

Bruxelles, 12. lipnja 2017.
(OR. en)

9284/17

ECOFIN 393
UEM 142
SOC 372
EMPL 287
COMPET 390
ENV 489
EDUC 217
RECH 173
ENER 212
JAI 470

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	ST 9231/17 ECOFIN 364 UEM 113 SOC 342 EMPL 257 COMPET 359 ENV 459 EDUC 187 RECH 143 ENER 183 JAI 434 - COM(2017) 502 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2017.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2017) 502 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2017.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2017.

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 neravnoteža,² a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2017. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 9. i 10. ožujka 2017. Komisija je 16. studenoga 2016. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je Bugarska utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Bugarsku za 2017. objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Bugarske u rješavanju preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Bugarske u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 22. veljače 2017. U svojoj analizi Komisija je zaključila da u Bugarskoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Konkretno, u Bugarskoj i dalje postoje neravnoteže povezane s preostalim slabostima u financijskom sektoru i visokom korporativnom zaduženosti u kontekstu visoke stope dugotrajne nezaposlenosti.
- (3) Bugarska je svoj Nacionalni program reformi za 2017. i svoj Program konvergencije za 2017. dostavila 17. svibnja 2017., nakon isteka roka.

- (4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. 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 ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (5) Bugarska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2017., nadovezujući se na uravnoteženo stanje proračuna iz 2016., planira ukupni deficit od 0,6 % BDP-a u 2017. Predviđa se blago poboljšanje ukupnog deficita u 2018., na 0,5 %BDP-a, a nakon toga mali suficit. Tijekom programskog razdoblja planira se ispunjavanje srednjoročnog proračunskog cilja, strukturnog deficita od 1 % BDP-a. Prema Programu konvergencije za 2017. očekuje se da će se udio državnog duga u BDP-u postupno smanjiti s 29,5 % BDP-a u 2016. na 23,8 % u 2020. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije uvjerljiv je.

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.

- (6) Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Bugarskoj da 2017. ostvari godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Stvarni podaci upućuju na to da je Bugarska 2016. nadmašila svoj srednjoročni proračunski cilj. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2017. predviđa se promjena strukturnog salda sa suficita od 0,1 % BDP-a u 2016. na deficit od 0,4 % BDP-a u 2017. i 0,3 % BDP-a u 2018., uz pretpostavku da ne dođe do promjene politike. Usprkos tom pogoršanju predviđa se da će strukturni saldo ostati iznad srednjoročnog proračunskog cilja za obje godine. Općenito, Vijeće smatra da se predviđa da će Bugarska 2017. i 2018. ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (7) Ulažu se naponi na poboljšanju ubiranja poreza. Unatoč poboljšanjima porezna disciplina i dalje je izazov. Siva ekonomija i neprijavljeni rad još su vrlo prisutni. Administrativno opterećenje povezano s porezom je smanjeno, ali je i dalje veliko. Čini se da su mjerama za smanjenje birokracije dosad postignuti ograničeni rezultati, a nema naznaka bitnih poboljšanja u pogledu dobrovoljnog ispunjavanja poreznih obveza. U tim okolnostima čini se da je provedba pravila ključna ne samo za provedbu kontrola nego i za bolje sprečavanje kršenja poreznih propisa. Čini se da je akcijski plan povezan s jedinstvenom nacionalnom strategijom za poboljšanje ubiranja poreza za razdoblje 2015. – 2017. koristan alat, osobito u pogledu ocjenjivanja i poboljšavanja koordinacije i učinkovitosti niza administrativnih tijela u području poreza. *Ex post* analizom učinka posebnih mjera moglo bi se doprinijeti odgovarajućoj ocjeni, planiranju i usmjeravanju budućih mjera porezne discipline. Te će mjere biti uključene u sveobuhvatnu jedinstvenu nacionalnu strategiju i zamijeniti postojeću strategiju koja ističe krajem 2017.

- (8) U dogovoru i suradnji s relevantnim europskim tijelima bugarska tijela provela su preispitivanja kvalitete imovine i testove otpornosti na stres bankarskog sektora i sektora osiguranja te preispitivanje imovine privatnih mirovinskih fondova. Iako je rezultatima potvrđena opća otpornost tih sektora, utvrđene su određene slabosti, među ostalim i u određenim sustavno važnim institucijama. Budući da daljnje mjere još nisu u potpunosti provedene, uzroci slabosti i dalje su prisutni. Osim toga, tim trima preispitivanjima nisu u potpunosti obuhvaćena određena pitanja, uključujući procjenu nelikvidnih financijskih instrumenata i imovine te izloženosti povezanih strana. Nadzorna tijela mogla bi pri rješavanju tih pitanja primijeniti konzervativniji pristup. Neriješeni problemi u sektoru osiguranja uključuju i postupanje s određenim ugovorima o reosiguranju, određena potraživanja povezana s osiguranjem i nadzor na razini grupe.
- (9) Kako bi se spriječilo ponovno pojavljivanje sličnih neravnoteža u budućnosti, potrebno je dovršiti mjere za poboljšanje nadzora bankarskog sektora i uložiti dodatne napore u poboljšanje nadzora nebankarskog sektora. Imovina čiju je vrijednost teško procijeniti i neprimjerene poslovne prakse, uključujući kreditiranje između povezanih društava i na temelju poznanstava i dalje su ključni izazovi za bugarska tijela. Bugarska nacionalna banka pokrenula je plan reforme i razvoja nadzora bankarskog sektora, koji se među ostalim temelji i na nalazima Svjetske banke i MMF-a. Plan se provodi, ali možda će biti potrebne izmjene s obzirom na rezultate programa procjene financijskog sektora. Manjkavosti nadzora utvrđene preispitivanjem sektora osiguranja i mirovinskog fonda upućuju na potrebu da Povjerenstvo za financijski nadzor izradi i provede sveobuhvatan plan za jačanje nadzora, među ostalim i poboljšanjem svojeg unutarnjeg upravljanja i funkcioniranja. Kako bi se osigurala potpuna vjerodostojnost, taj bi se plan trebao temeljiti na najboljim međunarodnim praksama u tom području, a trebalo bi ga izraditi i provesti u bliskoj suradnji s relevantnim europskim tijelima, uključujući, prema potrebi, u njega i doprinos trećih pružatelja usluga.

- (10) Korporativni dug i dalje je visok (znatno veći nego u usporedivim zemljama), što opterećuje bilance poduzeća i može ograničiti kreditnu potražnju i ulaganja u srednjem roku. Kako bi se smanjila i dalje visoka razina loših kredita poduzećima, bugarska nadležna tijela bankama bi trebala olakšati postupak rješavanja duga s pomoću opsežnog skupa alata. Primjerice, ubrzavanjem reforme stečajnog okvira poboljšalo bi se pravno okružje za rješavanje problema loših dugova i omogućilo izvansudsko restrukturiranje. Izvan stečajnog okvira alatima bi se moglo obuhvatiti preporuke nadzornih tijela bankama s osobito visokim razinama loših kredita. To bi također moglo uključivati mjere kojim je cilj da podaci o kvaliteti imovine budu transparentniji kako bi se doprinijelo produbljivanju sekundarnog tržišta loših kredita.
- (11) Nedavna kretanja na tržištu rada pozitivna su, ali strukturni problemi i dalje su prisutni. Radna snaga i dalje se smanjuje zbog starenja stanovništva i iseljavanja. S obzirom na strukturne promjene u gospodarstvu bitno je iskoristiti neiskorišteni potencijal radne snage. Trenutačno je tržište rada obilježeno velikim udjelom dugotrajno nezaposlenih u ukupnom broju nezaposlenih i visokom stopom neaktivnosti, ograničenom uključenosti mladih na tržište rada i nedostatkom vještina i neusklađenošću postojećih i traženih vještina. Iako je stopa nezaposlenosti 2015. pala ispod prosjeka Unije, udio dugotrajne nezaposlenosti, stopa mladih koji nisu zaposleni ne obrazuju se niti osposobljavaju i niska stopa zaposlenosti niskokvalificiranih radnika i dalje su veliki izazovi. S obzirom na te izazove, aktivne politike tržišta rada nedovoljno su usmjerene na skupine u nepovoljnom položaju i njihove potrebe, što otežava njihovu zapošljivost. Osim toga, kada je riječ o primateljima socijalnih naknada, njihovo sudjelovanje na tržištu rada može biti ograničeno zbog nedovoljne integracije službi za zapošljavanje i socijalnih službi.

- (12) Bolji obrazovni rezultati i veća dostupnost kvalitetnog uključivog redovnog obrazovanja i dalje su izazovi, a tim se promjenama može pridonijeti smanjenju siromaštva. Iako se rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti djece blago smanjio, i dalje je jedan od najviših u Uniji i čvrsto je povezan s razinom obrazovanja roditelja. Stjecanje osnovnih vještina prema rezultatima OECD-ova Programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA) iz 2015. upućuje na činjenicu da je udio učenika koji postižu ispodprosječne rezultate u čitanju, matematici i prirodnim znanostima jedan od najviših u Uniji. Planiranu metodologiju za poboljšanje financiranja školstva tek treba izraditi. Cilj joj je poduprijeti ostvarivanje ravnomjernih rezultata pružanjem dodatne pomoći školama koje postižu slabe rezultate. Djeci iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa, a osobito romskih obitelji, ne nude se *de facto* jednake mogućnosti obrazovanja, među ostalim u ranom djetinjstvu. Provodi se reforma strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, ali njegova kvaliteta i suradnja s poduzećima i socijalnim partnerima nisu dovoljne. I dalje se postupno uvodi dvojno obrazovanje. Financiranjem na temelju rezultata nastoji se poboljšati kvaliteta visokog obrazovanja i njegova relevantnost za tržište rada.
- (13) Ograničena dostupnost, niska razina financiranja, iseljavanje stručnjaka i loši ishodi zdravstvene zaštite i dalje su ključni izazovi u zdravstvenom sustavu. Loše pokriće obveznog zdravstvenog osiguranja, uključujući loše pokriće izvanbolničkih medicinskih usluga i visoka izravna plaćanja, pojedincima otežavaju pristup zdravstvenoj skrbi. Ako se provedu u cijelosti, nedavne mjere, kao što je selektivno ugovaranje bolničkih usluga na temelju nacionalnog plana za zdravstvo, imaju potencijal za poboljšanje pristupa zdravstvenoj skrbi i osiguranje jednakosti.
- (14) Iako je i dalje je najniža u Uniji, razina minimalne plaće u Bugarskoj znatno je porasla od 2011. Usprkos dogovoru koji su poslodavci i sindikati postigli u pogledu kriterija, u uspostavi objektivnog mehanizma ostvaren je ograničeni napredak. Nedostatak transparentnog mehanizma kojim se u obzir uzimaju gospodarski i socijalni kriteriji, uvjeti na tržištu rada i institucionalni aspekt njihove primjene može ugroziti pravilnu ravnotežu između ciljeva pružanja potpore zapošljavanju i konkurentnosti te zaštite dohotka od rada. Usprkos određenim neslaganjima među socijalnim partnerima tijekom neuspjelih pregovora o minimalnim pragovima u pogledu socijalne zaštite za 2017., socijalni dijalog u zemlji i dalje postoji.

(15) Visok udio osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti i dalje je velik gospodarski i društveni izazov. Bugarska je i dalje najsiromašnija država članica u Uniji, a skupine u nepovoljnom položaju, primjerice Romi, djeca, starije osobe i stanovnici ruralnih područja, time su nerazmjerno pogođene. Nakon nekoliko godina stalnog poboljšanja stopa rizika od siromaštva za starije osobe znatno se pogoršala. Starije žene izložene su osobito visokom riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti zbog njihova obično kraćeg razdoblja uplaćivanja doprinosa za mirovinsko osiguranje. Iako se stanje u pogledu relativnog siromaštva djece poboljšalo, razina siromaštva u toj skupini i dalje je vrlo visoka. Deinstitutionalizacija djece nastavlja se zahvaljujući donošenju novog akcijskog plana. Međutim, kada je riječ o odraslim osoba i osobama s invaliditetom, s time se i dalje zaostaje. Dohodovna nejednakost važan je rastući problem. Omjer dohotka 20 % najbogatijih i 20 % najsiromašnijih kućanstava narastao je sa 6,1 u 2012. na 7,1 u 2015. te je sada među najvišima u Uniji. Razlika u dohodovnoj nejednakosti prije i poslije oporezivanja i socijalnih transfera u Bugarskoj među najnižima je u Uniji. Sustavom socijalne zaštite, uključujući opći program minimalnog dohotka, ne pružaju se odgovarajuće razine potpore. Pokrivenost stanovništva socijalnim naknadama i dalje je niska zbog vrlo strogih uvjeta za njezino dobivanje. Razina minimalnog dohotka i dalje je niska i nije ažurirana od 2009., a ne postoji ni transparentan mehanizam prilagodbe.

- (16) Mjere za unapređenje sustava javne nabave uspostavljene su, ali njihova stvarna dodana vrijednost tek se treba pokazati. Potrebno je osigurati odgovarajuću i učinkovitu provedbu novog sustava *ex ante* kontrola koji se temelji na riziku. Provedba preporuka danih u okviru preispitivanja sustava žalbi i dalje je izazov jer su učinkoviti pravni lijekovi ključni za provedbu važnih projekata. Administrativne kapacitete Agencije za javnu nabavu nakon procjene trebalo bi prilagoditi kako bi odražavali funkcije te agencije. Nadalje, potrebno je ojačati administrativne kapacitete ugovornih tijela, među ostalim na temelju metodološke podrške koju pruža Agencija za javnu nabavu te centraliziranih i/ili pomoćnih aktivnosti nabave koje središnja tijela za javnu nabavu pružaju središnjoj upravi, općinama i sektoru zdravstva. Rad na uvođenju e-javne nabave kako bi se povećala transparentnost javne nabave još je u tijeku. Jamčenje nepristranosti javnih ponuda i sprečavanje mogućih sukoba interesa i dalje su važna pitanja. Usprkos nedavnim reformama za osuvremenjenje javne uprave učinkovitost i djelotvornost javnih institucija i dalje je ograničena. U 2016. dovršene su brojne pravne izmjene radi uspostave odgovarajućeg pravnog okvira, ali njihova učinkovita i sustavna provedba predstavljaju izazov.

- (17) Bugarska je 2016. donijela važne reforme za rješavanje dugotrajnog problema neovisnosti i kvalitete pravosuđa. Međutim, budući da su reforme donesene tek nedavno, još je prerano za procjenu njihova učinka. Potrebne su dodatne mjere u brojim područjima. Korupcija je u Bugarskoj i dalje velik problem koji otežava ulaganja na nacionalnoj i lokalnoj razini. Nadležna tijela predstavila su 2015. ambicioznu strategiju za borbu protiv korupcije, ali je njezina provedba još u ranoj fazi. Slabe i fragmentirane institucije, loši rezultati u području kaznenog progona u slučajevima na visokoj razini i sve slabija parlamentarna potpora reformi i dalje negativno utječu na bugarsku politiku borbe protiv korupcije. Bugarskoj se u okviru mehanizma suradnje i provjere⁴ dostavljaju preporuke u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala. Ta područja stoga nisu obuhvaćena preporukama za Bugarsku.
- (18) Komisija je u okviru europskog semestra 2017. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Bugarske i objavila je u izvješću za Bugarsku za 2017. Ocijenila je i odgovor na preporuke upućene Bugarskoj u proteklom godinama.
- (19) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće smatra da se očekuje da će Bugarska ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (20) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 2. i 3. u nastavku,

⁴ Odluka Komisije od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma suradnje i provjere napretka Bugarske u ispunjavanju posebnih mjerila u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala (SL L 354, 14.12.2006., str. 58).

PREPORUČUJE da Bugarska 2017. i 2018. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Dodatno poboljšati ubiranje poreza i poreznu disciplinu, među ostalim sveobuhvatnim skupom mjera nakon 2017. Poboljšati izvršenje mjera za smanjenje opsega neformalnoga gospodarstva, osobito neprijavljenog rada.
2. Poduzeti dodatne mjere nakon preispitivanja financijskog sektora, osobito u pogledu ugovora o reosiguranju, nadzora na razini grupe, imovine koju je teško procijeniti i izloženosti povezanih strana. Poboljšati nadzor bankarskog i nebankarskog sektora provedbom sveobuhvatnih akcijskih planova, u bliskoj suradnji s europskim tijelima. Olakšati smanjenje još visokih loših kredita poduzećima na temelju sveobuhvatnog skupa alata, među ostalim ubrzanjem reforme stečajnog okvira i promicanjem funkcionalnog sekundarnog tržišta loših kredita.
3. Poboljšati usmjerenost aktivnih politika tržišta rada i integraciju službi za zapošljavanje i socijalnih službi za skupine u nepovoljnom položaju. Povećati dostupnost kvalitetnog redovnog obrazovanja, prije svega za Rome. Povećati pokriće zdravstvenog osiguranja, smanjiti izravna plaćanja i riješiti problem manjka zdravstvenih djelatnika. U suradnji sa socijalnim partnerima uspostaviti transparentan mehanizam za utvrđivanje minimalne plaće. Povećati pokriće i primjerenost minimalnog dohotka.
4. Osigurati učinkovitu provedbu strategije nacionalne javne nabave za razdoblje 2014. – 2020.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik