EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Bulgarian vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Bulgarian vuoden 2015 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Bulgarian vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Bulgarian vuoden 2015 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 9 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[3],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat[4],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia vauhdittaa kestävää kasvua ja lisätä kilpailukykyä.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten pohjalta suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

suuntaviivat, jotka jäsenvaltioita on kehotettu ottamaan huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

(3) Neuvosto antoi 8 päivänä heinäkuuta 2014 suosituksen Bulgarian vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Bulgarian vuoden 2014 tarkistetusta lähentymisohjelmasta.

(4) Komissio hyväksyi 28 päivänä marraskuuta 2014 vuotuisen kasvuselvityksen[5], mikä aloitti vuoden 2015 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoitusmekanismia koskevan kertomuksen[6], jossa se katsoi, että Bulgaria kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.

(5) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 18 päivänä joulukuuta 2014 investointien edistämisen, rakenneuudistusten vauhdittamisen ja julkisen talouden vastuullisen ja kasvua edistävän vakauttamisen painopisteet.

(6) Komissio julkaisi 26 päivänä helmikuuta 2015 Bulgariaa koskevan vuoden 2015 maaraportin[7]. Siinä arvioitiin Bulgarian edistymistä 8 päivänä heinäkuuta 2014 hyväksyttyjen maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Maaraportti sisältää myös asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laaditun perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsa perusteella, että Bulgarian makrotaloudessa on epätasapainoja. Erityisesti finanssimarkkinoiden myllerrys vuonna 2014 on herättänyt huolta kotimaisessa omistuksessa olevien pankkien toimintatavoista, joilla saattaa olla huomattavia vaikutuksia finanssialaan ja makrotalouden vakauteen yleensä. Lisäksi edelleen negatiivinen (vaikkakin paranemassa oleva) ulkoinen rahoitusasema, yritysten liiallinen vivutus ja heikko työmarkkinoiden sopeutus aiheuttavat yhä makrotalouden riskejä. Niihin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

(7) Bulgaria toimitti vuoden 2015 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2015 lähentymisohjelmansa 30 päivänä huhtikuuta 2015. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(8) Bulgariaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Hallitus suunnittelee vuoden 2015 lähentymisohjelmassa pitävänsä julkisen sektorin alijäämän 2,8 prosentissa suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Sen jälkeen alijäämää on tarkoitus supistaa asteittain siten, että se on 1,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Lähentymisohjelman mukaan hallitus aikoo saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteen – 1 prosentin rakenteellisen alijäämän suhteessa BKT:hen – vuonna 2018. Julkisen talouden velan suhteessa BKT:hen ennakoidaan kasvavan ohjelmakaudella siten, että se on lähes 31 prosenttia vuonna 2018. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on uskottava. Toimenpiteitä, joiden avulla tuetaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2016 eteenpäin, ei kuitenkaan ole vielä täsmennetty riittävästi. Komission kevään 2015 talousennusteen perusteella menojen nettokasvun odotetaan vuonna 2015 vastaavan menojen kasvulle asetettua vertailuarvoa. Rakenteellisen rahoitusaseman heikkenemisen takia (1,7 % suhteessa BKT:hen vuonna 2014) on kuitenkin olemassa riski, että vaatimuksesta poiketaan hieman kaudella 2014–2015. Vuonna 2016 on olemassa merkittävän poikkeaman riski, sillä menojen nettokasvu ylittää vertailuarvon 0,9 prosentilla

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

suhteessa BKT:hen. Sen vuoksi kumpanakin vuonna tarvitaan lisää toimenpiteitä. Neuvosto katsoo lähentymisohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2015 talousennusteen perusteella olevan vaarana, että Bulgaria ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.

(9) Verosäännösten noudattaminen on edelleen keskeinen haaste Bulgariassa. Tarvitaan täysimittainen verosäännösten noudattamista koskeva strategia, joka perustuu kattavaan riskianalyysiin, jo toteutettujen toimenpiteiden järjestelmälliseen vaikutustenarviointiin sekä veronkantoon osallistuvien viranomaisten toiminnan tiiviiseen koordinointiin.

(10) Bulgarian terveydenhuoltojärjestelmään liittyy useita haasteita, kuten heikot terveydenhuoltotulokset, vähäiset määrärahat ja vakavat puutteet resurssien käytössä. Elinajanodote on Bulgariassa huomattavasti EU:n keskiarvoa alhaisempi ja elinajanodote syntymähetkellä on EU:n alhaisimpia. Terveydenhuoltojärjestelmä painottuu edelleen ylisuureen sairaalasektoriin. Vaikka perusterveydenhuollon ja avohoidon rahoitus on nimellisinä määrinä mitattuna viime vuosina hieman lisääntynyt, se on edelleen melko vähäistä. Terveydenhuoltorahaston on sopimuksen mukaan korvattava sairaaloille niiden antama hoito ennalta määrättyjen hintojen perusteella. Tämä kannustaa sairaaloita tarjoamaan hoitoa, jota ei ole kohdennettu riittävän tarkasti. Bulgaria hyväksyi vuonna 2014 kansallisen terveysstrategian, mutta sen täytäntöönpanoa varten ei ole laadittu selkeää suunnitelmaa.

(11) Pankkisektorin kuohunta kesällä 2014 toi esiin toimielinten ja valvonnan heikkoudet. Valvontaelin ei kyennyt havaitsemaan Bulgarian neljänneksi suurimman pankin (Corporate Commercial Bank, KTB) merkittäviä ongelmia, mikä viittaa siihen, että finanssisektorin valvontatavoissa on puutteita ja että keskittymäriskin valvonta on laiminlyöty. Tämä on heikentänyt pankkivalvonnan uskottavuutta, mikä puolestaan herättää epäilyjä finanssisektorin muiden osa-alueiden tilasta. Maksuvalmiuskriisi kesällä 2014 paljasti pääomavajeen ja johti KTB:n pankkitoimiluvan peruuttamiseen. Pankin suojattujen talletusten määrä oli noin 5 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja ne maksettiin tallettajille vasta huomattavalla viipeellä.

(12) Aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden kattavuutta ja kohdentamista ei ole kehitetty riittävästi. Työvoimapalvelujen hajanaisuus muodostaa keskeisen esteen etujen ja palvelujen tarjoamiselle työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville. Työvoimatoimistojen ja sosiaaliturvatoimiston välistä koordinointia ei ole suunniteltu siten, että voitaisiin varmistaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien auttamiseen tähtäävien toimenpiteiden tehokas ja integroitu täytäntöönpano. Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuus on Bulgariassa suuri. Myöskään työvoimatoimistot eivät tavoita näitä nuoria, ja he jäävät sen vuoksi myös perinteisten työvoimapoliittisten aktivointitoimien ulkopuolelle. Työttömyys on Bulgariassa etupäässä pitkäaikaista eli paremminkin rakenteellista kuin suhdannetyöttömyyttä. Vaikka Bulgarian vähimmäispalkka on nimellisarvoltaan EU:n pienimpiä, se on kasvanut merkittävästi vuodesta 2011. Lisäksi hallitus suunnittelee lähivuosina vähimmäispalkkaan merkittäviä lisäkorotuksia. Tällaiset äkilliset harkinnanvaraiset muutokset hallituksen palkanmuodostuspolitiikassa saattavat vääristää työmarkkinoiden rakennetta. Vähimmäispalkan määrittelyä varten ei myöskään ole selviä suuntaviivoja. Näin ollen järjestelmä herättää epävarmuutta siitä, löydetäänkö toisaalta työllisyyden ja kilpailukyvyn tukemisen ja toisaalta työtulon turvaamisen välille asianmukainen tasapaino. Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat edelleen ongelmia, sillä aineellisessa puutteessa elävän väestön osuus on Bulgariassa EU:n suurimpia. Köyhien ja sosiaalisesti syrjäytyneiden osuus

on erityisen suuri romaniväestön keskuudessa. Suurin osa romaninuorista on sekä työelämän että koulutuksen ulkopuolella. Vain harvat romanilapset käyvät esikoulua tai ovat lastentarhassa, ja lähes neljännes 7–15-vuotiaista romaneista on koulujärjestelmän ulkopuolella.

(13) Koulutusjärjestelmien heikko laatu ja puutteellinen työmarkkinarelevanssi aiheuttavat sen, että talouteen on vaikeaa saada työvoimaa, jolla on tarvittavaa osaamista. Elinikäiseen oppimiseen osallistuvien aikuisten osuus on EU:n alhaisimpia. Bulgaria ei ole vuosien viivyttelyn jälkeen edelleenkään hyväksynyt kouluopetusta koskevan lain uudistamista, ja koulunkäynnin keskeyttämistä koskevan strategian täytäntöönpano on aivan alkuvaiheessa. Ammatillista koulutusta koskevaa kansallista strategiaa muutettiin vuonna 2014, ja lisäksi hyväksyttiin uusi korkeakoulutusstrategia. Näiden strategioiden täytäntöönpanolla on tarkoitus parantaa koulutusjärjestelmää, lisätä sen relevanssia talouden kannalta ja edistää innovointia ja työpaikkojen luomista.

(14) Hallitus esitti keväällä 2015 ehdotuksen eläkejärjestelmän uudistamiseksi. Eläkejärjestelmän riittävyys ja kestävyys ovat riippuvaisia uudistuksista, joilla edistetään ja tuetaan työelämän pidentämistä ja työuran keskeytysten vähentämistä. Vuonna 2013 yhteensä 1,2 miljoonaa eläkeläistä sai eläkettä, joka oli kansallisen köyhyysrajan alapuolella. Eläkkeiden pienuus johtuu ennen kaikkea varhaisesta eläkkeelle jäämisestä ja eläkemaksukausien lyhyydestä. Bulgarian yhteiskunnan nopea vanheneminen pahentanee tilannetta tulevaisuudessa. Bulgarian olisi sen vuoksi pyrittävä hillitsemään edelleen ikäsidonnaisten menojen kasvua, jotta julkisen talouden kestävyyttä voitaisiin kohentaa pitkällä aikavälillä, muun muassa toteuttamalla määrätietoisia eläkeuudistuksia.

(15) Investointeja edistävän liiketoimintaympäristön kannalta keskeisiä ovat riippumaton, korkealaatuinen ja toimiva oikeusjärjestelmä sekä tehokkaat keinot korruption torjumiseksi. Tällä alalla suurimpia haasteita ovat kattavan koordinoinnin puute, institutionaaliset puutteet sekä vähäiset saavutukset lainvoimaisten tuomioiden antamisessa tuomioistuimissa. Näitä keskeisiä politiikan aloja on tarkoitus käsitellä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa.

(16) Maksukyvyttömyysmenettelyä koskeva Bulgarian kehys on ollut tehoton ja lisännyt markkinatoimijoiden epävarmuutta sekä vähentänyt maan yleistä houkuttelevuutta investoijien keskuudessa. Maksukyvyttömyysmenettelyt kestävät kauemmin kuin muissa vastaavissa maissa, ja saatavien perintäaste on alhainen. Maksukyvyttömyystapausten käsittelyyn tarkoitettu tehokas kehys on tarpeen myös sen takia, että finanssialan ulkopuolisilla yrityksillä on Bulgariassa paljon velkaa ja kyseisellä kehyksellä voitaisiin edistää velan määrän vähentämistä.

(17) Vuonna 2014 hyväksyttiin strategiat julkishallinnon uudistamiseksi sekä sähköisen viranomaisasioinnin käyttöönottamiseksi. Niiden täytäntöönpano edellyttää vahvaa poliittista ohjausta ja koordinointia. Aiemmista toimenpiteistä huolimatta julkisten palvelujen laatu on edelleen huono. Sähköisen viranomaisasioinnin hidas kehitys rajoittaa toimenpiteitä avoimuuden lisäämiseksi ja hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi. Ongelmia esiintyy erityisesti julkisia hankintoja koskevissa menettelyissä, joita haittaavat usein muuttuva säädöskehys sekä puutteelliset hallinnolliset valmiudet. Tarjouskilpailumenettelyjen ennakkotarkastukset suoritetaan usein pelkästään muodollisesti. Samalla julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin sovelletaan päällekkäisiä jälkitarkastuksia, joiden puitteissa tehdyt havainnot ovat toisinaan keskenään ristiriidassa. Avoimuuden puute

tarjousmenettelyssä johtuu myös siitä, ettei sähköisiä hankintamenettelyjä koskevien alustojen asentamista ole saatu päätökseen. Julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien takia EU:n rahoittamien ohjelmien täytäntöönpano on viivästynyt huomattavasti. Lisäksi sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat kielteisesti liiketoimintaympäristöön ja estävät erittäin tarpeelliset infrastruktuuriparannukset. Heinäkuussa 2014 hyväksytyssä monivuotisessa strategiassa, jonka tavoitteena on poistaa julkisia hankintoja koskevan järjestelmän keskeiset puutteet, esitetään selkeä aikataulu vuosina 2015 ja 2016 toteutettaville käytännön toimenpiteille. Toimenpiteet on pantava täytäntöön.

(18) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Bulgarian talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2015 maaraportissa. Se on arvioinut myös lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Bulgarialle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Bulgarian finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska EU:n yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–5.

(19) Neuvosto on tutkinut Bulgarian lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto[8] ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

(20) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja lähentymisohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3 ja 5,

SUOSITTAA, että Bulgaria toteuttaa vuosina 2015 ja 2016 toimia, joilla se

1. ehkäisee julkisen talouden rakenteellisen heikkenemisen vuonna 2015 ja sopeuttaa julkista taloutta 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016; toteuttaa määrätietoisia toimenpiteitä parantaakseen veronkantoa ja torjuakseen harmaata taloutta kattavan riskinarvioinnin ja aiempien toimenpiteiden arvioinnin pohjalta; parantaa terveydenhuoltojärjestelmän kustannustehokkuutta erityisesti tarkistamalla terveydenhuollon hinnoittelua ja vahvistamalla avohoitoa ja perusterveydenhuoltoa;

2. saattaa loppuun viimeistään joulukuussa 2015 koko pankkijärjestelmää koskevan riippumattoman omaisuuserien laadun tarkastelun sekä alhaalta ylöspäin suuntautuvaan lähestymistapaan perustuvan pankkisektorin stressitestin läheisessä yhteistyössä EU:n elinten kanssa; käy läpi eläkerahastojen ja vakuutussektorin lainasalkut; tarkistaa ja lujittaa pankkialan ja sen ulkopuolisen rahoitussektorin valvontaa muun muassa vahvistamalla pankkien kriisinratkaisukehystä ja talletusten vakuusjärjestelmää; parantaa rahoituksen välittäjien käyttämiä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä muun muassa torjumalla keskittymäriskiä ja lähipiirin liiketoimiin liittyviä riskejä;

3. kehittää integroidun lähestymistavan työmarkkinoiden laitamilla olevia ryhmiä ja erityisesti ikääntyneitä työntekijöitä sekä työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria varten; luo työmarkkinaosapuolia kuultuaan ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti avoimen mekanismin vähimmäispalkan ja -sosiaaliturvamaksujen

[8] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

määrittämistä varten ottaen huomioon niiden vaikutuksen työssäkäyvien köyhyyden vähentämiseen, työpaikkojen luomiseen ja kilpailukykyyn;

4. hyväksyy kouluopetusta koskevan lain uudistamisen ja lisää huono-osaisten lasten, erityisesti romanilasten, osallistumista koulutukseen parantamalla pääsyä laadukkaan varhaiskasvatuksen ja alkeisopetuksen piiriin;

5. valmistelee investointiympäristön parantamiseksi maksukyvyttömyysmenettelykehyksen kattavaa uudistusta ottaen huomioon kansainväliset hyvät toimintatavat ja kokemukset, jotta voidaan erityisesti tehostaa keinoja toteuttaa maksukyvyttömyyttä edeltävät sekä tuomioistuinten ulkopuolella toteutettavat uudelleenjärjestelyt.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja