# A TANÁCS AJÁNLÁSA

**(2017. július 11.)**

## Bulgária 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Bulgária 2017. évi konvergenciaprogramját

(2017/C 261/02)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ([1]) és különösen annak 9. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre ([2]) és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) A Bizottság 2016. november 16-án elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2017. évi európai szemeszterét. Az Európai Tanács 2017. március 9–10-én jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2016. november 16-án elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Bulgáriát azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.

(2) A Bulgáriára vonatkozó 2017. évi országjelentést 2017. február 22-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2016. július 12-én elfogadott országspecifikus ajánlások és az előző években elfogadott országspecifikus ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Bulgária által elért eredményeket. Az országjelentés emellett magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is, melynek eredményeit 2017. február 22-én tették közzé. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Bulgáriában túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn. Konkrétabban: Bulgáriában továbbra is egyensúlyhiány áll fenn, amely a pénzügyi szektor még mindig meglévő gyenge pontjaival és a vállalatok nagyarányú eladósodottságával, valamint az ehhez társuló, nagyarányú tartós munkanélküliséggel áll összefüggésben.

(3) Bulgária 2017. május 17-én, azaz a határidőt követően nyújtotta be 2017. évi nemzeti reformprogramját és 2017. évi konvergenciaprogramját.

([1]) HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
([2]) HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

(4) A 2014–2020-as időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ([1]) 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól partnerségi megállapodásának és releváns programjainak felülvizsgálatát és azokhoz módosítások javaslatát. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyságát és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná az említett rendelkezést.

(5) Bulgária jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik. A kormány a 2017. évi konvergenciaprogramjában a 2016-os kiegyensúlyozott költségvetésből kiindulva 2017-re a GDP 0,6 %-ának megfelelő államháztartási hiányt tervez. Az államháztartási hiány a várakozások szerint 2018-ban enyhén javul, és a GDP 0,5 %-ára csökken, majd ezt követően kismértékű többletet mutat majd. A középtávú költségvetési cél – a GDP 1 %-ának megfelelő strukturális hiány – a tervek szerint a programidőszak egésze során biztonsággal teljesül. A 2017. évi konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság a 2016-os 29,5 %-ról 2020-ra fokozatosan 23,8 %-ra mérséklődik. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott.

(6) A 2016. július 12-i tanácsi ajánlás szerint Bulgáriának 2017-ben a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékű éves költségvetési kiigazítást kell végrehajtania a középtávú költségvetési cél elérése érdekében. Az eredményadatok alapján úgy tűnik, hogy Bulgária 2016-ban már túlteljesítette középtávú költségvetési célját. A Bizottság 2017. tavaszi előrejelzése alapján a strukturális egyenleg változatlan politika mellett várhatóan a 2016-ban a GDP 0,1 %-ának megfelelő többlet után 2017-ben a GDP 0,4 %-át, 2018-ban pedig a GDP 0,3 %-át kitevő hiányt mutat majd. E romlás ellenére a strukturális egyenleg várhatóan mindkét évben meghaladja majd a középtávú költségvetési célt. Összességében a Tanács véleménye szerint Bulgária 2017-ben és 2018-ban várhatóan meg fog felelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

(7) Folyamatban vannak az adóbehajtás javítására irányuló erőfeszítések. Az előrelépés ellenére az adójogszabályok betartatása továbbra is kihívást jelent. Továbbra is magas az árnyékgazdaság és a be nem jelentett munkavégzés mértéke. Az adózással összefüggő adminisztratív terhek csökkentek, ennek ellenére továbbra is jelentősek. A bürokrácia csökkentésére irányuló intézkedések a jelek szerint eddig csak korlátozott eredményeket hoztak, és nincsenek arra utaló jelek, hogy jelentős mértékben javulna az adójogszabályok önkéntes betartása. Ilyen körülmények között úgy tűnik, hogy a szabályok betartatása kulcsfontosságú nemcsak az ellenőrzések végrehajtásához, hanem ahhoz is, hogy eredményesebben lehessen megelőzni az adójogszabályok megsértését. Az adóbehajtás eredményességének javítására irányuló 2015–2017-es nemzeti stratégiát kísérő cselekvési terv, a feketegazdaság visszaszorítása és a megfelelési költségek csökkentése hasznos eszköznek tűnnek, különösen az adózás területén működő közigazgatási szervek koordinációjának és hatékonyságának értékelésére és javítására. Az egyedi intézkedések hatásainak utólagos elemzése hozzájárulhat az adózási fegyelmet szolgáló jövőbeli intézkedések megfelelő értékeléséhez, tervezéséhez és céljainak meghatározásához. Ezek az intézkedések szerepelnek majd abban az átfogó egységes nemzeti stratégiában, amely a 2017 végén lejáró jelenlegi stratégia helyébe fog lépni.

(8) A bolgár hatóságok a megfelelő európai szervekkel konzultálva és együttműködve elvégezték a bank- és biztosítási ágazat eszközminőség-vizsgálatait és stressztesztjeit, valamint a magánnyugdíjalapok eszközeinek vizsgálatát. Noha a vizsgálatok megerősítették, hogy az ágazatok összességében stabilak, egyben gyenge pontokat is feltártak, néhányat rendszerszinten jelentős intézményekben. Mivel a követő intézkedéseket még nem hajtották végre teljes mértékben, a gyenge pontok okai továbbra is fennállnak. Ezenkívül a három vizsgálat nem teljeskörűen foglalkozott bizonyos kérdésekkel, ideértve az illikvid pénzügyi eszközök értékelését és a kapcsolt felek között fennálló kitettségeket. A felügyeletek konzervatívabb megközelítést alkalmazhatnának e kérdések kezelésére. A biztosítási ágazatban a legfontosabb kérdések közé tartozik egyes viszontbiztosítási szerződések kezelése, a biztosítási követelések és csoportszintű felügyelet is.

(9) A hasonló egyensúlyproblémák esetleges jövőbeli felmerülésének kiküszöbölése érdekében be kell fejezni a bankfelügyelet javítására irányuló intézkedések végrehajtását, és további erőfeszítésekre van szükség a nem banki felügyelet javítására. A nehezen értékelhető eszközök és a nem megfelelő üzleti gyakorlatok, ideértve a kapcsolt feleket és az ehhez kapcsolódó hitelezést, továbbra is kulcsfontosságú kihívások maradnak a hatóságok számára. A

([1]) Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

Bolgár Nemzeti Bank kidolgozott egy tervet a bankfelügyelet megreformálására és fejlesztésére, többek között a Világbank és az IMF megállapításai alapján. E terv végrehajtása jelenleg is folyamatban van, de előfordulhat, hogy a pénzügyi ágazati értékelési program megállapításai fényében módosítani kell. A biztosítási és nyugdíjalapok felülvizsgálata során a felügyelet terén feltárt hiányosságok rámutatnak arra, hogy a Pénzügyi Felügyeleti Bizottságnak átfogó tervet kell kidolgoznia és végrehajtania a felügyelet megerősítése céljából. A hitelesség teljes körű biztosításához a tervnek figyelembe kell vennie a területen bevált nemzetközi gyakorlatokat, továbbá a tervet az érintett európai szervekkel szoros együttműködésben kell elkészíteni és végrehajtani, szükség szerint beépítve a harmadik fél szolgáltatók hozzájárulásait.

(10) A vállalati adósság szintje továbbra is magas (jóval meghaladja a referenciaországok mutatóit), ami jelentős terhet jelent a vállalatok mérlegében, és középtávon potenciálisan korlátozza a hitelek iránti keresletet és a beruházásokat. A nemteljesítő vállalati hitelek továbbra is magas szintjének csökkentése érdekében a bolgár hatóságoknak átfogó eszközkészletre támaszkodva meg kell könnyíteniük az adósságrendezést a bankok számára. Például a fizetésképtelenségi keret reformjának felgyorsítása javítaná a behajthatatlan követelések kezelésének jogi keretfeltételeit, és lehetőséget teremtene a bíróságon kívüli szerkezetátalakításra. A fizetésképtelenségi kereten túl az eszközkészlet tartalmazhatna felügyeleti iránymutatást azon bankok számára, amelyeknél különösen magas a nemteljesítő hitelek szintje. Ezenfelül olyan intézkedéseket is tartalmazhatna, amelyek révén átláthatóbbá válnának az eszközminőségre vonatkozó adatokat, ami segítene elmélyíteni a nemteljesítő hitelek másodlagos piacát.

(11) A legújabb munkaerőpiaci fejlemények kedvezőek voltak, de továbbra is strukturális problémák tapasztalhatók. A munkaerő tovább zsugorodik, aminek hátterében a népesség elöregedése és a kivándorlás húzódik meg. Mivel a gazdaság strukturális változásokon megy keresztül, feltétlenül hasznosítani kell a kiaknázatlan munkaerőpiaci potenciált. Jelenleg a munkaerőpiacot a teljes munkanélküliségen belül nagyarányú tartós munkanélküliség és az inaktivitás magas szintje, a fiatalok korlátozott munkaerőpiaci részvétele, valamint a készségek hiánya és a strukturális munkaerőhiány jellemzi. Noha a munkanélküliségi ráta 2015-ben az uniós átlag alá csökkent, a tartós munkanélküliség aránya, a nem foglalkoztatott, oktatásban vagy képzésben nem részesülő fiatalok aránya, továbbá az alacsony iskolai végzettségű munkavállalók alacsony foglalkoztatási rátája továbbra is nagy kihívást jelent. E kihívásokra tekintettel az aktív munkaerőpiaci politikák nem kellően célozzák a hátrányos helyzetű csoportokat és szükségleteiket, ami nem segíti elő foglalkoztathatóságukat. Továbbá a foglalkoztatási és a szociális szolgálatok nem megfelelő integrációja korlátozhatja a szociális ellátásban részesülők munkaerőpiaci részvételét.

(12) Az oktatási eredmények javítása és az inkluzív többségi oktatás nyújtásának megerősítése továbbra is kihívást jelent, és hatással lehet a szegénységre. Noha a gyermekek esetében némileg csökkent a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázata, azonban ez továbbra is itt az egyik legmagasabb az Unióban, és erősen kapcsolódik a szülők iskolázottságának szintjéhez. Az OECD nemzetközi tanulói teljesítménymérése (PISA) által 2015-ben az alapkészségek terén mért adatok azt mutatják, hogy az olvasás, a matematika és a természettudományok terén rosszul teljesítő tanulók aránya változatlanul az egyik legmagasabb az Unióban. Továbbra is várat magára az iskolák finanszírozásának javítására irányuló tervezett módszer kialakítása. Ennek célja a kiegyenlítettebb eredmények elősegítése az alulteljesítő iskolák kiegészítő támogatása révén. Az alacsonyabb társadalmi-gazdasági státuszú családokból, különösen a roma családokból származó gyerekek ténylegesen nem részesülnek egyenlő oktatási lehetőségekben, kisgyermekkorban sem. Folyamatban van a szakoktatás és -képzés reformja, azonban ennek minősége, valamint az üzleti és szociális partnerekkel való együttműködés szintje elégtelen. Tovább folyik a duális oktatás bevezetése. A felsőoktatásban a teljesítményalapú finanszírozás célja a minőség és a munkaerőpiaci relevancia javítása.

(13) A korlátozott hozzáférhetőség, az alacsony finanszírozás, a szakemberek elvándorlása és a gyenge egészségügyi eredmények továbbra is kulcsfontosságú kihívások az egészségügyi rendszerben. Az egészségbiztosításra jogosultak körének alacsony szintje, ideértve az ambuláns egészségügyi szolgáltatások közfinanszírozásának alacsony szintjét és a betegek által közvetlenül fizetett térítések elterjedtségét, egyesek számára nehezebbé teszi az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést. A közelmúltban hozott intézkedésekben – például a kórházi szolgáltatásokra való szelektív szerződéskötés a nemzeti egészségügyi térkép alapján – megvan a potenciál arra, hogy javítsák az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést és a méltányosságot, amennyiben teljes mértékben végrehajtják azokat.

(14) Noha a bolgár minimálbér továbbra is a legalacsonyabb az EU-ban, 2011 óta számottevően emelkedett. Annak ellenére, hogy a munkáltatók és a szakszervezetek megállapodtak a feltételekről, csak korlátozott előrelépés történt egy objektív mechanizmus létrehozása terén. Egy átlátható, a gazdasági és társadalmi kritériumokat, a munkaerőpiaci feltételeket és a kritériumok alkalmazásához kapcsolódó intézményi vonatkozásokat figyelembe vevő rendszer hiánya veszélyeztetheti az egyrészt a foglalkoztatás és a versenyképesség elősegítésének, másrészt a munkából származó jövedelmek fenntartásának célja közötti megfelelő egyensúlyt. A 2017. évi társadalombiztosítási minimumokról folytatott, kudarccal zárult tárgyalások során a szociális partnerek között kialakult bizonyos feszültségek ellenére továbbra is folyik az országban a szociális párbeszéd.

(15) Továbbra is jelentős gazdasági és társadalmi kihívást jelent a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők magas aránya. Bulgária továbbra is a legszegényebb uniós tagállam, és ez aránytalanul súlyosan érinti az olyan hátrányos helyzetű csoportokat, mint a romák, a gyermekek, az idősek és a vidéki területeken élők. Több évnyi tartós javulás után jelentősen romlott az idősek szegénységi aránya. Az idős nőket különösen fenyegeti a szegénység, illetve a társadalmi kirekesztés kockázata, tekintettel jellemzően rövidebb nyugdíjjárulék-fizetési időszakukra. Noha a gyermekek körében javult a relatív szegénységi helyzet, továbbra is nagyon magas a szegénység szintje ebben a csoportban. Az új cselekvési terv elfogadásával a gyermekek intézményi elhelyezésének visszaszorítása ugyanolyan lendülettel folyik. A felnőttek és a fogyatékossággal élők esetében azonban ez a folyamat még mindig lassú. A jövedelmi egyenlőtlenség számottevő és egyre növekvő problémát jelent. A háztartások leggazdagabb 20 %-a jövedelmének a legszegényebb 20 % jövedelméhez viszonyított aránya a 2012. évi 6,1-ről 2015-ben 7,1-re emelkedett, és a legmagasabbak között van az Unióban. Bulgáriában a jövedelmi egyenlőtlenséget tekintve az adózás és a szociális transzferek kifizetése előtti, illetve utáni helyzet közötti különbség uniós viszonylatban a legcsekélyebbek közé tartozik. A szociális védelmi rendszer, többek között az általános minimumjövedelem-rendszer nem biztosít megfelelő szintű támogatást. A szociális ellátásban részesülők köre továbbra is alacsony, ami a rendkívül korlátozó jogosultsági feltételek következménye. A minimumjövedelem szintje továbbra is alacsony, 2009 óta nem aktualizálták, és nem létezik átlátható kiigazítási mechanizmus.

(16) Bevezettek a közbeszerzési rendszer javítására irányuló intézkedéseket, ám ezek tényleges hozzáadott értéke még nem látható. Gondoskodni kell az új, kockázatalapú előzetes ellenőrzési rendszer megfelelő és hatékony végrehajtásáról. A fellebbezési rendszer felülvizsgálata során született ajánlások végrehajtása továbbra is kihívás marad, mivel a hatékony jogorvoslati lehetőségek kulcsfontosságúak a fontos projektek végrehajtásához. Az értékelést követően a közbeszerzési ügynökség igazgatási kapacitását oly módon kellene kiigazítani, hogy az tükrözze az ügynökség feladatait. Ezenkívül növelni kell az ajánlatkérő szervek igazgatási kapacitását, többek között azzal, hogy igénybe veszik a közbeszerzési hivatal nyújtotta módszertani támogatást, valamint a központi közbeszerző szervek által a központi igazgatás, az önkormányzatok és az egészségügyi ágazat részére nyújtott központosított és/vagy kiegészítő közbeszerzési szolgáltatásokat. Továbbra sem fejeződött be az e-közbeszerzés bevezetése, melynek célja a közbeszerzés átláthatóságának növelése. A közbeszerzési eljárások pártatlanságának megőrzése és az esetleges összeférhetetlenség megelőzése továbbra is jelentős aggodalomra ad okot. A közigazgatás korszerűsítésére irányuló közelmúltbeli reformok ellenére a közigazgatási intézmények eredményessége és hatékonysága továbbra is korlátozott. 2016-ban több jogszabály módosítására került sor a megfelelő jogi keret kialakítása érdekében, azonban ezek hatékony és szisztematikus betartatása és végrehajtása kihívást jelent.

(17) Bulgária 2016-ban jelentős reformokat fogadott el az igazságügyi rendszere függetlenségével és minőségével kapcsolatban megfogalmazódott aggodalmak kezelése érdekében. Azonban ezeket a reformokat még csak a közelmúltban fogadták el, túl korai lenne értékelni a hatásukat. Számos területen további lépésekre van szükség. A korrupció is változatlanul jelentős kihívást jelent Bulgária számára, és továbbra is fékezi a beruházásokat mind nemzeti, mind pedig helyi szinten. 2015-ben a hatóságok ambiciózus korrupció elleni stratégiát terjesztettek elő, ám ennek végrehajtása még a kezdeti szakaszban tart. Bulgária korrupcióellenes politikáját továbbra is hátráltatják a gyenge és széttagolt intézmények, az alacsony hatékonyságú vádemelések a kiemelt ügyekben és a reform gyenge parlamenti támogatottsága. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus ([1]) keretében a Bizottság ajánlásokat dolgoz ki Bulgária számára az igazságügyi reformra, valamint a korrupció és szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozóan. A Bulgáriának szóló országspecifikus ajánlások ezért nem foglalkoznak e területekkel.

(18) A 2017. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte Bulgária gazdaságpolitikáját, és az elemzést közzétette a 2017. évi országjelentésben. Értékelte továbbá az előző években Bulgáriának címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket.

(19) Ezen értékelés fényében a Tanács azt a véleményt fogalmazta meg, hogy Bulgária várhatóan meg fog felelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

(20) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 2. és 3. ajánlás tükrözi,

AJÁNLJA, hogy Bulgária 2017–2018-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

([1]) A Bizottság 2006. december 13-i 2006/929/EK határozata a Bulgáriában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról (HL L 354., 2006.12.14., 58. o.).

1. Javítsa tovább az adóbehajtást és az adószabályok betartását, többek között a 2017 utáni időszakra szóló átfogó intézkedéscsomag révén. Tegyen intézkedéseket az informális gazdaság – ideértve a be nem jelentett munkavégzést – visszaszorítása érdekében.

2. Hozzon a pénzügyi szektor vizsgálatát követő intézkedéseket, különösen a viszontbiztosítási szerződések, a csoportszintű felügyelet, a nehezen értékelhető eszközök és a kapcsolt felek között fennálló kitettségek tekintetében. Javítsa a banki és nem banki felügyeletet az átfogó cselekvési tervek végrehajtása révén, szoros együttműködésben az európai szervekkel. Átfogó eszközrendszerrel segítse elő a nemteljesítő vállalati hitelek még mindig magas szintjének csökkentését, többek között azáltal, hogy felgyorsítja a fizetésképtelenségi jogi keretre irányuló reformot és előmozdítja a nemteljesítő hitelek működő másodlagos piacának létrehozását.

3. Tegye célirányosabbá az aktív munkaerőpiaci politikákat, valamint javítsa a foglalkoztatási és szociális szolgálatok közötti integrációt a hátrányos helyzetű csoportok érdekében. Lépjen fel a minőségi oktatás kiterjesztése érdekében, mindenekelőtt a romák tekintetében. Terjessze ki a betegbiztosításra jogosultak körét, csökkentse a betegek által közvetlenül fizetett térítések elterjedtségének mértékét és tegyen intézkedéseket az egészségügyi szakemberek hiányának orvoslása érdekében. A szociális partnerekkel konzultálva határozza meg a minimálbér-megállapítás átlátható mechanizmusát. Javítsa az általános minimumjövedelem elterjedtségét és megfelelőségét.

4. Gondoskodjon a 2014–2020. évi nemzeti közbeszerzési stratégia hatékony végrehajtásáról.

Kelt Brüsszelben, 2017. július 11-én.

*a Tanács részéről*

*az elnök*

T. TÕNISTE