



Brüssel, 22.5.2017
COM(2017) 502 final

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

**milles käsitletakse Bulgaaria 2017. aasta riiklikku reformikava
ja esitatakse nõukogu arvamus Bulgaaria 2017. aasta lähenemisprogrammi kohta**

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Bulgaaria 2017. aasta riiklikku reformikava

ja esitatakse nõukogu arvamus Bulgaaria 2017. aasta lähenemisprogrammi kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,¹ eriti selle artikli 9 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrust (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta,² eriti selle artikli 6 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitus³,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone⁴,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeltusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

ning arvestades järgmist:

- (1) 16. novembril 2016 võttis komisjon vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi,⁵ mis tähistab majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2017) algust. Euroopa Ülemkogu kiitis 9.–10. märtsil 2017 heaks iga-aastases majanduskasvu analüüsis esitatud prioriteedid. 16. novembril 2016 võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 alusel vastu häiremehhanismi aruande,⁶ milles nimetati Bulgaariat ühe liikmesriigina, mille olukorda tuleb põhjalikult analüüsida.

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

² ELT L 306, 23.11.2011, lk 25.

³ COM(2017) 502 final.

⁴ P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 ja P8_ TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

- (2) 2017. aasta aruanne Bulgaaria kohta⁷ avaldati 22. veebruaril 2017. Selles hinnati Bulgaaria edusamme nõukogu poolt 12. juulil 2016 vastu võetud riigipõhiste soovitude täitmisel, varasematel aastatel vastu võetud soovitude järelmeetmete võtmisel ja strateegia „Euroopa 2020“ riiklike eesmärkide suunas liikumisel. See sisaldas ka vastavalt määruse (EL) nr 1176/2011 artiklile 5 tehtud põhjalikku analüüsi, mille tulemused avaldati samuti 22. veebruaril 2017⁸. Komisjoni analüüsi põhjal võib järeldada, et Bulgaarias esineb ülemäärane makromajanduslik tasakaalustamatus. Ennekõike esineb Bulgaarias jätkuvalt tasakaalustamatus, mis on seotud veel säilinud nõrkustega finantssektoris ja ettevõtete suure võlakoormusega suure pikaajalise tööpuuduse tingimustes.
- (3) Bulgaaria ei esitanud tähtjaks ei oma 2017. aasta riikliku reformikava ega ka 2017. aasta lähenemisprogrammi.
- (4) Asjaomaseid riigipõhiseid soovitusi on võetud arvesse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest 2014.–2020. aastal rahastatavates riiklikes programmides. Nagu on nähtud ette kõnealuseid fonde reguleeriva õigusaktiga,⁹ võib komisjon liikmesriigilt nõuda, et see vaataks läbi oma asjaomased Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavad programmid ja muudaks neid, kui see on vajalik riigipõhiste soovitude rakendamise toetamiseks. Komisjon on esitanud täiendavad suunised nende normide kohaldamiseks¹⁰.
- (5) Bulgaaria suhtes kohaldatakse praegu stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikku osa. Valitsus ei esitanud 2017. aasta lähenemisprogrammi määrusega (EÜ) nr 1466/97 kindlaksmääratud tähtjaks.
- (6) 12. juulil 2016 esitas nõukogu Bulgaariale soovitusi saavutada 2017. aastal eelarve kohandamine 0,5 % ulatuses SKPst keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suhtes. Arvandmete põhjal tundub, et Bulgaaria on 2016. aastal oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutanud. Komisjoni 2017. aasta kevadprognoosist lähtuvalt prognoositakse, et struktuurne eelarvepositsioon halveneb eeldusel, et poliitikat ei muudeta, ja muutub 2016. aasta ülejäägist (0,1 % SKPst) 2017. ja 2018. aastal puudujäägiks, vastavalt 0,4 % SKPst ja 0,3 % SKPst. Sellest halvenemisest hoolimata prognoositakse, et struktuurne eelarvepositsioon on mõlemal aastal keskpika perioodi eelarve-eesmärgist parem. Üldiselt on nõukogu prognooside põhjal seisukohal, et Bulgaaria täidab 2017. ja 2018. aastal stabiilsuse ja kasvu pakti nõuded.
- (7) Jätkuvad jõupingutused maksukogumise parandamiseks. Olukord on küll paranenud, ent maksukuulekusega on ikka veel probleeme. Endiselt on palju varimajandust ja deklareerimata tööd. Märkimisväärselt suur on maksudega seotud halduskoormus. Tundub, et bürokraatia vähendamiseks võetud meetmetel on seni olnud piiratud tulemused ja puuduvad tõendid märgatavate edusammude kohta maksukohustuste vabatahtliku täitmise valdkonnas. Neil asjaoludel näib, et niihästi järelevalve

⁷ SWD(2017) 68 final/3.

⁸ COM(2017) 90 final.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320)) artikkel 23.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

rakendamise kui ka maksukuulekuse parandamise pandiks on kehtivate õigusnormide täitmise tagamine. Tundub, et 2015.–2017. aasta ühtse riikliku strateegia juurde kuuluv tegevuskava maksukogumise parandamiseks, varimajandusega võitlemiseks ja nõuete täitmise kulude vähendamiseks on tulus vahend, millest on eriti palju kasu maksude valdkonnas töötavate erinevate haldusorganite omavahelise koordinatsiooni ja tõhususe hindamisel ja parandamisel. Erimeetmete mõju järelanalüüs võib aidata kaasa tulevaste maksukuulekuse meetmete nõuetekohasele hindamisele, kavandamisele ja suunamisele. Nende meetmetega asendatakse praegune strateegia, mis aegub 2017. aasta lõpus.

- (8) Euroopa asjaomaste asutustega konsulteerides ja nendega koostöös korraldasid ametiasutused pangandus-ja kindlustussektori varade kvaliteedi läbivaatamise ja stressitestid ning erapensionifondide varade ülevaatuse. Ehkki tulemused kinnitasid kõigi sektorite usaldusväärsus tervikuna, leiti siin-seal haavatavaid kohti, sealhulgas mõnedes süsteemselt olulistest institutsioonides. Kuna järelemeetmeid ei ole veel täies ulatuses rakendatud, ei ole haavatavuse põhjuseid kõrvaldatud. Lisaks sellele ei käsitlenud need kolm hindamist täies mahus selliseid probleeme nagu näiteks mittelikviidsete finantsinstrumentide ja varade hindamine või siis seotud osapoolte riskipositsioonid. Nende probleemide lahendamiseks võiksid järelevalveasutused võtta konservatiivsema hoiaku. Kindlustussektori lahendamata probleemide hulka kuuluvad samuti teatavate edasikindlustuslepingute haldamine, mõningad kindlustuslepingutest tulenevad nõuded ja grupitasandi järelevalve.
- (9) Selleks et vältida sarnase tasakaalustamatuse taastekkimise võimalust tulevikus, tuleb lõpule viia pangandusjärelevalvemeetmed ja teha täiendavaid jõupingutusi järelevalveks muudes sektorites kui pangandus. Ametiasutuste jaoks on jätkuvalt kõige suuremaks probleemiks tegelemine raskesti hinnatavate varade ja ebaseadusliku äritegevusega, sealhulgas laenud seotud osapooltele. Bulgaaria keskpank on algatanud pangandusjärelevalve restruktureerimise ja arendamise kava, mis põhineb ka Maailmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondi järeldustel. Kava on praegu rakendamisel, ent on võimalus, et finantssektori hindamisprogrammi järeldusi arvestades tuleb seda muuta. Kindlustussektori ja pensionifondide hindamisel tuvastatud järelevalvealased vajakajäämised annavad märku sellest, et finantsjärelevalvekomisjon peab välja töötama ja rakendama tervikliku kava järelevalve tugevdamiseks, sealhulgas omaenese seesmise juhtimise ja töö parandamisega. Täieliku usaldatavuse tagamiseks peaks kava tuginema kõnealuse valdkonna parimatele rahvusvahelistele tavadele ning see tuleks ette valmistada ja rakendada tihedas koostöös Euroopa asutustega, võttes vajadust mööda arvesse kolmandatest isikutest teenuseosutajate tagasisidet.
- (10) Ettevõtlussektori võlakoorumus on jätkuvalt suur (muude riikide omast oluliselt suurem) ja see koormab ettevõtete bilanssi ning võib keskpikas perspektiivis piirata krediidiinõudlust ja investeerimist. Äriühingute viivislaenude jätkuvalt suure hulga vähendamiseks peaksid ametiasutused tegema realiseerimisprotsessi pankade jaoks hõlpsamaks, tuginedes ulatuslikule vahendite kogumile. Näiteks maksejõuetusraamistiku reformi kiirendamine looks parema õiguskeskkonna nn halbade laenudega tegelemiseks ja annaks võimalused kohustuste kohtuväliseks restruktureerimiseks. Lisaks maksejõuetusraamistikule võiksid vahendite hulka kuuluda järelevalvejuhised eriti suure hulga viivislaenudega pankadele. See suurendaks varade kvaliteedi kohta käivate andmete läbipaistvust ja aitaks süvendada viivislaenude järeלטurгу.

- (11) Hiljutised arengud tööturul on olnud positiivsed, ent struktuursed probleemid püsivad. Tööjõud üha kahaneb, kuna elanikkond vananeb ja toimub väljaränne. Majanduses toimuvatest struktuursetest muutustest tulenevalt peab ilmtingimata ära kasutama jõude seisva tööjõupotentsiaali. Praegusel hetkel iseloomustab tööturгу pikaajaline töötus ja mitteaktiivsus, noorte piiratud kaasatus tööturule ning oskuste nappus ja tööturule mittevastavus. Ehkki töötuse määr langes 2016. aastal tunduvalt allapoole ELi keskmist, on pikaajalise töötuse ning mittetöötavate ja mitteõppivate noorte osakaal ja madala kvalifikatsiooniga inimeste madal tööhõive määr endiselt suur probleem. Nende probleemidega tegeledes ei pühendata aktiivses tööturupoliitikas piisavalt tähelepanu ebasoodsas olukorras rühmadele ja nende vajadustele ning see pärsib nende tööalast konkurentsivõimet. Lisaks sellele võib puudulik lõimitus tööhõive- ja sotsiaalteenuste vahel piirata sotsiaaltoetuse saajate osalemist tööturul.
- (12) Endiselt tuleb lahendada õpitulemuste parandamise ning kvaliteetse ja kaasava tavahariduse andmise tõhustamise probleem, mis võib mõjutada vaesumist. Laste vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse risk on küll veidi vähenenud, ent see püsib ELi suurimate hulgas ning on tihedalt seotud vanemate haridustasemega. PISA 2015. aasta põhioskuste mõõtmistulemuste põhjal on kehvade matemaatika ja loodusteaduste alaste teadmiste ning halva lugemisoskusega õpilaste osakaal üks kõrgemaid ELis. Kavas olevat metoodikat koolide paremaks rahastamiseks ei ole veel välja töötatud. Selle eesmärk on jõuda halvema õppeedukusega koole toetades võrdsemate tulemusteni. Madalama sotsiaalmajandusliku seisundiga perede, eriti roma perede lastel ei ole teistega samu võimalusi hariduse saamiseks juba varasest lapsepõlvest peale. Reformimisel on kutseharidus ja -õpe, ent selle kvaliteet ning koostöö ärivaldkonna ja sotsiaalsete partneritega pole küllaldane. Endiselt on juurutamisel duaalne haridussüsteem. Kõrghariduse vallas üritatakse tulemustepõhise rahastamise kaudu tõsta kvaliteeti ja suurendada vastavust tööturu vajadustele.
- (13) Jätkuvalt on tervishoiusüsteemi peamiseks probleemideks piiratud kättesaadavus, tervishoiutöötajate väljaränne ja kehvad tervisenäitajad. Vähene kaetus tervisekindlustusega, sealhulgas ambulatoorsete raviteenuste vähene riiklik kaetus ja suured summad, mis tuleb maksta omast taskust, raskendavad mõnede inimeste jaoks juurdepääsu tervishoiuteenusele. Hiljuti võetud meetmed, nagu riiklikul tervisekaval põhinev valikuline haiglateenuste lepingute sõlmimine, võivad nende täieliku rakendamise korral parandada tervishoiuteenuste kättesaadavust ja võrdsust.
- (14) Ehkki Bulgaaria miinimumpalk on endiselt ELi madalaim, on see 2011. aastast märkimisväärselt tõusnud. Objektiivse mehhanismi loomisel tehtud edusammud on piiratud hoolimata sellest, et tööandjad ja ametiühingud on kriteeriumides kokku leppinud. Majanduslike ja sotsiaalsete kriteeriumide, tööturul valitsevate tingimuste ja nende rakendamise institutsionaalsete asjaoludega arvestava läbipaistva mehhanismi puudumine võib ohtu seada õige tasakaalu tööhõive toetamise, konkurentsivõime ja töötajate sissetuleku säilitamise vahel. 2017. aastal minimaalsete sotsiaalkindlustuslävendite üle peetud ja nurjunud läbirääkimistel valitsesid sotsiaalpartnerite vahel teatavad pinged, ent sellest hoolimata jätkub riigis sotsiaaldialoog.
- (15) Suureks majanduslikuks ja sotsiaalseks probleemiks on jätkuvalt vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste suur osakaal. Bulgaaria on endiselt ELi kõige vaesem liikmesriik. Vaesus avaldab ebaproportsionaalselt suurt mõju ebasoodsas olukorras olevatele rühmadele, nagu romad, lapsed, eakad ja maapiirkondade elanikud. Pärast aastatepikkusi pidevaid edusamme on vaesusriskiga

eakate määr märkimisväärselt vähenenud. Eriti kõrge on vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse risk vanemaealiste naiste puhul, kuna reeglina on nad teinud sissemakseid pensioniskeemi lühema aja jooksul. Ehkki laste suhteline vaesusolukord on paranenud, esineb vaesust selles grupis endiselt palju. Uue tegevuskava vastuvõtmise varal jätkub endises tempos laste deinstitutionaliseerimine. Ent sellealane edasimineku on endiselt kesine täiskasvanute ja puuetega isikute osas. Suur ja üha kasvav probleem on sissetulekute ebavõrdsus. Kõige rikkama ja kõige vaesema 20 % hulka kuuluvate leibkondade sissetulekute suhe kasvas 6,1-lt 2012. aastal 7,1-le 2015. aastal ja on nüüd ELi kõige kõrgemate hulgas. Bulgaarias on sissetulekute ebavõrdsus enne ja pärast maksude ja sotsiaalsete siirete mahaarvamist üks väiksemaid ELis. Sotsiaalkaitseüsteem, sealhulgas üldise miinimumsissetuleku kava, mis tähendab igakuist sotsiaalabitoetust ja küttetoetust, ei taga asjakohasel tasemel toetust. Tulenevalt väga rangetest taotlemisnõuetest on sotsiaaltoetust saavate inimeste arv väike. Miinimumsissetulek on jätkuvalt madal, seda pole pärast 2009. aastat ajakohastatud ja sellel puudub läbipaistev kohandatismehhanism.

- (16) Kehtestatud on meetmed riigihangete süsteemi parandamiseks, ent pole veel selge, milline on nende konkreetne lisandväärtus. Tagada tuleb uue riskipõhise eelkontrollisüsteemi asjakohane ja tõhus rakendamine. Endiselt tuleb tegeleda kaebuste esitamise süsteemi läbivaatamise raames tehtud soovitude jõustamisega, kuna tõhusad õiguskaitsevahendid on oluliste projektide elluviimise pant. Riigihangete ameti haldussuutlikkus tuleb selle hindamise järel viia vastavusse ameti täidetavate ülesannetega. Samuti tuleks suurendada hankijate haldussuutlikkust, sealhulgas kasutades toetust, mida riigihangete amet ja kesksed hankijad osutavad kesksetele valitsusasutustele, omavalitsusüksustele ja tervishoiusektorile. Lõpule tuleb viia töö e-riigihangete süsteemi juurutamisel, et suurendada riigihangete läbipaistvust. Jätkuvalt on oluliseks probleemiks avalike pakumiste erapooletuse kindlustamine ja huvide võimalike konfliktide vältimine. Hoolimata hiljutistest reformidest avaliku halduse ajakohastamiseks on avalike asutuste töö tõhusus ja tulemuslikkus endiselt piiratud. Õigusraamistiku loomise eesmärgil viidi 2016. aastal lõpule mitu õigusaktide muudatust, ent nende tõhus ja süstemaatiline jõustamine ja rakendamine on problemaatiline.
- (17) 2016. aastal viis Bulgaaria läbi olulisi reforme, et lahendada kohtusüsteemi sõltumatus ja kvaliteediga seotud jätkuvaid probleeme. Aga kuna need reformid on hiljutised, on liiga vara nende mõju hinnata. Mitmes valdkonnas tuleb astuda edasisi samme. Jätkuvalt on Bulgaarias oluliseks probleemiks korruptsioon, mis mõjutab investeringuid nii üleriigilisel kui ka kohalikul tasandil. 2015. aastal esitles valitsus julget korruptsioonivastase võitluse strateegiat, ent selle rakendamine on veel algfaasis. Bulgaaria korruptsioonivastast poliitikat õhnestab jätkuvalt ametiasutuste nõrkus ja killustatus, vähene edu süüdistuse esitamisel kõrgetasemeliste juhtumite puhul ja parlamendi kõhklev toetus reformidele. Soovitused kohtureformi ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse valdkonnas esitatakse Bulgaariale koostöö- ja jälgimiskorra raames. Seepärast Bulgaaria riigipõhised soovitused neid valdkondi ei hõlma.
- (18) Komisjon on Euroopa poolaasta raames Bulgaaria majanduspoliitikat põhjalikult analüüsinud ja avaldanud tulemused 2017. aasta riigiaruandes. Ta on hinnanud ka varasematel aastatel Bulgaariale esitatud soovitude järelmeetmeid.
- (19) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu seisukohal, et Bulgaaria täidab stabiilsuse ja kasvu pakti.

- (20) Võttes arvesse komisjoni põhjalikku analüüsi ja hindamist, kajastuvad nõukogu poolt määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 6 alusel antud soovitused allpool esitatud soovitustes 2 ja 3,

SOOVITAB Bulgaarial võtta 2017. ja 2018. aastal järgmisi meetmeid:

1. Parandada veelgi maksukogumist ja maksukuulekust, sealhulgas ulatuslike meetmetega, mis võetakse pärast 2017. aastat. Rakendada tõhusamalt meetmeid varimajanduse, ennekõike ebaseadusliku töötamise vähendamiseks.
2. Võtta finantssektori hindamise järelmeetmeid, ennekõike seoses edasikindlustuslepingute, raskesti hinnatavate varade ja seotud osapoolte riskipositsioonidega. Parandada tihendas koostöös Euroopa asutustega järelevalvet pankade ja muude kui pankade üle. Hõlbustada äriühingute viivislaenude (mida on jätkuvalt palju) hulga vähendamist, tuginedes ulatuslikule vahendite kogumile, mis hõlmaks maksejõuetusraamistiku reformi kiirendamist ja viivislaenude toimiva järelturu edendamist.
3. Muuta aktiivne tööturupoliitika sihipärasemaks ning lõimida omavahel paremini ebasoodsas olukorras rühmade tööhõive- ja sotsiaalteenused. Laiendada kvaliteetse hariduse pakkumist, eriti romade seas. Laiendada kaetust tervisekindlustusega, vähendada inimeste endi kanda jäävaid makseid ja tegeleda tervishoiutöötajate nappusega. Töötada koostöös sotsiaalpartneritega välja läbipaistev mehhanism miinimumpalga kehtestamiseks. Suurendada miinimumsissetuleku katvust ja piisavust.
4. Tagada 2014.-2020. aasta riikliku riigihangete strateegia tõhus rakendamine.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*