EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.5.13.
COM(2015) 253 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Bulgária 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Bulgária 2015. évi konvergenciaprogramját

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Bulgária 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Bulgária 2015. évi konvergenciaprogramját

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[3],

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira[4],

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) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság „*Európa 2020*” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és a foglalkoztatást célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát. A stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.

(2) A Tanács a Bizottság javaslatai alapján 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
[2] HL L 306., 2011.11.23., 25. o.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot. Ezek együttesen alkotják az „integrált iránymutatásokat”, és a tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe ezeket.

(3) A Tanács 2014. július 8-án ajánlást fogadott el Bulgária 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Bulgária 2014. évi aktualizált konvergenciaprogramját.

(4) A Bizottság 2014. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést[5], amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2015. évi európai szemeszterét. Szintén 2014. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést[6], amelyben Bulgáriát azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.

(5) Az Európai Tanács 2014. december 18-án meghatározta a beruházások fokozásához, a strukturális reformok felgyorsításához és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidációhoz szükséges prioritásokat.

(6) A Bizottság 2015. február 26-án közzétette a Bulgáriára vonatkozó 2015. évi országjelentését[7]. Az országjelentésben a Bizottság megvizsgálta a 2014. július 8-án elfogadott országspecifikus ajánlások kapcsán Bulgária által elért eredményeket. Az országjelentés tartalmazza az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálat eredményeit is. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Bulgáriában makrogazdasági egyensúlyhiányok tapasztalhatók. Különösen a pénzügyi szektor 2014-ben tapasztalható zavarai keltettek aggályokat a bankrendszer hazai tulajdonban lévő részének működési gyakorlatával összefüggésben, ami jelentős hatást gyakorolhat a pénzügyi ágazatra és az általános makrogazdasági stabilitásra. Emellett változatlanul a továbbra is negatív (jóllehet javuló) külső pozíció, a vállalati szektor túlzott eladósodottsága és a munkaerő-piaci alkalmazkodás elégtelensége okoz makrogazdasági kockázatokat, és igényel különös figyelmet.

(7) Bulgária 2015. április 30-án benyújtotta 2015. évi nemzeti reformprogramját és 2015. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(8) Bulgária jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik. A 2015. évi konvergenciaprogram szerint a kormány 2015-ben a GDP 2,8 %-ának megfelelő mértéken tervezi tartani az államháztartási hiányt. Az ezt követő időszak tekintetében a kormány a hiány fokozatos csökkentésére törekszik, 2018-ra elérve a GDP 1,3 %-ának megfelelő mértéket. A kormány konvergenciaprogramban felvázolt tervei szerint – a GDP 1 %-ának megfelelő strukturális hiányként meghatározott – középtávú költségvetési célt 2018-ra teljesítenék. A programidőszak alatt a GDP-arányos államadósság a várakozások szerint növekedni fog: 2018-ra 31 % közelébe kerül. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott. Ugyanakkor 2016-tól kezdődően a kitűzött hiánycélok elérését támogató intézkedések nincsenek kellőképpen kidolgozva. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján 2015-ben a nettó kiadásnövekedés várhatóan összhangban lesz a kiadási referenciaértékkel. Ugyanakkor tekintettel a strukturális egyenleg (2014-ben

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] SWD (2015) 22.

a GDP 1,7 %-ának megfelelő mértékű) romlására, fennáll a kockázata annak, hogy a 2014–2015 közötti időszakban lesz némi eltérés az előírt mértéktől. 2016-ban jelentős mértékű eltérés kockázatával kell számolni, mivel a nettó kiadásnövekedés a GDP 0,9 %-ával meghaladja a referenciaértéket. Ebből kifolyólag mindkét év tekintetében további intézkedésekre lesz szükség. A konvergenciaprogram értékelése alapján és a Bizottság 2015. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Bulgária nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

(9) Az adószabályoknak való megfelelés továbbra is jelentős kihívást jelent Bulgária számára. Alapos kockázatelemzésre, a már meghozott intézkedések szisztematikus hatásvizsgálatára és a különböző adóhatóságok közötti szoros koordinációra építve átfogó stratégiára van szükség az adószabályok betartása terén.

(10) A bolgár egészségügyi rendszer számos kihívással szembesül, ideértve a rossz egészségügyi mutatókat, a rendszer alulfinanszírozottságát és az erőforrások felhasználásának rossz hatékonyságát. A várható élettartam jelentősen elmarad az uniós átlagtól és a születéskor várható élettartam uniós szinten a legalacsonyabbak között van. A rendszer alapját továbbra is a túlméretezett kórházi ágazat adja. Jóllehet az elmúlt években nominális értelemben valamelyest nőtt az alapellátás és a járóbeteg-ellátás súlya a finanszírozásban, az továbbra is korlátozott mértékű. Az egészségbiztosítási alapnak szerződéses kötelezettsége van a kórházi ellátások előre meghatározott áron történő térítésére, ami arra ösztönzi a kórházakat, hogy nem kellőképpen célzott egészségügyi ellátást nyújtsanak. A nemzeti egészségügyi stratégiát 2014-ben elfogadták ugyan, de nem dolgoztak ki hozzá egyértelmű végrehajtási tervet.

(11) A bankszektor 2014 nyarán tapasztalható zavarai intézményi és felügyeleti hiányosságokat fedtek fel. Az a tény, hogy a felügyelet nem észlelte az ország negyedik legnagyobb bankját, a KTB bankot (vállalati kereskedelmi bank) érintő komoly problémákat, a pénzügyi ágazat, illetve a kockázatkoncentráció felügyeletében meglévő hiányosságokra utal. Ez aláásta a bankfelügyelet hitelességét, továbbá kétségeket támaszt a pénzügyi ágazat más részeinek egészséges működését illetően. A 2014 nyarán tapasztalható likviditási válság tőkehiányt tárt fel, és ennek következtében visszavonták a KTB működési engedélyét. A GDP mintegy 5 %-ának megfelelő összegű garantált betéteket csak jelentős késlekedéssel fizették ki.

(12) Az aktív munkaerő-piaci intézkedések mind a lefedettség, mind a célcsoport meghatározása tekintetében nem kellőképpen kidolgozottak. A munkanélkülieknek és az inaktív személyeknek szánt ellátások és szolgáltatások nyújtását jelentősen hátráltatja a hivatalok tagoltsága. A foglalkoztatási hivatalok és a szociális támogatásokkal foglalkozó hivatal közötti koordináció nem biztosítja a leginkább rászoruló személyeknek szánt ellátások hatékony és integrált nyújtását. Bulgáriában magas a nem foglalkoztatott, oktatásban vagy képzésben nem részesülő fiatalok aránya, akiknek semmilyen kapcsolata sincs a foglalkoztatási szolgálatokkal, és így a hagyományos munkaerő-piaci aktivizálási intézkedések hatálya nem is terjed ki rájuk. Bulgáriában a munkanélküliek többsége a hosszú távú munkanélküliség által érintett, ami arra utal, hogy a munkanélküliség inkább strukturális, nem pedig ciklikus jellegű. Jóllehet a bolgár minimálbér nominálértéken a legalacsonyabb az Európai Unióban, annak összege 2011 óta jelentős mértékben nőtt, és a kormány az elkövetkező években további jelentős emeléseket tervez. A kormányzati bérmegállapítás terén hozott ilyen markáns diszkrecionális intézkedések torzíthatják

a munkaerőpiacot. Másrészről nincs egyértelmű iránymutatás a minimálbér megállapítására vonatkozóan, így bizonytalan, hogy sikerül-e megtalálni a megfelelő egyensúlyt egyfelől a foglalkoztatás és a versenyképesség támogatása, másfelől a bérjövedelem megőrzése között. A szegénység és a társadalmi kirekesztettség továbbra is aggodalomra ad okot: az anyagi nélkülözés mutatói az Unión belül a legrosszabbak közé tartoznak. A roma lakosság különösen nagy mértékben ki van téve a szegénységnek és a társadalmi kirekesztettségnek. A fiatal romák többsége nem foglalkoztatott, nem vesz részt oktatásban vagy képzésben. Az iskola előtti nevelésben vagy óvodai oktatásban részt vevő roma gyerekek aránya alacsony, a 7–15 éves korosztályhoz tartozó gyerekek közel egynegyede kimarad az oktatási rendszerből.

(13) Az oktatási és képzési rendszerek alacsony színvonala és korlátozott munkaerő-piaci relevanciája hátráltatja a megfelelően képzett munkaerő kitermelését a gazdaság számára. A felnőtteknek az egész életen át tartó tanulásban való részvétele az egyik legalacsonyabb mértékű az Unióban. Több évnyi késlekedést követően Bulgária még mindig nem újította meg az iskolai oktatásról szóló törvényt, és a korai iskolaelhagyás kezelésére kidolgozott stratégia végrehajtása továbbra is csak kezdeti szakaszban van. 2014-ben módosították a szakoktatásra és a szakképzésre vonatkozó nemzeti stratégiát, és új felsőoktatási stratégiát fogadtak el. E stratégiák végrehajtása várhatóan hozzájárul majd az oktatási rendszer javításához, szorosabb kapcsolatot teremt az oktatás és a gazdaság között, továbbá ösztönzi az innovációt és a munkahelyteremtést.

(14) 2015 tavaszán a kormány előterjesztette a nyugdíjrendszer reformjára vonatkozó javaslatát. A nyugdíjrendszer megfelelősége és fenntarthatósága a munkában töltött hosszabb és ritkábban megszakított életszakaszt ösztönző és támogató reformintézkedésektől függ. Megállapítást nyert, hogy 2013-ban 1,2 millió nyugdíjas az országos szegénységi küszöböt el nem érő nyugellátásban részesült. Az alacsony nyugellátási jogosultságok hátterében elsősorban az előrehozott nyugdíjazás és a rövid járulékfizetési időszak áll. A bolgár lakosság gyors elöregedése várhatóan csak súlyosbítani fogja a helyzetet a jövőben. Bulgáriában tehát helyénvaló további – átfogó nyugdíjreform végrehajtására is kiterjedő – intézkedéseket hozni az elöregedéssel összefüggő kiadások korlátozása és ezáltal az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának javítása érdekében.

(15) A beruházásösztönző üzleti környezet egyik alapköve a független, magas színvonalú és hatékonyan működő igazságügyi rendszer, továbbá hatékony korrupcióellenes mechanizmusok megléte. Ezzel összefüggésben a legfontosabb kihívásokat az átfogó koordináció hiánya, az intézményi hiányosságok, továbbá a jogerős bírósági ítéletek meghozatala terén mutatott gyenge eredmények jelentik. Ezen fontos szakpolitikai területek az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatálya alá tartoznak.

(16) A fizetésképtelenségre vonatkozóan kidolgozott jogi keret nem bizonyult hatékonynak Bulgáriában, ez pedig növeli a bizonytalanságot a piaci szereplők körében, továbbá általában is csökkenti az ország vonzerejét a befektetők szemében. A fizetésképtelenségi eljárások lebonyolítása hosszabb ideig tart, mint a hasonló országokban, a követelések megtérülési rátája pedig alacsony. A fizetésképtelenségek kezelésére szolgáló hatékony keret iránti szükségletet a nem pénzügyi vállalkozások magas fokú eladósodottságának fényében kell vizsgálni Bulgáriában, mivel ez a keret jelentős szerepet tölthet be a hitelállomány leépítésének folyamatában.

(17) 2014-ben elfogadták a közigazgatás reformjára és az elektronikus kormányzat bevezetésére vonatkozó stratégiákat. A stratégiák végrehajtásához erős politikai irányításra és koordinációra lesz szükség. A közszolgáltatások színvonala a korábbi erőfeszítések ellenére továbbra is alacsony. Az elektronikus kormányzat kiépítettségének elégtelensége korlátozza az átláthatóság javítására és az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló erőfeszítéseket. Konkrét probléma, hogy a közbeszerzési eljárásokat hátráltatja a jogszabályi környezet gyakori változása és az igazgatási kapacitás elégtelensége. A közbeszerzési eljárások előzetes ellenőrzését gyakorta csak formalitásként kezelik. Ugyanakkor a közbeszerzési eljárásokat utólagosan egymással átfedésben lévő ellenőrzéseknek vetik alá, amelyek időnként eltérő megállapításokat eredményeznek. Az ajánlattételi folyamat átláthatóságának hiányáért az elektronikus közbeszerzési platformok teljes körű kiépítésének elmaradása is okolható. A közbeszerzési eljárások terén tapasztalt szabálytalanságok korábban jelentős késedelmet okoztak az uniós alapokból támogatott programok végrehajtásában, negatív hatást fejtenek ki az üzleti környezetre, és hátráltatják az infrastruktúra meglehetősen sürgős fejlesztéseit. A közbeszerzési rendszerben tapasztalható legfőbb hiányosságok kezelésére irányulóan 2014 júliusában elfogadott többéves stratégia világos menetrendet határoz meg a 2015-ben és 2016-ban meghozandó konkrét intézkedésekre vonatkozóan. Ezt a stratégiát végre is kell hajtani.

(18) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Bulgária gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2015. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Bulgáriának címzett ajánlások nyomán hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak a programoknak Bulgária fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–5. ajánlás tükrözi az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat.

(19) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Bulgária konvergenciaprogramját, és arról alkotott véleményét[8] mindenekelőtt az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

(20) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta Bulgária nemzeti reformprogramját és konvergenciaprogramját. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–3. és 5. ajánlás tükrözi,

AJÁNLJA, hogy Bulgária 2015–2016-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. 2015-ben kerülje el az államháztartás strukturális egyenlegének romlását, 2016-ban pedig hajtson végre a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékű kiigazítást. Átfogó kockázatelemzés és a korábbi intézkedések értékelése alapján hozzon határozott intézkedéseket az adóbeszedés javítása és az árnyékgazdaság kezelése érdekében. Javítsa az egészségügyi rendszer költséghatékonyságát, és ennek érdekében többek között vizsgálja felül az egészségügyi ellátások árazását, továbbá erősítse meg a járóbeteg-ellátás és az alapellátás szerepét.

[8] Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

2. Szoros együttműködésben az európai szervezetekkel 2015 decemberéig a bankrendszer egészére kiterjedően végezze el az eszközök minőségének független felülvizsgálatát, és alulról felfelé haladóan végezzen stressztesztelést a bankszektorban. Világítsa át a nyugdíjalapok és a biztosítási ágazat portfólióit. Vizsgálja felül és erősítse meg a bankszektor és a pénzügyi ágazat nem banki részének felügyeletét, és ennek jegyében erősítse meg a bankszanálás és a betétgarancia kereteit. Javítsa a pénzügyi közvetítők vállalatirányítását, többek között kezelje a koncentrációs kockázatot és a kapcsolt felek között fennálló kitettségeket.

3. Dolgozzon ki integrált megközelítést a munkaerőpiac perifériáján lévő csoportokra, mindenekelőtt az idősebb munkavállalókra és a nem foglalkoztatott, oktatásban vagy képzésben nem részesülő fiatalokra vonatkozóan. A szociális partnerekkel egyeztetve és a nemzeti gyakorlatok alapján, a szegénységben élő munkavállalókra, a munkahelyteremtésre és a versenyképességre gyakorolt hatások figyelembevételével dolgozza ki a minimálbér és a minimum társadalombiztosítási járulék megállapításának átlátható mechanizmusát.

4. Újítsa meg az iskolai oktatásról szóló törvényt, és az iskolai oktatás korai szakaszában jó színvonalú létesítményekhez való hozzáférés javítása révén fokozza a hátrányos helyzetű és különösen a roma gyerekek részvételét az oktatásban.

5. A beruházási környezet javítása céljából a nemzetközileg bevált módszerek és tapasztalatok alapján dolgozza ki a fizetésképtelenség jogi keretének átfogó reformját, különös tekintettel a követelések fizetésképtelenséget megelőző és a bíróságon kívüli rendezésének mechanizmusaira.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök