EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.5.30.
COM(2012) 302 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Bulgária 2012. évi nemzeti reformprogramjáról

és a Bulgária 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjáról szóló tanácsi véleményről

{SWD(2012) 302 final}

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Bulgária 2012. évi nemzeti reformprogramjáról

és a Bulgária 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjáról szóló tanácsi véleményről

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK 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 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlament 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,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

(1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án jóváhagyta az Európai Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia a gazdaságpolitikák fokozott összehangolása révén azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken fellépésre van szükség annak érdekében, hogy Európa növelhesse a fenntartható növekedés és a versenyképesség területén rejlő lehetőségeit.

---

1 HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
2 HL L 306., 2011.11.23., 25. o.
3 COM(2012) 302 végleges.
4 P7_TA(2012)0048 és P7_TA(2012)0047.

(2) A Tanács 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 foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot[5], melyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat”. A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.

(3) A Tanács 2011. július 12-én ajánlást fogadott el Bulgária 2011. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményt adott ki Bulgária 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó, aktualizált konvergenciaprogramjáról.

(4) A Bizottság 2011. november 23-án elfogadta a második éves növekedési jelentést, amely az Európa 2020 stratégiára épülve elindítja az előzetes és integrált gazdaságpolitikai koordináció második európai szemeszterét. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2012. február 14-én elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést[6], amelyben Bulgáriát azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes felülvizsgálatra kerül sor.

(5) Az Európai Tanács 2012. március 2-án (a Tanács 2011. december 9-i következtetéseivel összhangban és a Bizottság éves növekedési jelentésének fényében) jóváhagyta a pénzügyi stabilitás, a költségvetési konszolidáció és a növekedést ösztönző intézkedések biztosítására irányuló prioritásokat. Hangsúlyozta, hogy differenciált és növekedést elősegítő költségvetési konszolidációt kell végrehajtani, helyre kell állítani a gazdaságnak történő hitelnyújtás normál feltételeit, ösztönözni kell a növekedést és a versenyképességet, kezelni kell a munkanélküliséget és a válság társadalmi következményeit, valamint korszerűsíteni kell a közigazgatást.

(6) Az Európai Tanács 2012. március 2-án arra is felkérte az Euró Plusz Paktumban részt vevő tagállamokat, hogy vállalásaikat kellő időben nyújtsák be ahhoz, hogy azokat stabilitási vagy konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba beépíthessék.

(7) Bulgária 2012. április 13-án benyújtotta a 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó konvergenciaprogramját, valamint 2012. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor. A Bizottság a 1176/2011/EU rendelet 5. cikke alapján végzett alapos felülvizsgálat révén azt is megvizsgálta, hogy Bulgáriában tapasztalhatók-e makrogazdasági egyensúlyhiányok. A Bizottság alapos felülvizsgálata[7] során arra a következtetésre jutott, hogy Bulgáriában belső makrogazdasági egyensúlytalanság tapasztalható ugyan, de nem súlyos mértékben.

(8) A Bulgária által tett első 2012-es adatbejelentés szerint, amely a hiány és az adósság alakulását mutatta a 2008 és 2011 közötti években, a túlzott hiány esetén követendő eljárás alkalmazása során, az államháztartás 2011-es hiánya nem érte el a Szerződésben szereplő referenciaértéket, vagyis a GDP 3%-át. Ezenfelül a Bizottság 2012 tavaszi előrejelzése azt vetíti előre, hogy az államháztartás hiánya a Szerződésben szereplő referenciaérték alatt marad, és várhatóan tovább csökken az

---

5 A 2012. április 26-i 2012/238/EU tanácsi határozat.
6 COM(2012) 68 végleges.
7 SWD(2012) 151 végleges.

elkövetkező időszakban. A Bizottság ennek, valamint a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásainak megfelelően, május 30-án a fennálló túlzott hiányról szóló határozatnak a Szerződés 126. cikkének (12) bekezdése alapján történő hatályon kívül helyezéséről szóló tanácsi határozatra vonatkozó ajánlást fogadott el.

(9) A 2012-es konvergenciaprogramnak az 1466/97/EK tanácsi rendelet szerinti értékelése alapján a Tanács azt a véleményt alakította ki, hogy a programban szereplő költségvetési előrejelzéseket alátámasztó 2012 és 2013-as makrogazdasági forgatókönyv túlzottan optimista, ugyanis e szerint az éves növekedés 2012-ben várhatóan eléri az 1,4%-ot, 2013-ban pedig a 2,5%-ot. A Bizottság 2012 tavaszi előrejelzése 2012-re 0,5%-os, 2013-ra pedig 1,9%-os növekedést prognosztizál. A túlzott hiány 2011-es kiigazítását követően a programban körvonalazott költségvetési stratégia célja, hogy a programozási időszak végéig egyensúlyközeli költségvetési helyzetet érjenek el a strukturális költségvetés és az államháztartás egyensúlya tekintetében egyaránt. A strukturális értelemben vett középtávú költségvetési célt (MTO) kis mértékben felülvizsgálták, a GDP 0,6 %-át kitevő hiányt a GDP 0,5%-ának megfelelő hiányra mérsékelték. Az új középtávú költségvetési cél tükrözi a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeit. Az (újraszámított) strukturális hiány alapján[8] Bulgária a programozási időszak folyamán tervezi elérni a középtávú költségvetési célját. . A költségvetési kiadások növekedésének aránya – a tervezett diszkrecionális bevételi intézkedések figyelembe vételével – a 2012 és 2014 közötti időszakban megfelel a Stabilitási és Növekedési Paktumban szereplő kiadási küszöbértéknek, 2015-ben viszont várhatóan nem. A tervezett költségvetési konszolidációt komoly kockázatok terhelik az alábbiakból kifolyólag: i. az optimista makrogazdasági forgatókönyv valamint a gazdaság kevésbé adóintenzív növekedési struktúrája miatti alacsonyabb bevételek, valamint ii. a közszféra, különösen az egészségügy és az oktatás, alacsony hatékonysága, ami jelentős kiadási nyomást idézhet elő. A program szerint az adósságráta a GDP 60%-a alatt marad, és várhatóan 2012-ben, a GDP közel 20%-án tetőzik, majd csökken a programozási időszak folyamán. Komoly lehetőségek kínálkoznak az adóbehajtás hatékonyságának javítására, és az e területen történő előrelépés lehetővé tenné Bulgária számára az erőteljesebb növekedést ösztönző kiadások támogatását. Az egységes költségvetési törvény módosításaként elfogadták azt az előírást, hogy a költségvetési hiányt 2% alatt kell tartani, az államháztartási kiadásokat pedig a GDP 40%-ára kell korlátozni, ezzel megerősítették a pénzügyi keret jogilag kötelező jellegét és javították a költségvetési tervezés kiszámíthatóságát. Mindazonáltal továbbra is kihívást jelent a középtávú költségvetési keret tartalmának további javítása, valamint az eredményszemléletű beszámoló-készítés erősítése.

(10) A bolgár kormány jelentős előrehaladást ért el a nyugdíjreform egyes intézkedései terén, beleértve a férfiakra és nőkre egyaránt érvényes nyugdíjkorhatárra, valamint a hadseregben és a rendőrségben foglalkoztatottak szolgálati viszonyának időtartamára vonatkozó intézkedéseket. Mindazonáltal középtávon továbbra is kihívást jelentenek a nyugellátási rendszer hiányosságai. A változtatások során nem terveznek olyan lépéseket, amelyek azonos kötelező nyugdíjkorhatárt állapítanának meg a férfiak és a nők számára. Emellett nem korlátozzák az alkalmazottak korkedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetőségeit. Továbbra is fontos kihívást jelent a járulékot nem fizetők

[8] A Bizottság szolgálatai által, a közösen elfogadott módszertan alkalmazásával, a programban nyújtott információk alapján újra kiszámított, egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenleg.

beemelése a nyugdíjrendszerbe, valamint a rokkantsági nyugellátások folyósítási feltételeinek és ellenőrzésének megszigorítása.

(11) Bulgáriában a legmagasabb a súlyos anyagi nélkülözés által veszélyeztetettek aránya az Unión belül, az idősek és a gyermekek pedig különösen kiszolgáltatottak. Átfogó intézkedésekre van szükség. Prioritásként kell kezelnie szociális transzferek hatékonyságának javítását. A gazdaságilag aktív roma lakosságnak csupán a fele foglalkoztatott. A nemrég elfogadott nemzeti romaintegrációs stratégia sokféle akadály lebontására irányul, azonban részletes cselekvési tervvel is alá kell támasztani ahhoz, hogy a 2015 és 2020 közötti időszak során alkalmazni lehessen.

(12) A válság különösen súlyosan érintette az alacsonyan képzett munkavállalókat (ők teszik ki a munkanélküliek közel 70%-át) és jelentősen növelte az ifjúsági munkanélküliséget. Ezenfelül 2009 óta az EU többi részénél sokkal gyorsabban emelkedik a tartós munkanélküliség, ami főként a rendelkezésre álló és a munkaerőpiac által igényelt készségek közötti eltérést, és területi egyensúlytalanságokat tükrözi, mivel a legtöbb munkahelyet az alacsony képzettségű szegmensben szüntették meg. Felül kell vizsgálni a társadalombiztosítási járulékok alsó küszöbértékeit meghatározó rendszert, hogy egyensúlyt teremtsenek a be nem jelentett munkavégzés visszaszorítása iránti igény, valamint annak biztosítása között, hogy az alacsony képzettségű munkavállalók ne szoruljanak ki a munkaerőpiacról. Az állami szféra bérkiadásainak 2010 és 2012 közötti befagyasztására hozott kormányzati intézkedés megalapozott és megfelelő válaszlépés, amely a bér- és munkaerőköltségek, valamint a termelékenység szintjeinek közelítéséhez is hozzájárul. Nemzeti kezdeményezés indult a fiatalok munkaerő-piaci beilleszkedésének átfogó kezelésére. Az állami foglalkoztatási szolgáltatások minősége továbbra is viszonylag alacsony, és fokozni kell a munkatársak, különösen a roma mediátorok képzésének intenzitását. További intézkedésekre van szükség az alacsony képzettségűek számára nyújtott, aktivizálást, munkahelykeresést, munkaközvetítést, és átképzést segítő, valamint egyénre szabott szolgáltatások javításához.

(13) Bulgáriában a legmagasabb az olvasás és a matematika, valamint a természettudományok terén gyengén teljesítők aránya az EU-n belül (a 2009. évi PISA-felmérés szerint), ami azt jelzi, hogy komoly szerkezeti akadályok nehezítik a minőségi oktatás biztosítását. Az alacsony oktatási teljesítmények ahhoz kapcsolódnak, hogy a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a roma lakosság kevéssé jut hozzá az oktatáshoz, az iskoláknak nincs kellő önrendelkezése, hiányoznak a teljesítmény javítását ösztönző tényezők, gyenge a nemzeti értékelési rendszer és nem kellő mértékű az elszámoltathatóság. A felsőoktatásban továbbra is rendkívül korlátozott az előrehaladás, bár a közelmúltban tettek néhány ígéretes erőfeszítést. A felsőoktatási törvény tervezett módosításait a növekedés szempontjából elsődlegesen fontos intézkedésként kell végrehajtani, továbbá megfelelő irányítást, beruházásokat és politikai akaratot kell azokhoz társítani.

(14) Bulgáriában alacsony szintű a kutatás és az innováció. A 2020-as cél elérése érdekében növelni kell a kutatási és innovációs (K+I) beruházásokat, és megfelelő innovációs stratégiát kell kialakítani. A bulgáriai K+I igazgatás széttagolt. Bulgáriának erősítenie kell az egyetemeit, és stratégiát kell kidolgoznia a felsőoktatási intézményeknek bevonására az innovációs tevékenységekbe. Az egyetemek és a magánszektor közötti együttműködés elősegítésének keretei nem léteznek, továbbá a finanszírozást versenyeztetve, érdemek alapján, és átlátható módon kellene elosztani.

Továbbra is szűk keresztmetszetek akadályozzák azokat az újonnan alapított vállalkozásokat és innovatív kkv-ket, amelyek banki finanszírozást igényelnek. A fiatal és innovatív vállalkozások számára nyújtott állami pénzügyi eszközök és kezességvállalások nem elég hatékonyak annak elősegítéséhez, hogy a kkv-k megfelelhessenek az uniós strukturális alapoknak, és bankhitelek révén biztosíthassák a szükséges társfinanszírozást.

(15) Jelenleg Bulgária igazgatási kapacitása nem elegendő a közúti, vasúti és vízi infrastrukturális projektek megfelelő irányításához. A közigazgatási reform főként az állami szektor alkalmazottainak létszámcsökkentésére helyezte a hangsúlyt, és kevés kísérlet történt az alacsony hatékonyság egyéb forrásainak megszüntetésére. Az uniós alapok felhasználása – az utolsó két év folyamatos fejlődése ellenére – továbbra is alacsony szintű. Ennek legfontosabb okai a meglévő, bonyolult közigazgatási eljárások, és a vállalkozásoknak a társfinanszírozás biztosítása terén jelentkező nehézségei. Változatlanul komoly kihívások mutatkoznak az üzleti és a szabályozási környezet további javítása, valamint az állami szektor igazgatási kapacitásának erősítése terén megvalósítandó előrelépés tekintetében. Az elektronikus kormányzat bevezetését sokszor elhalasztották. A bolgár adórendszert jelentős adókikerülés és alacsony igazgatási hatékonyság jellemzi. Magasak az adóbehajtás igazgatási költségei, valamint az adófizető vállalkozások időráfordításai.

(16) Az új közbeszerzési törvény fontos lépés a szabálytalanságok ellenőrzésére, megelőzésére és szankcionálására irányuló rendszer javítása terén. Ezeket az erőfeszítéseket az alábbi két tekintetben kell kiegészíteni: i. hatékonyan kell alkalmazni az előirányzott szankciókat, valamint ii. a Közbeszerzési Hivatal és az Állami Pénzügyi Nyomozóhivatal számára hivatalból történő eljárásra vonatkozó hatáskört kell biztosítani.

(17) A megkezdett reformok ellenére Bulgária továbbra is fenntart bizonyos belépési korlátokat a hálózati szektorok, így a vasúti közlekedés, a távközlés és az energiaügy terén. Az energiapiacok működése –nagy- és kiskereskedelmi szinten egyaránt – továbbra is problémákat vet fel. Különösen javításra szoruló terület többek között az energia- és gáztőzsde, valamint a működőképes kiegyenlítő piac, és a szabályozott fogyasztói árak hiánya. Ezenfelül Bulgáriának biztosítania kell az átviteli rendszer szabályozási függetlenségét. Bulgária nagymértékben egyetlen energiaellátási útvonaltól függ, belföldi energiapiaca pedig nem megfelelően működik, így az ország ki van téve a komoly kínálati sokkok veszélyének. Javítani kell az energiafüggőség felszámolását célzó, meglévő intézkedéseket. Mostanáig túl lassan haladt az új gázellátási infrastruktúra kiépítése. Jóllehet formálisan elfogadtak néhány kívánatos reformot, és 2011-ben növekedett a megújuló energia részaránya, a reformok végrehajtása továbbra sem kielégítő a közpolitikák magánérdekek alá rendelésének és a közbeszerzéseknek betudhatóan, valamint az állami tulajdonú energiavállalatok gyenge irányítása miatt.

(18) Bulgária számos kötelezettségvállalást tett az Euró Plusz Paktum keretében. Ezek a kötelezettségvállalások, és a 2011-ben bemutatott kötelezettségvállalások teljesítése terén elért eredmények az alábbi területekhez kapcsolódnak: az államháztartás fenntarthatóságának javítása, a foglalkoztatás előmozdítása, az állami szektor versenyképességének fokozása és a pénzügyi stabilitás megerősítése. A Bizottság értékelte az Euró Plusz Paktum keretében tett vállalások teljesítését. Az ajánlások figyelembe veszik az említett értékelés eredményeit.

(19) A Bizottság az európai szemeszter keretében átfogó elemzést készített Bulgária gazdaságpolitikájáról, értékelte a konvergenciaprogramot, valamint a nemzeti reformprogramot, és alapos felülvizsgálatot terjesztett elő. Figyelembe vette nemcsak a programok Bulgária fenntartható költségvetési és társadalmi-gazdasági politikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy összhangban állnak-e az uniós szabályokkal és iránymutatásokkal, tekintve, hogy a jövőbeli nemzeti döntéseknél az uniós szempontok beépítésével kell megerősíteni az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását. Az európai szemeszter keretében tett bizottsági ajánlások az alábbi ajánlás (1)–(7) pontjában tükröződnek.

(20) Ezen értékelés fényében, a Tanács megvizsgálta Bulgária konvergenciaprogramját, arról alkotott véleményét[9] az alábbi ajánlás (1) pontja tükrözi.

(21) A Bizottság alapos felülvizsgálata és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta Bulgária 2012. évi reformprogramját konvergenciaprogramját. A Tanácsnak a 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlását különösen az alábbi ajánlások (3) és (5) pontja tükrözi.

AJÁNLJA, hogy Bulgária a 2012–2013 közötti időszakon belül tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Továbbra is folytasson megalapozott költségvetési politikákat, hogy 2012-ig elérje a középtávú költségvetési célt. Ennek érdekében a tervek szerint hajtsa végre a költségvetési stratégiát, biztosítsa a kiadási küszöbérték betartását, és álljon készen további intézkedések meghozatalára a költségvetési forgatókönyvet fenyegető kockázatok valóra válása esetén. Fokozza a közkiadások minőségének javítására irányuló erőfeszítéseit, különösen az oktatás- és az egészségügyben, továbbá valósítson meg átfogó adóztatási stratégiát az adóbehajtás javítása és a feketegazdaság felszámolása céljából. Javítsa tovább a középtávú költségvetési keret tartalmát és a beszámolási rendszer minőségét.

2. Tegyen lépéseket a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát fenyegető kockázatok csökkentésére és megfelelőségének javítására, korlátozva a korkedvezményes nyugdíjazást és azonos kötelező nyugdíjkorhatárt megállapítva a teljes pályafutások alatt járulékot fizető férfiak és nők számára. Alkalmazzon szigorúbb feltételeket és ellenőrzést a rokkantsági nyugellátások folyósítása tekintetében.

3. Gyorsítsa fel a nemzeti ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés végrehajtását. Biztosítsa, hogy a szociális biztonsági járulékok minimális küszöbértékei ne tartsanak vissza a bejelentett munkavégzéstől. Fokozza az Állami Foglalkoztatási Szolgálat teljesítményének javítására irányuló erőfeszítéseket. A szegénység enyhítése érdekében javítsa a szociális transzferek hatékonyságát, és azért, hogy a gyermekek és az idősek minőségi szociális szolgáltatásokhoz juthassanak, továbbá hajtsa végre a nemzeti roma integrációs stratégiát.

4. Gyorsítsa fel a közoktatásra és a felsőoktatásra vonatkozó, megfelelő jogi aktusok és az azokat kísérő intézkedések reformját, a hangsúlyt a tanterv korszerűsítésére, a tanárképzés javítására, valamint a hátrányos helyzetű csoportok oktatáshoz való

[9] A 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése alapján.

hozzájutásának biztosítására helyezve. Javítsa a kezdő vállalkozások és a kkv-k forráshoz jutását, különösen azokét, amelyek innovatív tevékenységeket folytatnak.

5. Fokozza az igazgatási kapacitás erősítésére és a reformokra irányuló erőfeszítéseket, csökkentve a bürokráciát és az adófizetés és -beszedés költségeit, valamint javítva az uniós pénzeszközök felhasználását, különösen a közúti és vasút közlekedés, valamint a vízgazdálkodás területén. Javítsa az igazságszolgáltatás minőségét és függetlenségét, és gyorsítsa fel az elektronikus kormányzás bevezetését. Erősítse a szabályozó hatóságok, és a legfontosabb szállítási ágazatok állami igazgatási kapacitásait.

6. Gondoskodjon a közbeszerzési törvény zavartalan végrehajtásáról. Erősítse a szabálytalanságok megelőzését, továbbá alkalmazza hatékonyan a közbeszerzési törvény és az összeférhetetlenségről szóló törvény alapján kiszabható szankciókat.

7. Hozzon intézkedéseket a piaci akadályok, a garantált nyereségre vonatkozó megállapodások és az árszabályozás megszüntetésére. Biztosítsa az átviteli- és elosztórendszer-üzemeltetők függetlenségét; egészítse ki a piaci szerkezetet, különösen az energiatőzsdék és a kiegyenlítő piacok tekintetében. Javítsa a villamosenergia- és a gázellátási összeköttetéseket, erősítse az energiahatékonyságot és fokozza az ellátás zavarainak kezeléséhez szükséges kapacitást.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök