



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 22. 5. 2017
COM(2017) 502 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Bulharska na rok 2017

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Bulharska na rok 2017

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Bulharska na rok 2017

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Bulharska na rok 2017

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 koordinácii¹, 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 nerovnováh², a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie³,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu⁴,

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) Komisia 16. novembra 2016 prijala ročný prieskum rastu,⁵ čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2017. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada v dňoch 9. až 10. marca 2017. Komisia 16. novembra 2016 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania⁶, v ktorej Bulharsko určila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2017) 502 final.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 a P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

- (2) Správa o Bulharsku na rok 2017⁷ bola uverejnená 22. februára 2017. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Bulharsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 12. júla 2016, následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania prijaté v predchádzajúcich rokoch a pokrok Bulharska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Bolo v nej zahrnuté aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011, výsledky ktorého boli takisto uverejnené 22. februára 2017⁸. Z analýzy Komisie vyplýva záver, že v Bulharsku existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy. Konkrétne Bulharsko aj naďalej čelí nerovnováham súvisiacim s pretrvávajúcimi slabými miestami vo finančnom sektore a vysokým zadlžením podnikov v kontexte vysokej dlhodobej nezamestnanosti.
- (3) Bulharsko v stanovenej lehote nepredložilo svoj národný program reforiem na rok 2017 ani svoj konvergenčný program na rok 2017.
- (4) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili v rámci programov členských štátov týkajúcich sa európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“) na roky 2014 – 2020. V súlade s právnou úpravou EŠIF⁹ platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní pre jednotlivé krajiny, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoje príslušné programy EŠIF a uskutočnil v nich zmeny. Komisia k uplatňovaniu uvedených pravidiel poskytla ďalšie usmernenia¹⁰.
- (5) Bulharsko v súčasnosti podlieha preventívnej časti Paktu stability a rastu. Vláda nepredložila svoj konvergenčný program na rok 2017 v lehote stanovenej nariadením (ES) č. 1466/97.
- (6) Rada 12. júla 2016 Bulharsku na rok 2017 odporučila dosiahnuť ročnú fiškálnu úpravu na úrovni 0,5 % HDP smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu. Výsledné údaje ukazujú, že Bulharsko splnilo svoj strednodobý rozpočtový cieľ už v roku 2016. Na základe prognózy Komisie z jari 2017 sa predpokladá, že pri nezmenenej politike štrukturálne saldo zaznamená zhoršenie, keď sa z prebytku vo výške 0,1 % HDP v roku 2016 premení na deficit na úrovni 0,4 % HDP v roku 2017 a 0,3 % HDP v roku 2018. Napriek tomuto zhoršeniu sa predpokladá, že štrukturálne saldo sa v oboch rokoch udrží nad úrovňou strednodobého rozpočtového cieľa. Rada celkovo zastáva názor, že Bulharsko v roku 2017 a 2018 podľa predpokladov dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.
- (7) Pokračuje sa v úsilí, ktorého cieľom je zlepšiť výber daní. Napriek dosiahnutým zlepšeniam je daňová disciplína naďalej problémom. Podiel tieňového hospodárstva a nelegálnej práce je stále vysoký. Administratívne zaťaženie v daňovej oblasti je značné. Opatrenia na zníženie byrokracie podľa všetkého doteraz priniesli len slabé výsledky a pokiaľ ide o dobrovoľné dodržiavanie daňovej disciplíny, absentujú

⁷ SWD(2017) 68 final/3.

⁸ COM(2017) 90 final.

⁹ Článok 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006, Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

náznaky výraznejšieho zlepšenia. V tejto situácii sa zdá, že presadzovanie pravidiel zohráva kľúčovú úlohu nielen pri vykonávaní kontrol, ale aj pri posilňovaní prevencie v oblasti porušovania daňovej disciplíny. Akčný plán k jednotnej národnej stratégii na roky 2015 – 2017 na zlepšenie výberu daní, riešenie problému tieňového hospodárstva a zníženie nákladov na dodržiavanie daňovej disciplíny sa javí užitočným nástrojom najmä na účely hodnotenia a zlepšenia koordinácie a efektívnosti celého radu daňových správnych orgánov. *Ex-post* analýza vplyvov konkrétnych opatrení by mohla pomôcť riadne posúdiť, plánovať a zamerať budúce opatrenia v oblasti dodržiavania daňovej disciplíny. Tieto opatrenia nahradia súčasnú stratégiu, ktorej platnosť skončí koncom roka 2017.

- (8) Po porade a v spolupráci s príslušnými európskymi orgánmi bulharské orgány vykonali posúdenia kvality aktív a záťažové testy v bankovníctve a poisťovníctve, ako aj posúdenie aktív súkromných dôchodkových fondov. Hoci výsledky potvrdili celkovú odolnosť týchto sektorov, poukázali na existujúce ohniská slabých miest, a to aj v niektorých systémovo dôležitých inštitúciách. Keďže zatiaľ nedošlo k úplnému vykonaniu nadväzujúcich opatrení, zdroj slabých miest existuje aj naďalej. Uvedené tri posúdenia okrem toho v plnej miere neriešia niektoré otázky vrátane oceňovania nelikvidných finančných nástrojov a aktív, ako aj expozícií spriaznených strán. Na riešenie týchto otázok by mohli subjekty dohľadu zvoliť konzervatívnejší prístup. Medzi nevyriešené otázky v poisťovníctve patrí aj zaobchádzanie s niektorými zaistnými zmluvami, niektoré pohľadávky na poistnom a dohľad na úrovni skupiny.
- (9) Aby sa predišlo možnosti opätovného výskytu podobných nerovnováh v budúcnosti, treba dokončiť opatrenia na zlepšenie bankového dohľadu a musí sa vyvinúť ďalšie úsilie, pokiaľ ide o zlepšenie nebankového dohľadu. Medzi kľúčové výzvy príslušných orgánov naďalej patrí riešenie ťažko oceneľných aktív a nekalých podnikateľských postupov vrátane poskytovania úverov spriazneným a prepojeným stranám. Na základe zistení Svetovej banky a MMF začala Bulharská národná banka realizovať plán reštrukturalizácie a rozvoja bankového dohľadu. Tento plán sa v súčasnosti vykonáva, ale vzhľadom na zistenia programu na posudzovanie finančného sektora ho možno bude treba pozmeniť. Nedostatky v dohľade zdokumentované v posúdeniach poistných a dôchodkových fondov poukazujú na potrebu, aby Komisia pre finančný dohľad vypracovala a uskutočnila komplexný plán na posilnenie dohľadu, a to aj zlepšením svojho vlastného vnútorného riadenia a fungovania. V záujme zaručenia plnej vierohodnosti by tento plán mal vychádzať z najlepších medzinárodných postupov v tejto oblasti a mal by sa vypracovať a vykonávať v úzkej spolupráci s európskymi orgánmi, pričom by podľa potreby mal zohľadňovať aj vstupy od poskytovateľov služieb, ktorí sú tretími stranami.
- (10) Podnikový dlh, ktorý je naďalej vysoký (značne nad úrovňou ostatných členských štátov), v strednodobom horizonte zaťažuje súvahy spoločností a potenciálne obmedzuje dopyt po úveroch a investície. Na zníženie stále vysokej úrovne nesplácaných úverov podnikov by bulharské orgány mali bankám uľahčiť postup na ich reštrukturalizáciu využitím komplexného súboru nástrojov. Napríklad urýchlením reformy rámca pre platobnú neschopnosť by sa zlepšilo právne prostredie na riešenie problému nedobytných pohľadávok a zaistili možnosti na mimosúdnu reštrukturalizáciu. Okrem rámca pre platobnú neschopnosť by mohol tento súbor nástrojov zahŕňať usmernenia týkajúce sa dohľadu nad bankami s osobitne vysokými úrovňami nesplácaných úverov. Zabezpečila by sa tým vyššia transparentnosť údajov o kvalite aktív a pomohlo by to rozšíriť sekundárny trh s nesplácanými úvermi.

- (11) Hoci trh práce sa v poslednom čase vyvíjal pozitívne, štrukturálne problémy pretrvávajú. V dôsledku starnutia obyvateľstva a odchodov do zahraničia sa znižuje početnosť pracovnej sily. Keďže v hospodárstve prebiehajú štrukturálne zmeny, nevyhnutné je využiť nevyužitý pracovný potenciál. V súčasnosti sa trh práce vyznačuje vysokou dlhodobou nezamestnanosťou a vysokou mierou neaktivity, nízkym začlenením mladých ľudí do trhu práce, nedostatkom zručností a nepomerom medzi existujúcimi a požadovanými zručnosťami. Hoci miera nezamestnanosti sa v roku 2016 dostala pod priemer EÚ, medzi hlavné problémy stále patrí podiel dlhodobej nezamestnanosti a podiel mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, neštudujú, ani sa nezúčastňujú na odbornej príprave, ako aj nízka miera zamestnanosti nízkokvalifikovaných osôb. S ohľadom na tieto problémy sú aktívne politiky trhu práce nedostatočne zamerané na znevýhodnené skupiny a ich potreby, čo bráni ich vyššej zamestnateľnosti. Okrem toho môže nedostatočné prepojenie služieb zamestnanosti a sociálnych služieb pre príjemcov sociálnych dávok obmedziť ich účasť na trhu práce.
- (12) Jednou z pretrvávajúcich výziev s potenciálnymi dôsledkami na situáciu chudoby, je zlepšenie výsledkov v oblasti vzdelávania a posilnenie kvalitného inkluzívneho vzdelania v hlavnom vzdelávacom prúde. Hoci sa riziko chudoby alebo sociálneho vylúčenia v prípade detí mierne znížilo, je aj naďalej jedným z najvyšších v EÚ a veľmi súvisí s úrovňou vzdelania rodičov. Výsledky dosiahnuté v oblasti základných zručností meraných v rámci programu PISA 2015 ukázali, že podiel žiakov s podpriemernými výsledkami v čítaní, matematike a prírodných vedách patrí naďalej medzi najvyššie v EÚ. Zatiaľ nebola vypracovaná plánovaná metodika na zlepšenie financovania školstva. Jej cieľom je podporiť dosahovanie vyrovnejších výsledkov poskytovaním dodatočnej podpory školám so slabými výsledkami. Deti z rodín s nižším sociálno-ekonomickým postavením, predovšetkým z rómskych rodín, nemajú rovnaké príležitosti v oblasti vzdelávania, a to už v rannom detstve. Prebieha reforma odborného vzdelávania a prípravy, ale jej kvalita a spolupráca s podnikmi a sociálnymi partnermi nie sú dostatočné. Pokračuje sa v zavádzaní duálneho vzdelávania. V oblasti vysokoškolského vzdelávania existujú snahy zlepšiť kvalitu a relevantnosť pre trh práce pomocou financovania založeného na dosiahnutých výsledkoch.
- (13) Kľúčovými problémami v systéme zdravotnej starostlivosti sú aj naďalej: obmedzená dostupnosť, nedostatočné financovanie, odchod odborníkov do zahraničia a slabé výsledky v oblasti zdravia. Nízka miera krytia zdravotného poistenia vrátane nedostatočného krytia ambulantných zdravotníckych služieb z verejných zdrojov a vysoká finančná spoluúčasť pacientov sťažuje niektorým obyvateľom prístup k zdravotnej starostlivosti. Nedávne opatrenia, ako napríklad selektívne uzatváranie zmlúv o poskytovaní nemocničných služieb založené na národnej mape zdravia, majú v prípade ich úplnej realizácie potenciál zlepšiť prístup k zdravotnej starostlivosti a zvýšiť spravodlivosť v jej poskytovaní.
- (14) Napriek tomu, že minimálna mzda je v Bulharsku stále najnižšia v EÚ, od roku 2011 sa podstatne zvýšila. Hoci sa zamestnávateľia a odbory dohodli na kritériách objektívneho mechanizmu stanovovania minimálnej mzdy, pri jeho vytváraní sa dosiahol iba obmedzený pokrok. Neexistencia transparentného mechanizmu, ktorý by zohľadňoval hospodárske a sociálne kritéria, podmienky na trhu práce a inštitucionálne hľadisko ich uplatňovania, môže ohroziť správnu rovnováhu medzi cieľom podpory zamestnanosti a konkurencieschopnosti a cieľom zabezpečiť pracovné príjmy. Napriek určitému napätiu medzi sociálnymi partnermi, ktoré

vzniklo počas neúspešných rokovaní o minimálnych príspevkoch sociálneho zabezpečenia na rok 2017, sociálny dialóg v krajine pokračuje.

- (15) Jedným z hlavných hospodárskych a sociálnych problémov je naďalej vysoký podiel osôb ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením. Bulharsko je stále najchudobnejším členským štátom EÚ, pričom chudoba tu v neúmerne rozsahu postihuje znevýhodnené skupiny, ako sú Rómovia, deti, starší ľudia a obyvatelia vidieckych oblastí. Po niekoľkých rokoch nepretržitého zlepšovania sa miera rizika chudoby starších ľudí podstatne znížila. Rizikom chudoby alebo sociálnym vylúčením sú obzvlášť ohrozené staršie ženy vzhľadom na ich zvyčajne kratšie obdobie platenia príspevkov dôchodkového zabezpečenia. Hoci sa dosiahlo zlepšenie, pokiaľ ide o relatívnu chudobu detí, miera chudoby tejto skupiny je stále vysoká. Prijatím nového akčného plánu sa udržala dynamika deinštitucionalizácie starostlivosti o deti. V prípade dospelých a osôb s postihnutím však tento proces naďalej zaostáva. Príjmová nerovnosť predstavuje značný a zväčšujúci sa problém. Pomer príjmov najbohatších 20 % domácností k príjmom najchudobnejších 20 % domácností sa zväčšil zo 6,1 v roku 2012 na 7,1 v roku 2015 a je jedným z najvyšších v EÚ. Rozdiel medzi nerovnosťou príjmov pred zdanením a sociálnymi transfermi a nerovnosťou po zdanení a sociálnych transferoch patrí v Bulharsku k najnižším v EÚ. Systém sociálnej ochrany vrátane všeobecného systému minimálneho príjmu (pozostávajúceho z mesačných dávok sociálnej pomoci a dávok na kúrenie) nezabezpečuje primeranú úroveň podpory. Rozsah osôb poberajúcich sociálne dávky je naďalej nízky, čo je spôsobené reštriktívnymi požiadavkami na vstup do systému. Minimálny príjem zostáva na nízkej úrovni, od roku 2009 nebol valorizovaný a neexistuje transparentný mechanizmus na jeho úpravu.
- (16) Hoci boli zavedené opatrenia na zlepšenie systému verejného obstarávania, zatiaľ sa nijako neprejavila ich konkrétna pridaná hodnota. Treba zaistiť primerané a efektívne vykonávanie nového systému kontroly *ex-ante* založenom na riziku. Jednou z výziev zostáva uzákonenie odporúčaní prijatých v rámci preskúmania systému podávania sťažností, keďže efektívne opravné prostriedky sú kľúčom k vykonávaniu dôležitých projektov. Po posúdení administratívnych kapacít agentúry pre verejné obstarávanie sa budú musieť tieto kapacity upraviť tak, aby zodpovedali funkciám agentúry. Okrem toho by sa mali rozšíriť administratívne kapacity verejných obstarávateľov, a to aj s pomocou podpory poskytovanej agentúrou pre verejné obstarávanie a centrálnymi obstarávacími organizáciami ústrednej správy, obciam a sektoru zdravotníctva. Stále treba dokončiť práce na zavedení elektronického obstarávania, ktorého cieľom je zvýšiť transparentnosť verejného obstarávania. K dôležitým otázkam patrí aj naďalej zabezpečenie nestrannosti vo verejnom obstarávaní a predchádzanie prípadným konfliktom záujmov. Napriek nedávnym reformám zameraným na modernizáciu verejnej správy je účinnosť a efektívnosť verejných inštitúcií naďalej nízka. V roku 2016 bolo dokončených viacero zmien právnych predpisov s cieľom zaviesť vhodný právny rámec, avšak problémom je ich efektívne a systematické presadzovanie a vykonávanie.
- (17) Bulharsko v roku 2016 prijalo významné reformy s cieľom riešiť pretrvávajúce obavy v súvislosti s nezávislosťou a kvalitou jeho súdnictva. Keďže však k prijatiu týchto reforiem prišlo len nedávno, je priskoro posudzovať ich dosah. Vo viacerých oblastiach treba podniknúť ďalšie kroky. Korupcia je naďalej jedným z hlavných problémov v Bulharsku a stále negatívne vplyva na investície na celoštátnej i miestnej úrovni. Bulharské orgány v roku 2015 predložili ambicióznú stratégiu boja proti korupcii, avšak jej vykonávanie sa stále nachádza na začiatku. Politiku

Bulharska v oblasti boja proti korupcii naďalej brzdia slabé a roztrieštené inštitúcie, nedostatočné výsledky v oblasti stíhania významných prípadov a chabá podpora reforiem v parlamente. Odporúčania v oblasti reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanému zločinu Bulharsko dostáva v rámci mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania. Preto sa odporúčania pre jednotlivé krajiny určené Bulharsku nevzťahujú na tieto oblasti.

- (18) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Bulharska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2017. Posúdila takisto následné opatrenia prijaté v nadväznosti na odporúčania adresované Bulharsku v predchádzajúcich rokoch.
- (19) Rada na základe tohto posúdenia dospela k názoru, že Bulharsko podľa predpokladov dodrží Pakt stability a rastu.
- (20) S ohľadom na hĺbkové preskúmanie Komisie a toto posúdenie sú odporúčania Rady vydané podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 2 a 3,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Bulharsko v rokoch 2017 a 2018 prijalo opatrenia s týmto cieľom:

- 1. Ďalej zlepšovať výber daní a daňovú disciplínu aj využívaním komplexného súboru opatrení v období po roku 2017. Zintenzívniť presadzovanie opatrení s cieľom znížiť rozsah neformálneho hospodárstva, a najmä nelegálnej práce.
- 2. Prijatť opatrenia nadväzujúce na posúdenia finančného sektora, najmä pokiaľ ide o zaistné zmluvy, dohľad na úrovni skupiny, ťažko oceníteľné aktíva a expozície spriaznených strán. Zlepšiť bankový a nebankový dohľad vykonávaním komplexných akčných plánov v úzkej spolupráci s európskymi orgánmi. Uľahčiť zníženie stále vysokého objemu nesplácaných úverov podnikov využívaním komplexného súboru nástrojov, a to aj urýchlením reformy rámca pre platobnú neschopnosť a podporou fungovania sekundárneho trhu s nesplácanými úvermi.
- 3. Zlepšiť zacielenosť aktívnych politik trhu práce a prepojenosť medzi službami zamestnanosti a sociálnymi službami pre znevýhodnené skupiny. Zvýšiť poskytovanie kvalitného vzdelávania v hlavnom vzdelávacom prúde, najmä v prípade Rómov. Zvýšiť mieru krytia zdravotného poistenia, znížiť finančnú spoluúčasť pacientov a riešiť nedostatok zdravotníckych pracovníkov. Po porade so sociálnymi partnermi vytvoriť transparentný mechanizmus stanovovania minimálnej mzdy. Zvýšiť pokrytie a primeranosť minimálneho príjmu.
- 4. Zaistiť efektívne vykonávanie národnej stratégie v oblasti verejného obstarávania na roky 2014 – 2020.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*