



Bryssel 18.5.2016
COM(2016) 323 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Bulgarian vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Bulgarian vuoden 2016 lähentymisohjelmaa koskeva
neuvoston lausunto**

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Bulgarian vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Bulgarian vuoden 2016 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 1466/97¹ 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 1176/2011² ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen³,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat⁴,

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) Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 vuotuisen kasvuselvityksen⁵, mikä aloitti vuoden 2016 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 17 ja 18 päivänä maaliskuuta 2016. Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoitusk mekanismia koskevan kertomuksen⁶, jossa se katsoi, että Bulgaria kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2016) 323 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 ja P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

- (2) Bulgariaa koskeva vuoden 2016 maaraaportti⁷ julkaistiin 26 päivänä helmikuuta 2016. Siinä arvioitiin Bulgarian edistymistä neuvoston 14 päivänä heinäkuuta 2015 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu Bulgariaa koskeva perusteellinen tarkastelu. Komissio antoi 8 päivänä maaliskuuta 2016 tiedonannon⁸, jossa esiteltiin perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsä perusteella, että Bulgarian makrotaloudessa on liiallisia epätasapainoja. Taloudelle on erityisesti ominaista rahoitussektorilla jatkuva epävakaus, yritysten suuri velkaantuneisuus ja korkea työttömyys.
- (3) Bulgaria toimitti vuoden 2016 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2016 lähentymisohjelmansa 15 päivänä huhtikuuta 2016. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (4) Keskeiset maakohtaiset suositukset on otettu huomioon kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ohjelmasuunnittelussa. Komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia asetuksen (EU) N:o 1303/2013 23 artiklan mukaisesti, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa tämän säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.⁹
- (5) Bulgariaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Hallitus suunnittelee vuoden 2016 lähentymisohjelmassa rahoitusaseman parantamista vähitellen –1,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2016 ja –0,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite, joka on 1 prosentin rakenteellinen rahoitusasema suhteessa BKT:hen, on tarkoitus saavuttaa vuonna 2017. Lähentymisohjelman mukaan julkisen talouden velan odotetaan olevan suurimmillaan 31,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018 ja supistuvan 30,8 prosenttiin vuonna 2019. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on jossain määrin suotuisa. Toimenpiteitä, joita tarvitaan tukemaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2017 eteenpäin, ei ole vielä täsmennetty riittävästi. Komission kevään 2016 talousennusteen mukaan on olemassa riski, että keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan jonkin verran vuonna 2016 ja vuonna 2017, kun oletetaan, että politiikka säilyy ennallaan. Neuvosto katsoo lähentymisohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2016 talousennusteen perusteella, että Bulgarian odotetaan laajalti noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Lisätoimenpiteitä kuitenkin tarvitaan, jotta voidaan varmistaa vaatimusten noudattaminen vuosina 2016 ja 2017.
- (6) Bulgaria on pannut joiltakin osin täytäntöön viime vuoden suosituksen, jossa kehoitettiin tehostamaan terveydenhuoltomenoja, erityisesti laatimalla terveydenhuoltoa koskevan kansallisen aluesuunnitelman, jonka avulla terveydenhuoltomenoja voidaan suunnitella alueellisten kriteerien ja väestön

⁷ SWD(2016) 72 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

tarpeiden mukaisesti. Bulgarian terveydenhuoltojärjestelmään liittyy suuria haasteita, kuten rajoitettu pääsy palvelujen piiriin, vähäiset määrärahat ja heikot terveydenhuoltotulokset. Vaikka veronkantoa on hiljattain pyritty parantamaan, harmaa talous on edelleen merkittävä ongelma, joka vaikuttaa julkisiin tuloihin. Pimeä työ, mukaan lukien palkkojen aliraportointi ja sosiaaliturvamaksujen kiertäminen, väärentää työmarkkinoita ja supistaa verotuloja.

- (7) Varomattomat liiketoimintakäytännöt finanssisektorilla sekä tehoton valvonta ovat luoneet puitteet epätasapainojen kasautumiselle. Hiljattain käynnistetyt pankki- ja vakuutusalojen sekä eläkerahastojen tarkistukset on vietävä loppuun avoimesti ja parhaita kansainvälisiä toimintatapoja noudattaen, ja lisäksi on toteutettava tarvittavat jatkotoimet, jotta voidaan lujittaa luottamusta finanssisektoriin. On myös jatkettava toimia finanssisektorin valvonnan parantamiseksi (sekä pankkialalla että sen ulkopuolella), sillä näin voidaan merkittävästi vahvistaa rahoitusjärjestelmää ja auttaa sitä tukemaan orastavaa makrotalouden elpymistä.
- (8) Työmarkkinoilla on tapahtunut maltillista elpymistä, mutta jäljellä olevat heikkoudet jarruttavat edelleen kasvua ja rajoittavat talouden sopeutumiskykyä. Työmarkkinoiden sopeutumista haittaavat rakenteellinen pitkäaikaistyöttömyys, työvoiman supistuminen ja ikääntyminen, alhainen työvoimaosuus ja osaamisen kohtaanto-ongelmat. Vaikka työttömyysaste on vähitellen pienenemässä, jäljellä on joitakin suuria haasteita, kuten pitkäaikaistyöttömyys sekä työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret. Aktiivisilla työmarkkinatoimilla voitaisiin tehokkaammin auttaa kyseisiä ryhmiä pääsemään työmarkkinoille. Sosiaalietuuksien varassa elävien ihmisten aktivointia haittaa etuuksien myöntämisestä vastaavien viranomaisten ja työvoimapalvelujen hajanaisuus ja vähäinen keskinäinen yhteistyö. Bulgariassa on käynnistetty pilottihanke, jonka puitteissa on perustettu työllisyys- ja sosiaaliavustuskeskuksia, ja niissä on yhdistetty työvoima- ja sosiaalitoimistojen palvelut. Hanke päättyy joulukuussa 2016, eikä sen jatkamisesta laajemmassa mittakaavassa ole toistaiseksi tehty päätöstä.
- (9) Vaikka vähimmäispalkka on Bulgariassa EU:n pienimpiä, se on kasvanut huomattavasti vuodesta 2011. Vähimmäispalkan määrittelyä varten ei kuitenkaan ole puolueettomia kriteerejä, mikä aiheuttaa epävarmuutta. Vaikka hallitus ja työmarkkinaosapuolet ovat toteuttaneet toimia tällä alalla, Bulgariassa ei edelleenkään ole vähimmäispalkan määrittelyä varten selkeitä ohjeita tai avoimia kriteerejä, joissa otettaisiin huomioon vähimmäispalkan vaikutus työpaikkojen luomiseen, sosiaaliin oloihin ja kilpailukykyyn.
- (10) Köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten osuus ja eriarvoisuus ovat Bulgariassa edelleen erittäin suuret. Puuttumista köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen hidastavat ongelmat, joita esiintyy edelleen romanien saamisessa työmarkkinoille, siirtymisessä koulusta työelämään sekä sosiaali-, terveys- ja työmarkkinapolitiikkojen kattavuuden ja tuloksellisuuden parantamisessa. Yleinen vähimmäistulojärjestelmä tarjoaa tukea hyvin rajallisesti ja saavuttaa vain osan tarvitsevista. Vähimmäistulon määrä jää köyhyysrajan alapuolelle, eikä sitä ole korotettu viime vuosina samassa tahdissa kuin keski- ja vähimmäispalkkoja. Arvioitaessa vähimmäistulojärjestelmän kattavuutta on todettu, että suuri osa vähimmäistuloon oikeutetuista ei sitä saa. Köyhyyttä voitaisiin lieventää pyrkimällä saavuttamaan paremmin kohderyhmät sekä huolehtimalla vastuullisesta finanssipolitiikasta.

- (11) Koulutusjärjestelmä ei juuri kykene ottamaan huomioon haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä eikä antamaan oppilaille heidän tarvitsemiaan taitoja. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten romanien ja köyhien perheiden lapsien, on edelleen erittäin vaikeaa päästä koulutukseen ja saattaa koulunkäynti loppuun. Romanit osallistuvat koulutukseen muita kansanosia huomattavasti vähemmän kaikilla koulutustasoilla. Koulunkäynnin keskeyttäminen lisääntyy jatkuvasti ja on erityisen suurta maaseudulla ja vähemmän kehittyneillä alueilla. On olennaisen tärkeä poistaa esteet, jotka haittaavat huono-osaisten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen, jotta voidaan parantaa koulutustuloksia ja ehkäistä koulunkäynnin keskeyttämistä. Parlamentin syyskuussa 2015 hyväksymä uusi esi- ja kouluopetuslaki on merkittävä askel kohti koulujärjestelmän kattavaa uudistamista. Lain täytäntöönpano sekä kohdennetut toimet huono-osaisten ryhmien koulutukseen osallistumista haittaavien muiden kuin sääntelyllisten esteiden poistamiseksi parantavat todennäköisesti osaltaan Bulgarian talouden kasvupotentiaalia ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta pitkällä aikavälillä. Osallistuminen korkea-asteen koulutukseen ja korkeakoulututkinnon suorittaminen ovat lisääntyneet. Myös korkeakoulututkinnon hiljattain suorittaneiden työllisyysaste on vähitellen elpymässä, vaikka se onkin edelleen huomattavasti EU:n keskiarvon alapuolella.
- (12) Yritysten suuri velkaantuneisuus ja velkakannan purkamista haittaavat esteet aiheuttavat edelleen merkittäviä riskejä. Nykyinen maksukyvyttömyyslainsäädäntö tarjoaa vain vähän mahdollisuuksia velanhoidokyvyn palauttamiseen eikä juuri tue puuttumista yritysten suureen velkaantuneisuuteen. Velkakannan purkamista voitaisiin tehostaa yritysten maksukyvyttömyysmenettelyjä helpottavilla uudistuksilla. Samalla luotonanto ja investoinnit voisivat lisääntyä.
- (13) Bulgarian julkisten hankintojen järjestelmässä on edelleen rakenteellisia ongelmia, kuten systemaattiset väärinkäytökset hankintamenettelyissä, heikot hallinnolliset valmiudet ja puutteelliset valvontamekanismit sekä tuomioistuimille järjestelmällisesti tehtävät valitukset, jotka usein viivästyttävät töitä kentällä. Siirtyminen sähköisten hankintamenettelyjen käyttöön ei ole juuri edennyt. Bulgarian julkisten hankintojen järjestelmään liittyvät puutteet ovat johtaneet EU:n meno-ohjelmissa maksujen keskeytyksiin ja rahoitusoikaisuihin ja vaikuttavat laajemminkin liiketoimintaympäristöön.
- (14) Epävakaa politiikka sekä epäluottamus keskeisiä julkisia instituutioita, kuten oikeuslaitosta, kohtaan ehkäisevät tehokkaasti investointeja Bulgarian talouteen. Uudistukset julkishallinnossa sekä eräillä erikoisaloilla, kuten tutkimuksen, innovoinnin ja energian aloilla, on pantu täytäntöön hitaasti, mikä haittaa investointiympäristön parantamista. Vaikka Bulgaria on hyväksynyt strategiset puitteet julkishallinnon uudistamiseksi ja nykyaikaistamiseksi, edistyminen on hidasta ja täytäntöönpanoa on usein lykätty. Uusista säädöksistä ei tehdä järjestelmällisesti vaikutustenarviointia huolimatta joistakin tämänsuuntaisista pyrkimyksistä. Toistuvat sääntelykehysten muutokset aiheuttavat epävarmuutta ja vaikuttavat liiketoimintaympäristöön. Korruptio on edelleen suuri ongelma. Viranomaisten ratkaisuyritykset ovat kilpistyneet heikkoihin ja hajanaisiin instituutioihin. Bulgarialle osoitetaan yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa suosituksia, jotka koskevat oikeuslaitoksen uudistamista sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Sen vuoksi kyseisiä aloja ei ole otettu huomioon Bulgarialle osoitetuissa maakohtaisissa suosituksissa, vaikka ne ovat keskeisiä koko liiketoimintaympäristön kannalta.

- (15) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Bulgarian talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2016 maaraportissa. Se on arvioinut myös lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Bulgarialle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Bulgarian finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta mutta myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4.
- (16) Neuvosto on tutkinut lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto¹⁰ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1,
- (17) 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 1–4,

SUOSITTAA, että Bulgaria toteuttaa vuosina 2016 ja 2017 toimia, joilla se

1. sopeuttaa julkista taloutta vuosittain kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016 ja vuonna 2017; parantaa edelleen veronkantoa ja toteuttaa toimenpiteitä epävirallisen talouden, mukaan lukien pimeän työn, vähentämiseksi;
2. saattaa viimeistään vuoden 2016 lopussa päätökseen pankkien omaisuuserien laadun arvioinnin ja stressitestit; saattaa viimeistään vuoden 2016 lopussa päätökseen vakuutusyhtiöiden taseiden tarkastamisen ja stressitestit sekä yksityisten eläkerahastojen omaisuuserien arvioinnin; toteuttaa tarvittavat jatkotoimet kaikilla kolmella alalla sekä parantaa edelleen pankkialan ja sen ulkopuolisen rahoitussektorin valvontaa;
3. yhdistää sosiaalipalvelut ja aktiiviset työmarkkinatoimet ja vahvistaa niitä erityisesti pitkäaikaistyöttömien sekä työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osalta; lisää laadukkaan koulutuksen tarjoamista huono-osaisille ryhmille, kuten romaneille; tehostaa terveydenhuoltojärjestelmää parantamalla terveydenhuoltoon pääsyä ja järjestelmän rahoitusta sekä terveydenhuoltotuloksia; vahvistaa työmarkkinaosapuolia kuultuaan suuntaviivat ja kriteerit vähimmäispalkan määrittämiseksi; parantaa vähimmäistulojärjestelmän kattavuutta ja riittävyyttä;
4. uudistaa maksukyvyttömyyslainsäädäntöä nopeuttaakseen elvytys- ja kriisinratkaisumenettelyjä sekä lisätäkseen niiden tehoa ja avoimuutta; parantaa tuomioistuinten valmiuksia maksukyvyttömyysmenettelyissä; lujittaa julkisista hankinnoista vastaavan viraston ja hankintaviranomaisten valmiuksia sekä parantaa julkisten tarjouskilpailumenettelyjen suunnittelua ja valvontaa; nopeuttaa sähköisten hankintamenettelyjen käyttöönottoa.

¹⁰

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

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja