

Bruxelles, 13. lipnja 2016.
(OR. en)

9192/16

ECOFIN 445
UEM 192
SOC 309
EMPL 205
COMPET 279
ENV 324
EDUC 179
RECH 171
ENER 187
JAI 433

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9120/16 ECOFIN 412 UEM 162 SOC 276 EMPL 172 COMPET 249 ENV 293 EDUC 149 RECH 141 ENER 154 JAI 399 - COM(2016) 323 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni Nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2016) 323 završna verzija.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2016.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2016.

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

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

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) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2016. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je Bugarska utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Bugarsku za 2016. objavljeno je 26. veljače 2016. U njemu je ocijenjen napredak Bugarske u provedbi preporuka za Bugarsku koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te napredak te zemlje u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. donijela komunikaciju u kojoj su predstavljeni rezultati detaljnog preispitivanja. U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Bugarskoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Konkretno, gospodarstvo je i dalje obilježeno preostalim slabostima u financijskom sektoru i visokom korporativnom zaduženošću u kontekstu visoke razine nezaposlenosti.

- (3) Bugarska je 15. travnja 2016. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2016. i svoj Program konvergencije za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova međusobna povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedinu zemlju. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

³ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

- (5) Bugarska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2016. planira postupno poboljšanje ukupnog salda s -1,9 % BDP-a u 2016. na -0,2 % BDP-a u 2019. Srednjoročni proračunski cilj, strukturni deficit od 1 % BDP-a, planira se ostvariti od 2017. Prema Programu konvergencije očekuje se da će udio državnog duga u BDP-u doseći vrhunac od 31,8 % u 2018. te pasti na 30,8 % u 2019. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije blago je povoljan. Mjere potrebne za podupiranje planiranih ciljeva deficita počevši od 2017. nadalje nisu dovoljno određene. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. postoji rizik od određenog odstupanja od fiskalne prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2016. kao i 2017., ne bude li promjene u politikama. Na temelju ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir proljetnu prognozu Komisije za 2016. Vijeće smatra da se očekuje da će Bugarska uglavnom biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Bez obzira na to, za osiguravanje njihova ispunjavanja u 2016. i 2017. bit će potrebne dodatne mjere.
- (6) Bugarska je ostvarila određeni napredak u izvršavanju prošlogodišnje preporuke da potrošnju u području zdravstva učini učinkovitijom, osobito izradom nacionalnog plana za zdravstvo zahvaljujući kojem će biti moguće planiranje zdravstvenih rashoda u skladu s teritorijalnim kriterijima i potrebama stanovništva. Bugarski zdravstveni sustav suočen je s velikim izazovima, uključujući ograničen pristup, nisku razinu financiranja i loše zdravstvene ishode. Unatoč nedavnim naporima za poboljšanje ubiranja poreza, siva ekonomija i dalje je velik izazov koji utječe na javne prihode. Neprijavljeni rad, uključujući nepotpuno prijavljene plaće i izbjegavanje doprinosa za socijalnu sigurnost, uzrokuje narušavanje tržišta rada i smanjenje fiskalnih prihoda.
- (7) Slučajevima nerazboritog poslovanja u financijskom sektoru, osobito u bankarskom sektoru, zajedno s neučinkovitim nadzorom stvoreno je okružno koje pogoduje gomilanju neravnoteža. Dovođenjem nedavno pokrenutih preispitivanja bankarskog sektora, sektora osiguranja i sektora mirovinskih fondova na transparentan način i u skladu s najboljim međunarodnim praksama te poduzimanjem potrebnih daljnjih mjera doprinijet će se jačanju povjerenja u financijski sektor. Nadalje, trajni naponi za poboljšanje financijskog nadzora u bankarskom i nebankarskom sektoru igrat će važnu ulogu u jačanju financijskog sustava i njegovu usmjeravanju na pružanje potpore makroekonomskom oporavku.

- (8) Tržište rada lagano se oporavilo, ali preostale slabosti i dalje ometaju rast i ograničavaju sposobnost prilagodbe gospodarstva. Strukturna priroda dugotrajne nezaposlenosti, smanjivanje i starenje radne snage, slabo sudjelovanje na tržištu rada i neusklađenosti vještina ometaju prilagodbu tržišta rada. Iako se nezaposlenost postupno smanjuje, i dalje su prisutni važni izazovi, primjerice u pogledu dugotrajno nezaposlenih i mladih koji nisu zaposleni niti su u sustavu obrazovanja ili osposobljavanja. Uloga aktivnih politika tržišta rada u pomaganju tim skupinama da pristupe tržištu rada mogla bi biti veća. Fragmentacija i ograničena suradnja među različitim agencijama koje pružaju naknade i usluge uključivanja na tržište rada otežava aktivaciju osoba koje primaju socijalne naknade. U okviru pilot-projekta osnovani su namjenski centri za zapošljavanje i socijalnu pomoć u kojima se kombiniraju usluge agencija za zapošljavanje i socijalnu pomoć, ali još nije donesena odluka o povećanju opsega projekta nakon njegova završetka u prosincu 2016.
- (9) Iako je i dalje najniža u Uniji, minimalna plaća u Bugarskoj znatno se povećala od 2011., a nedostatak objektivnih kriterija za određivanje minimalne plaće stvara nesigurnost. Unatoč djelovanju vlade i socijalnih partnera u tom području Bugarska još nema jasne smjernice ni transparentne kriterije za određivanje minimalne plaće kojima se u obzir uzima njezin učinak na otvaranje radnih mjesta, socijalne uvjete i konkurentnost.
- (10) U Bugarskoj su razina rizika od siromaštva i socijalne isključenosti i razina nejednakosti još vrlo visoke. Stalni izazovi u pogledu uključivanja Roma u radnu snagu, olakšanja prijelaza između školovanja i zaposlenja te poboljšanja opsega i učinkovitosti socijalnih i zdravstvenih politika i politika tržišta rada ometaju napredak u uklanjanju siromaštva i socijalne isključenosti. Općim programom minimalnog dohotka zahvaća se vrlo mali dio stanovništva i pružaju vrlo ograničene razine potpore. Razina naknada ispod je praga siromaštva i nije povećana u skladu s razvojem prosječne i minimalne plaće tijekom proteklih godina. Procjene o pokrivenosti upućuju na to da velik broj ciljanih korisnika ne prima socijalne naknade. Ublažavanju siromaštva doprinio bi veći obuhvat ciljnih skupina uz zadržavanje fiskalne odgovornosti.

- (11) Kapacitet obrazovnog sustava za uključenje ranjivih skupina i davanje relevantnih vještina polaznicima ograničen je. Ranjive skupine poput Roma i učenika iz siromašnih obitelji i dalje se suočavaju sa znatnim preprekama pristupu obrazovanju i njegovu završavanju. Razina upisa u sve razine obrazovanja među romskim stanovništvom znatno je niža nego među neromskim. Stopa ranog napuštanja školovanja i dalje raste, a osobito je visoka u ruralnim područjima i slabije razvijenim regijama. Uklanjanje prepreka sudjelovanju djece koja žive u nepovoljnim uvjetima u predškolskom odgoju ključno je za poboljšanje rezultata obrazovanja i sprečavanje napuštanja školovanja. Novi zakon o predškolskom i školskom obrazovanju koji je Parlament donio u rujnu 2015. važan je korak u smjeru sveobuhvatne reforme školskog sustava. Provedbom tog zakona zajedno s ciljanim mjerama za uklanjanje nezakonodavnih prepreka potpunom sudjelovanju ugroženih skupina u obrazovanju trebalo bi se doprinijeti poboljšanju potencijala za rast bugarskog gospodarstva i socijalnoj koheziji u dugom roku. Stopa upisa u visoko obrazovanje i stopa njegova završavanja u porastu su, dok se stopa zaposlenosti osoba koje su nedavno diplomirale polako povećava iako je i dalje znatno ispod prosjeka EU-a.
- (12) Rizici koji proizlaze iz visokog korporativnog duga i prepreka smanjenju financijske poluge i dalje su znatni. Postojećim stečajnim okvirom daje se malo prostora za učinkovit postupak rješavanja duga i slabo se rješava visoka razina korporativne zaduženosti. Reformama za olakšanje postupaka stečaja poduzeća moglo bi se poboljšati smanjenje financijske poluge i otvoriti put novom kreditiranju i ulaganju.
- (13) Sustav javne nabave u Bugarskoj i dalje je obilježen strukturnim slabostima, uključujući sustavne nepravilnosti u postupcima javne nabave, nedostatak administrativnog kapaciteta i manjkave mehanizme kontrole, zajedno sa sustavnim žalbenim sudskim postupcima koji su često uzrok kašnjenja radova na terenu. U pogledu potpunog prelaska na e-javnu nabavu postignut je tek ograničeni napredak. Nedostaci bugarskog sustava javne nabave uzrok su prekida u isplatama i financijskim ispravcima u kontekstu programâ financiranja EU-a, a imaju učinak i na šire poslovno okružje.

- (14) Nestabilne politike i nedostatak povjerenja u ključne javne institucije, primjerice pravosuđe, važni su čimbenici kojima se sprečavaju ulaganja u bugarsko gospodarstvo. Polagana provedba reformi javne uprave i reformi u posebnim sektorima kao što su istraživanje, inovacije i energija otežava napredak u poboljšanju ulagačke klime. Iako je Bugarska donijela strateški okvir za reformu i modernizaciju svoje javne uprave, napredak je polagan, a provedba se često odlaže. Novo zakonodavstvo ne podliježe sustavnoj procjeni rizika iako su poduzeti određeni naponi da se to promijeni. Česte promjene pravnog okvira uzrok su nesigurnosti i utječu na poslovno okruženje. Korupcija je i dalje velik izvor zabrinutosti, a slabe i fragmentirane institucije nastavljaju ometati odgovor nacionalnih tijela na taj problem. Bugarskoj se u okviru mehanizma suradnje i provjere dostavljaju preporuke u pogledu reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala. Iako su od iznimne važnosti za opće poslovno okruženje, ta područja slijedom toga nisu obuhvaćena preporukom za Bugarsku.
- (15) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu bugarske ekonomske politike i objavila je u Izvješću za Bugarsku za 2016. Ocijenila je i Program konvergencije i Nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Bugarskoj u proteklom godinama. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Bugarskoj, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnog gospodarskog upravljanja EU-om pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine EU-a. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku.

- (16) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije, a njegovo je mišljenje⁴ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (17) S obzirom na detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi i Program konvergencije. Preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku,

⁴ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Bugarska u 2016. i 2017. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Ostvariti godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a prema srednjoročnom proračunskom cilju u 2016. i 2017. Dodatno poboljšati ubiranje poreza i poduzeti mjere za smanjenje opsega neformalnog gospodarstva, uključujući neprijavljeni rad.
2. Do kraja 2016. završiti preispitivanje kvalitete imovine i test otpornosti banaka na stresove. Do kraja 2016. dovršiti preispitivanje bilanci i test otpornosti osiguravajućih društava na stresove te preispitivanje imovine mirovinskih fondova. Poduzeti, prema potrebi, daljnje mjere u sva tri sektora i nastaviti s poboljšanjem nadzora bankarskog i nebankarskog sektora.
3. Jačati i integrirati socijalnu pomoć, uključujući relevantne socijalne usluge, i aktivne politike tržišta rada, osobito u pogledu dugotrajno nezaposlenih i mladih koji nisu zaposleni niti su u sustavu obrazovanja ili osposobljavanja. Povećati pružanje kvalitetnog obrazovanja ugroženim skupinama, uključujući Rome. Poboljšati učinkovitost zdravstvenog sustava poboljšanjem dostupnosti i financiranja te rezultate u zdravstvu. Utvrditi smjernice i kriterije za određivanje minimalne plaće u suradnji sa socijalnim partnerima. Povećati opseg i primjerenost programa minimalnog dohotka.
4. Provesti reformu stečajnog okvira kako bi se ubrzali postupci oporavka i sanacije te poboljšati njihovu učinkovitost i transparentnost. Povećati kapacitet sudova u odnosu na postupke stečaja. Ojačati kapacitet agencije za javnu nabavu i ugovornih tijela te poboljšati osmišljavanje postupaka javne nabave i njihovu kontrolu, osobito potpunom provedbom Nacionalne strategije razvoja sektora javne nabave (2014. – 2020.). Ubrzati uvođenje e-javne nabave.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik
