

Bruselj, 13. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. 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
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Bolgarije za leto 2016 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2016

V prilogi vam pošljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2016) 323 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

**v zvezi z nacionalnim programom reform Bolgarije za leto 2016
in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Bolgarije za leto 2016**

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Bolgarijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled.
- (2) Poročilo o državi za Bolgarijo za leto 2016 je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Bolgarije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija je 8. marca 2016 sprejela sporočilo, v katerem je predstavila rezultate poglobljenega pregleda. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Bolgariji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. Na gospodarstvo še vedno vplivajo zlasti preostale šibkosti v finančnem sektorju in visoka zadolženost podjetij, ki jih spremlja visoka stopnja brezposelnosti.

- (3) Bolgarija je 15. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016 in konvergenčni program za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta³, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem.

³ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

- (5) Za Bolgarijo trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v konvergenčnem programu za leto 2016 načrtuje postopno izboljšanje nominalnega salda na – 1,9 % BDP v letu 2016 in –0,2 % BDP v letu 2019. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP, naj bi bil dosežen v letu 2017. V skladu s konvergenčnim programom se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP dosegel vrh v letu 2018 pri 31,8 %, nato pa se v letu 2019 znižal na 30,8 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je rahlo ugoden. Potrebni ukrepi za podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja od leta 2017 dalje niso bili dovolj podrobno opredeljeni. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 obstaja tveganje za določen odklon od prilagoditvene poti za doseganje srednjeročnega proračunskega cilja tako v letu 2016 kot 2017, če bo politika ostala nespremenjena. Svet na podlagi ocene konvergenčnega programa in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da bo Bolgarija na splošno izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast. Kljub temu bodo za zagotovitev izpolnjevanja določb v letih 2016 in 2017 potrebni dodatni ukrepi.
- (6) Bolgarija je dosegla določen napredek pri izvajanju lanskega priporočila glede izboljšanja učinkovitosti odhodkov za zdravstveno varstvo, zlasti s pripravo nacionalnega načrta za zdravje, ki bo omogočil načrtovanje zdravstvenih odhodkov v skladu z ozemeljskimi merili in potrebami prebivalstva. Bolgarski zdravstveni sistem se sooča z velikimi izzivi, med drugim z omejenim dostopom do zdravstva, nizkimi sredstvi ter slabimi zdravstvenimi rezultati. Siva ekonomija kljub nedavnim prizadevanjem za izboljšanje pobiranja davkov ostaja pomemben izziv, ki vpliva na javne prihodke. Neprijavljeno delo, vključno z dohodki, ki niso v celoti prijavljeni, in izogibanjem plačilu socialnih prispevkov izkrivlja trg dela in zmanjšuje davčne prihodke.
- (7) Primeri nepreudarnih poslovnih praks v finančnem sektorju, zlasti v bančnem sektorju, so skupaj z neučinkovitim nadzorom ustvarili okolje, v katerem se neravnotežja kopičijo. Treba je na pregleden način in v skladu z najboljšimi mednarodnimi praksami dokončati nedavno začeti pregled sektorjev bančnih, zavarovalniških in pokojninskih skladov ter sprejeti potrebne nadaljnje ukrepe, ki bodo okrepili zaupanje v finančni sektor. Tudi nadaljnja prizadevanja za izboljšanje finančnega nadzora v bančnem in nebančnem sektorju bodo imela pomembno vlogo pri krepitvi finančnega sistema, da bo lahko podpiral porajajoče se makroekonomsko okrevanje.

- (8) Razmere na trgu dela so se nekoliko izboljšale, vendar preostale slabosti še vedno ovirajo rast in omejujejo sposobnost prilagajanja gospodarstva. Prilagajanje trga dela je oteženo zaradi strukturne narave dolgotrajne brezposelnosti, krčenja in staranja delovne sile, nizke udeležbe na trgu dela ter neusklajenosti ponudbe in povpraševanja po znanjih in spretnostih. Čeprav se brezposelnost postopoma zmanjšuje, še vedno obstajajo pomembni izzivi, na primer v zvezi z dolgotrajno brezposelnimi in mladimi, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo. Aktivne politike zaposlovanja bi lahko imele večjo vlogo pri nudenju podpore tem skupinam za lažji dostop do trga dela. Aktivacijo ljudi, ki prejemajo socialne ugodnosti, ovira razdrobljenost in omejeno sodelovanje med različnimi organi, ki zagotavljajo ugodnosti in storitve ponovnega vključevanja na trg dela. V okviru pilotnega projekta so bili razviti namenski centri za zaposlovanje in socialno pomoč, ki združujejo storitve agencije za zaposlovanje in agencije za socialno pomoč, vendar zaenkrat ni bila sprejeta odločitev, da se projekt izvede v večjem obsegu po zaključku pilotnega projekta decembra 2016.
- (9) Čeprav je bolgarska minimalna plača še vedno najnižja v Uniji, se je od leta 2011 znatno povečala, pri čemer ni objektivnih meril za določanje minimalne plače, kar ustvarja negotovost. Kljub prizadevanjem vlade in socialnih partnerjev na tem področju Bolgarija še vedno nima jasnih smernic ali preglednih meril za določanje minimalne plače, ki bi upoštevali vpliv minimalne plače na ustvarjanje delovnih mest, socialne razmere in konkurenčnost.
- (10) Bolgarija ima še vedno zelo visoko stopnjo tveganja revščine ali socialne izključenosti in neenakosti. Napredek v boju proti revščini in socialni izključenosti ovirajo trdovratni izzivi pri vključevanju Romov na trg dela, olajševanju prehoda iz izobraževanja v zaposlitev ter izboljševanju dosega in učinkovitosti socialne in zdravstvene politike ter politike trga dela. Splošna shema minimalnega dohodka zagotavlja zelo omejeno raven podpore prebivalstvu. Raven nadomestil je pod pragom revščine in ni bila povišana v skladu z rastjo povprečne minimalne plače v zadnjih letih. Ocene o dosegu nadomestil kažejo, da velik del ciljnih upravičencev ni deležen ugodnosti. Boljše doseganje ciljnih skupin ob hkratnem ohranjanju fiskalne odgovornosti bi pomagalo ublažiti revščino.

- (11) Izobraževalni sistem ima omejene zmogljivosti za vključevanje ranljivih skupin in opremljanje učencev z ustreznimi spretnostmi. Ranljive skupine, kot so Romi in učenci iz revnih družin, se še vedno soočajo z velikimi ovirami pri dostopu do izobraževanja in njegovem dokončanju. Stopnja vpisa Romov na vseh ravneh izobraževanja je znatno nižja kot pri ostalih prebivalcih. Stopnja zgodnjega opuščanja šolanja še naprej raste in je še posebej visoka na podeželju in v manj razvitih regijah. Odpravljanje ovir za vključevanje prikrajšanih otrok v predšolsko vzgojo je ključno za izboljšanje izobraževalnih rezultatov in preprečevanje osipa. Novi zakon o predšolski vzgoji in šolskem izobraževanju, ki ga je parlament sprejel septembra 2015, je pomemben korak k celoviti prenovi šolskega sistema. Izvajanje te zakonodaje, skupaj s ciljno usmerjenimi ukrepi za odpravo nezakonodajnih ovir za polno udeležbo prikrajšanih skupin v izobraževanju, naj bi prispevalo k dolgoročnemu izboljšanju potenciala bolgarskega gospodarstva za rast in socialne kohezije. Vpis v terciarno izobraževanje in stopnje dokončane študije se povečujejo in stopnja zaposlenosti nedavnih diplomantov se počasi izboljšuje, čeprav je še vedno znatno pod povprečjem EU.
- (12) Tveganja, ki izhajajo iz visoke zadolženosti podjetij in ovir za razdolževanje, so še vedno znatna. Obstoječi insolvenčni okvir zagotavlja malo možnosti za učinkovito prestrukturiranje dolga in le malo prispeva k zmanjševanju visoke zadolženosti podjetij. Reforme za olajšanje postopkov zaradi insolventnosti za podjetja bi lahko izboljšale razdolževanje ter omogočile nova posojila in naložbe.
- (13) Sistem javnih naročil v Bolgariji še naprej zaznamujejo strukturne slabosti, vključno s sistematičnimi nepravilnostmi pri postopkih javnega naročanja, pomanjkanjem upravnih zmogljivosti in pomanjkljivimi nadzornimi mehanizmi, hkrati pa se zaradi sistematičnih pritožb na sodiščih dela na terenu pogosto zavlečejo. Pri popolnem prehodu na e-javno naročanje je bil dosežen zgolj omejen napredek. Pomanjkljivosti bolgarskega sistema javnih naročil vodijo do prekinitev plačil in finančnih popravkov v programih financiranja EU ter vplivajo tudi na širše poslovno okolje.

- (14) Nestabilne politike in pomanjkanje zaupanja v ključne javne ustanove, kot je pravosodje, predstavljajo pomembne ovire, ki odvrčajo od naložb v bolgarsko gospodarstvo. Počasno izvajanje reform javne uprave in reform v določenih sektorjih, kot so raziskave, inovacije in energija, ovirajo napredek pri izboljšanju naložbenega okolja. Čeprav je Bolgarija sprejela strateški okvir za prenovo in posodobitev javne uprave, je napredek na tem področju počasen in izvajanje se pogosto odlaga. Pri novi zakonodaji se ocena učinka ne izvaja sistematično, čeprav si država v določeni meri prizadeva, da bi to spremenila. Pogoste spremembe pravnega okvira ustvarjajo negotovost ter vplivajo na poslovno okolje. Korupcija je še vedno razlog za precejšnjo zaskrbljenost, odziv nacionalnih organov na ta problem pa še naprej ovirajo šibke in razdrobljene institucije. Bolgarija prejema priporočila za področje reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje. Zato ta področja niso zajeta v priporočilih za Bolgarijo, čeprav so sicer ključna za splošno poslovno okolje.
- (15) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Bolgarije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Bolgarija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Bolgariji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 4.

- (16) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program, njegovo mnenje⁴ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1.
- (17) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in konvergenčni program. Priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 4 –

⁴ V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Bolgarija v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,5 % BDP za doseg srednjeročnega proračunskega cilja v letih 2016 in 2017. Dodatno izboljša pobiranje davkov in sprejme ukrepe za zmanjšanje obsega neformalne ekonomije, vključno z delom na črno.
2. Do konca leta 2016 dokonča pregled kakovosti sredstev in obremenitvene teste bank. Do konca leta 2016 dokonča pregled bilanc stanja in obremenitveni test za zavarovalnice ter pregleda sredstva zasebnih pokojninskih skladov. Po potrebi sprejme nadaljnje ukrepe v vseh treh sektorjih ter nadaljuje izboljševanje nadzora bančnega in nebančnega sektorja.
3. Okrepi in poveže socialno pomoč, vključno z ustreznimi socialnimi storitvami, ter aktivne politike trga dela, zlasti za dolgotrajno brezposelne ter mlade, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo. Poveča zagotavljanje kakovostnega izobraževanja za prikrajšane skupine, vključno z Romi. Izboljša učinkovitost zdravstvenega sistema z izboljšanjem dostopa do zdravstvenega varstva, njegovega financiranja in zdravstvenih rezultatov. V posvetovanju s socialnimi partnerji oblikuje smernice in merila za določanje minimalne plače. Poveča doseg in ustreznost sheme minimalnega dohodka.
4. Prenovi insolvenčni okvir za pospešitev postopkov sanacije in reševanja ter izboljša njihovo učinkovitost in preglednost. Poveča zmogljivost sodišč v zvezi s postopki v primeru insolventnosti. Okrepi zmogljivost agencije za javna naročila in javnih naročnikov ter izboljša zasnovo postopkov javnega naročanja in nadzor nad njimi, zlasti z doslednim izvajanjem nacionalne strategije za razvoj sektorja javnih naročil (2014–2020). Pospeši uvedbo e-javnega naročanja.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik