tak verejných, ako aj súkromných, existuje značný potenciál.
- (18) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra dôkladnú analýzu hospodárskej politiky Bulharska. Posúdila národný program reforiem a konvergenčný program a predložila hĺbkové preskúmanie. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Bulharsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu ekonomických záležitostí Únie tým, že sa poskytnú vstupy na úrovni EÚ pre budúce vnútroštátne rozhodnutia. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do odporúčaní 1 až 7.
- (19) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program a jej stanovisko⁽¹⁾ je premietnuté najmä do odporúčania 1.
- (20) Rada na základe hĺbkového preskúmania vykonaného Komisiou a na základe tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem a konvergenčný program. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 3, 4 a 5,

(1) Podľa článku 9 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Bulharsko prijalo v období rokov 2013 – 2014 opatrenia s cieľom:

1. Zachovať zdravú fiškálnu pozíciu tým, že sa zabezpečí dodržanie strednodobého cieľa a uskutočňovať fiškálnu politiku, ktorá podporuje rast, ako sa uvádza v konvergenčnom programe. Vykonať komplexnú daňovú stratégiu na posilnenie všetkých aspektov daňových právnych predpisov a postupu výberu daní s cieľom zvýšiť príjmy, a to najmä prostredníctvom zlepšenia výberu daní, boja proti tieňovej ekonomike a zníženia nákladov súvisiacich so zabezpečovaním súladu s právnymi predpismi. Zriaďiť nezávislú inštitúciu na monitorovanie fiškálnej politiky a poskytovať analýzu a poradenstvo.
2. Postupne rušiť možnosti predčasného odchodu do dôchodku a zaviesť rovnaký zákonný vek odchodu do dôchodku pre mužov a ženy a vykonávať aktívne politiky trhu práce, ktoré starším pracovníkom umožnia zostať dlhšie na trhu práce. Sprísniť kritériá oprávnenosti na invalidné dôchodky, ako aj kontroly pridelovania invalidných dôchodkov v záujme účinného obmedzenia zneužívania.
3. Urýchliť vykonávanie národnej iniciatívy pre zamestnanosť mladých ľudí, napríklad prostredníctvom záruky pre mladých (¹). Ďalej posilniť kapacitu agentúry pre sprostredkovanie práce tak, aby uchádzačom o zamestnanie poskytovala účinnejšie poradenstvo a aby si vybudovala kapacity na identifikovanie potrieb zručností a ich zosúladenie s dopytom na trhu práce. Posilniť aktívne politiky trhu práce, najmä v súvislosti s národnými systémami zamestnanosti. Prehodnotiť minimálne prahy príspevkov na sociálne zabezpečenie s cieľom zabezpečiť, aby pracovníci s nízkou kvalifikáciou neboli vytlačení z trhu práce. Zabezpečiť konkrétne výsledky národnej stratégie znižovania chudoby a podporovania sociálneho začlenenia 2020 a národnej stratégie pre integráciu Rómov. Zlepšiť prístupnosť a účinnosť sociálnych transferov a služieb, najmä pre deti a starších ľudí.
4. Prijatť zákon o vzdelávaní na školách a zrealizovať reformu vysokoškolského vzdelávania, najmä prostredníctvom lepšieho zladenia výstupov vzdelávania a potrieb na trhu práce a posilnenia spolupráce medzi vzdelávacími inštitúciami, výskumom a podnikateľskou sférou. Zlepšiť prístup znevýhodnených detí, najmä z rómskeho etnika, k inkluzívnemu vzdelávaniu. Zabezpečiť účinný prístup k zdravotnej starostlivosti a zlepšiť oceňovanie služieb zdravotnej starostlivosti prostredníctvom prepojenia financovania nemocníc s ich výsledkami a rozvoja ambulantnej starostlivosti.
5. Podniknúť ďalšie kroky na zlepšenie podnikateľského prostredia prostredníctvom zníženia byrokracie, vykonania stratégie v oblasti elektronickej verejnej správy a vykonania právnych predpisov o oneskorených platbách. Zlepšiť kvalitu a nezávislosť súdnictva a účinnejšie bojovať proti korupcii. Zlepšiť prístup malých a stredných podnikov a začínajúcich podnikov k finančným prostriedkom.
6. Urýchliť čerpanie finančných prostriedkov EÚ. Zabezpečiť riadne vykonanie právnych predpisov o verejnom obstarávaní prostredníctvom rozšírenia rozsahu kontrol *ex ante* vykonávaných Agentúrou pre verejné vykonávanie s cieľom predchádzať nezrovnalostiam.
7. Posilniť nezávislosť národných regulačných orgánov a administratívne kapacity, najmä v energetike a doprave, ako aj v odpadovom a vo vodnom hospodárstve. Odstrániť prekážky na trhu, kvóty, územné obmedzenia a reguláciu cien a dobudovať trhové štruktúry tým, že sa vytvorí transparentný veľkoobchodný trh s elektrickou energiou a zemným plynom. Urýchliť projekty budovania elektrických prepojovacích vedení a prepojovacích plynovodov a zvýšiť kapacity tak, aby bola krajina schopná čeliť prerušeniu dodávok. Zintenzívniť úsilie na zlepšenie energetickej efektívnosti.

V Bruseli 9. júla 2013

Za Radu
predseda
R. ŠADŽIUS

(¹) Podľa odporúčania Rady z 22. apríla 2013 (Ú. v. EÚ C 120, 26.4.2013, s. 1).