



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.5.2017.
COM(2017) 502 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2017.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2017.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

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 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) Komisija je 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta⁵, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2017. 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 upozoravanja⁶, u kojemu je utvrdila da je Bugarska država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Bugarsku za 2017.⁷ objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Bugarske u odnosu na provedbu preporuka za Bugarsku koje je Vijeće

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2017) 502 final.

⁴ P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 i P8_ TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

⁷ SWD(2017) 68 final/3.

donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke donesene prethodnih godina te napredak Bugarske u ostvarenju svojih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, koji su također objavljeni 22. veljače 2017.⁸ U svojoj analizi Komisija zaključuje 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 nije dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2017. i svoj Program konvergencije za 2017.
- (4) Kad je riječ o programima država članica u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020., u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je predviđeno zakonodavstvom kojim se uređuju europski strukturni i investicijski fondovi⁹, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka po državama članicama, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmjeni svoje relevantne programe u okviru strukturnih i investicijskih fondova. Komisija je dostavila dodatne smjernice o primjeni tih odredbi¹⁰.
- (5) Na Bugarsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada nije dostavila svoj Program konvergencije za 2017. do roka utvrđenog Uredbom (EZ) br. 1466/97.
- (6) Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Bugarskoj da 2017. ostvari godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a prema srednjoročnom proračunskom cilju. Potvrđeni podaci upućuju na to da je Bugarska 2016. već ostvarila svoj srednjoročni proračunski cilj. Na temelju proljetne prognoze Komisije 2017. predviđa se pogoršanje 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. 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 za poboljšanje ubiranja poreza. Unatoč poboljšanjima porezna disciplina i dalje je izazov. Siva ekonomija i neprijavljeni rad još su vrlo prisutni. Administrativno opterećenje povezano s porezom veliko je. Čini se da su mjerama za smanjenje birokracije dosad postignuti ograničeni rezultati, a nema naznaka bitnih poboljšanja u pogledu dobrovoljnog ispunjivanja 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 poboljšanja koordinacije i učinkovitosti niza administrativnih tijela u području poreza. *Ex post*

⁸ COM(2017) 90 final.

⁹ Članak 23. Uredbe (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.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

analizom učinka posebnih mjera moglo bi se pridonijeti odgovarajućoj procjeni, planiranju i usmjeravanju budućih mjera porezne discipline. Te će mjere zamijeniti postojeću strategiju koja ističe krajem 2017.

- (8) U dogovoru i suradnji s relevantnim europskim tijelima bugarska tijela provela su preispitivanje kvalitete imovine i test otpornosti na stresove bankarskog sektora i sektora osiguranja te preispitivanje imovine privatnih mirovinskih fondova. Iako je rezultatima potvrđena opća otpornost sektora, utvrđene su određene slabosti, među ostalim i u određenim sustavno važnim institucijama. Budući da mjere praćenja 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 primijeniti konzervativniji pristup rješavanju tih pitanja. 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 za 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 restrukturiranja i razvoja nadzora banaka, 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. Manjkavost nadzora utvrđena preispitivanjem sektora osiguranja i mirovinskog fonda upućuje 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 europskim tijelima, uključujući prema potrebi 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, nadležna tijela bankama bi trebala olakšati postupak rješavanja duga s pomoću opsežnog skupa alata. Primjerice, ubrzavanjem reforme stečajnog okvira poboljšalo bi se pravno okruženje za rješavanje problema loših dugova i omogućilo izvansudsko restrukturiranje. Izvan stečajnog okvira alati bi mogli obuhvaćati preporuke nadzornih tijela bankama s osobito visokim razinama loših kredita. Time bi podaci o kvaliteti imovine postali transparentniji i pridonijelo bi se integraciji 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 velikom dugotrajnom nezaposlenošću i neaktivnošću, ograničenom uključenosti mladih na tržište rada i nedostatkom i neusklađenošću vještina. Iako je stopa nezaposlenosti 2016. pala ispod prosjeka EU-a, udio dugotrajne nezaposlenosti, stopa mladih koji nisu zaposleni niti su u sustavu obrazovanja ili osposobljavanja 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, kad je riječ o primateljima socijalnih naknada, zbog nedovoljne integracije službi za zapošljavanje i socijalnih službi može se ograničiti njihovo sudjelovanje na tržištu rada.

- (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 među djecom blago smanjio, i dalje je jedan od najviših u EU-u i čvrsto je povezan s razinom obrazovanja roditelja. Stjecanje osnovnih vještina prema rezultatima testova u okviru PISA-e 2015. upućuje na činjenicu da je udio učenika koji postižu ispodprosječne rezultate u čitanju, matematici i prirodnim znanostima jedan od najviših u EU-u. Planirana metodologija za poboljšanje financiranja školstva tek se treba izraditi. Cilj joj je poduprijeti ostvarenje ravnomjernijih rezultata pružanjem dodatne pomoći školama koje postižu slabe rezultate. Djeci iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa, osobito u slučaju romskih obitelji, ne nude se jednake mogućnosti obrazovanja, uključujući u ranom djetinjstvu. Provodi se reforma strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, ali njegova kvaliteta i suradnja s poduzećima i socijalnim partnerima nisu dovoljne. Dvojno obrazovanje i dalje se postupno uvodi. 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 EU-u, razina minimalne plaće u Bugarskoj znatno je narasla od 2011. Usprkos dogovoru koji su poslodavci i sindikati postigli u pogledu kriterija, ostvaren je ograničeni napredak u uspostavi objektivnog mehanizma. 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 i zaštite dohotka od rada. Usprkos određenim neslaganjima među socijalnim partnerima tijekom neuspjelih pregovora o minimalnim pragovima u pogledu socijalne zaštite, socijalni dijalog u zemlji i dalje postoji.
- (15) Visok udio osoba izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti i dalje je velik gospodarski i društveni izazov. Bugarska je i dalje najsiromašnija država članica, 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 smanjila. 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 visoka. Deinstitutionalizacija djeca 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 znatan je rastući problem. Omjer dohotka 20 % najbogatijih

i 20 % najsiromašnijih kućanstava narastao je sa 6,1 2012. na 7,1 2015. te je sada među najvišima u EU-u. Razlika između dohotka prije i poslije oporezivanja i socijalnih transfera u Bugarskoj među najnižima je u EU-u. Sustavom socijalne zaštite, uključujući opći program minimalnog dohotka (koji se sastoji od mjesečne socijalne pomoći i naknade za grijanje), 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 transparentni 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 u okviru preispitivanja sustava žalbi i dalje je izazov jer su učinkoviti pravni lijekovi ključni za provođenje važnih projekata. Administrativne kapacitete agencije za javnu nabavu nakon procjene trebalo bi prilagoditi kako bi odražavali funkcije agencije. Nadalje, potrebno je ojačati administrativne kapacitete ugovornih tijela, među ostalim na temelju potpore koju agencija i 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 nepristranost 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 znatne 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 provjere 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 provela sveobuhvatnu analizu bugarske ekonomske politike i objavila je u Izvješću za Bugarsku za 2017. Ocijenila je i odgovor na preporuke upućene Bugarskoj u proteklim 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 Komisijino detaljno preispitivanje i ovu ocjenu, preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 2. i 3. u nastavku,

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

1. Dodatno poboljšati ubiranje poreza i poreznu disciplinu, uključujući sveobuhvatnim skupom mjera nakon 2017. Poboljšati izvršenje mjera za smanjenje opsega neformalnoga gospodarstva, osobito neprijavljeni rad.

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, uključujući 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. Uspostaviti transparentni mehanizam za utvrđivanje minimalne plaće u suradnji sa socijalnim partnerima. Povećati pokrivenost i primjerenost minimalnog dohotka.
4. Osigurati učinkovitu provedbu strategije nacionalne javne nabave za razdoblje 2014. – 2020.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*