



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2017 05 22
COM(2017) 502 final

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

**dėl 2017 m. Bulgarijos nacionalinės reformų programos
su Tarybos nuomone dėl 2017 m. Bulgarijos konvergencijos programos**

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

dėl 2017 m. Bulgarijos nacionalinės reformų programos

su Tarybos nuomone dėl 2017 m. Bulgarijos konvergencijos programos

EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 121 straipsnio 2 dalį ir 148 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdama į 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo¹, ypač į jo 9 straipsnio 2 dalį,

atsižvelgdama į 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo², ypač į jo 6 straipsnio 1 dalį,

atsižvelgdama į Europos Komisijos rekomendaciją³,

atsižvelgdama į Europos Parlamento rezoliucijas⁴,

atsižvelgdama į Europos Vadovų Tarybos išvadas,

atsižvelgdama į Užimtumo komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Socialinės apsaugos komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Ekonominės politikos komiteto nuomonę,

kadangi:

- (1) 2016 m. lapkričio 16 d. Komisija priėmė metinę augimo apžvalgą⁵, kuria pradedamas 2017 m. Europos ekonominės politikos koordinavimo semestras. 2017 m. kovo 9–10 d. Europos Vadovų Taryba patvirtino metinėje augimo apžvalgoje nustatytus prioritetus. 2016 m. lapkričio 16 d. Komisija pagal Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 priėmė įspėjimo mechanizmo ataskaitą⁶, kurioje Bulgarija nurodyta kaip viena iš valstybių narių, dėl kurių reikės parengti nuodugnią apžvalgą.

¹ OL L 209, 1997 8 2, p. 1.

² OL L 306, 2011 11 23, p. 25.

³ COM(2017) 502 final.

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

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

- (2) 2017 m. vasario 22 d. paskelbta 2017 m. Bulgarijos ataskaita⁷. Joje įvertinta Bulgarijos pažanga, padaryta įgyvendinant 2016 m. liepos 12 d. Tarybos priimtas šaliai skirtas rekomendacijas, veiksmai, kurių šalis ėmėsi atsižvelgdama į ankstesniais metais jai skirtas rekomendacijas, ir Bulgarijos pažanga siekiant nacionalinių tikslų pagal strategiją „Europa 2020“. Į ją įtraukti ir nuodugnios apžvalgos pagal Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 5 straipsnį rezultatai, kurie taip pat buvo paskelbti 2017 m. vasario 22 d.⁸ Komisijos analizė leidžia daryti išvadą, kad Bulgarijoje yra susidaręs paviršinis makroekonominis disbalansas. Visų pirma Bulgarija ir toliau patiria disbalansą, susijusį su vis dar būdingu finansų sektoriaus pažeidžiamumu ir dideliu įmonių įsiskolinimu didelio ilgalaikio nedarbo sąlygomis;
- (3) Bulgarija iki termino nepateikė 2017 m. nacionalinės reformų programos ir 2017 m. konvergencijos programos;
- (4) į atitinkamas konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas atsižvelgta sudarant valstybių narių 2014–2020 m. Europos struktūrinių ir investicijų fondų (ESI fondų) programas. Kaip numatyta ESI fondus reglamentuojančiuose teisės aktuose⁹, Komisija, jei tai būtina atitinkamų konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų įgyvendinimui paremti, gali paprašyti valstybės nares peržiūrėti ir pakeisti savo susijusias ESI fondų programas. Komisija pateikė išsamių šių taisyklių taikymo gairių¹⁰;
- (5) šiuo metu Bulgarijai taikoma Stabilumo ir augimo pakto prevencinė dalis. Vyriausybė nepateikė 2017 m. konvergencijos programos iki Reglamentu (EB) Nr. 1466/97 nustatyto termino;
- (6) 2016 m. liepos 12 d. Taryba rekomendavo Bulgarijai 2017 m. užtikrinti 0,5 % BVP metinį fiskalinį koregavimą siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Iš biudžeto vykdymo rezultatų duomenų matyti, kad Bulgarija jau 2016 m. pasiekė savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslą. Remiantis Komisijos 2017 m. pavasario prognoze, numatoma, kad, jei politika nesikeis, 2016 m. 0,1 % BVP struktūrinis perteklius 2017 m. taps 0,4 % BVP deficitu, o 2018 m. – 0,3 % BVP deficitu. Nepaisant šio pablogėjimo, prognozuojama, kad struktūrinis balansas abejais metais ir toliau viršys vidutinio laikotarpio biudžeto tikslą. Apskritai Taryba mano, kad pagal prognozę 2017 ir 2018 m. Bulgarija turėtų atitikti Stabilumo ir augimo pakto nuostatas;
- (7) dedamos pastangos siekiant pagerinti mokesčių surinkimą. Nepaisant pagerėjimo, mokestinių prievolių vykdymas tebėra problema. Šešėlinės ekonomikos ir nedeklaruojamo darbo mastas vis dar yra didelis. Didelė su mokesčiais susijusi administracinė našta. Priemonės, kuriomis siekiama mažinti biurokratizmą, iki šiol, atrodo, davė mažai rezultatų, ir nėra jokių požymių, kad savanoriškas mokestinių prievolių vykdymas iš esmės pagerėtų. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, panašu, kad šių taisyklių vykdymo užtikrinimas svarbus ne tik vykdant kontrolę, bet taip pat

⁷ SWD(2017) 68 *final*/3.

⁸ COM(2017) 90 *final*.

⁹ 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 (OL L 347, 2013 12 20, p. 320), 23 straipsnis.

¹⁰ COM(2014) 494 *final*.

stiprinant mokestinių prievolių nevykdymo prevenciją. Akivaizdu, kad 2015–2017 m. bendros nacionalinės mokesčių surinkimo gerinimo strategijos veiksmų planas, kuriuo sprendžiama šešėlinės ekonomikos problema ir mažinamos mokestinių prievolių vykdymo išlaidos, yra naudinga priemonė, ypač vertinant ir gerinant keleto mokesčių srities administracinių įstaigų darbo koordinavimą ir efektyvumą. Konkrečių priemonių *ex post* poveikio analizė galėtų padėti tinkamai vertinti, planuoti ir nukreipti būsimas mokestinių prievolių vykdymo priemones. Šios priemonės pakeis dabartinę strategiją, kuri baigia galioti 2017 m. pabaigoje;

- (8) valdžios institucijos, konsultuodamosi ir bendradarbiaudamos su atitinkamomis Europos įstaigomis, atliko bankininkystės ir draudimo sektorių turto kokybės patikrinimų ir testavimų nepalankiausiomis sąlygomis, taip pat privačių pensijų fondų turto patikrinimą. Nors iš rezultatų matyti bendras sektorių tvirtumas, tačiau pasitvirtinto ir tam tikras pažeidžiamumas, įskaitant kai kurių sistemai svarbių institucijų. Kadangi tolesnės priemonės dar nėra iki galo įgyvendintos, pažeidžiamumo šaltinis išlieka. Be to, per tris patikrinimus išsamiai nenagrinėti kai kurie klausimai, įskaitant nelikvidžių finansinių priemonių, turto ir susijusių šalių pozicijų vertinimą. Šiems klausimams spręsti priežiūros institucijos galėtų taikyti atsargesnį metodą. Tarp neišspręstų draudimo sektoriaus klausimų – tam tikrų perdraudimo sutarčių ir kai kurių gautinų draudimo sumų tvarkymas ir grupinė priežiūra;
- (9) siekiant spręsti vėl galimą panašaus disbalanso susidarymo ateityje problemą, reikia galutinai patvirtinti bankų priežiūros gerinimo priemones ir toliau gerinti ne bankų priežiūrą. Pagrindiniai valdžios institucijų uždaviniai tebėra sunkiai įvertinamo turto ir nesąžiningos verslo praktikos, įskaitant susijusių šalių ir susijusį skolinimą, klausimų sprendimas. Bulgarijos nacionalinis bankas pradėjo įgyvendinti bankų priežiūros restruktūrizavimo ir plėtojimo planą, kuris taip pat grindžiamas Pasaulio banko ir Tarptautinio valiutos fondo nustatytais faktais. Šis planas dabar įgyvendinamas, tačiau jį gali tekti iš dalies pakeisti, atsižvelgiant į Finansų sektoriaus vertinimo programos išvadas. Per draudimo ir pensijų fondų patikrinimus nustatyti priežiūros trūkumai patvirtina, kad Finansinės priežiūros komisija turi parengti ir įgyvendinti išsamų priežiūros stiprinimo planą, ir gerinti savo vidaus valdymą ir veikimą. Siekiant užtikrinti visišką patikimumą, toks planas turėtų būti grindžiamas geriausia tarptautine šios srities praktika ir turėtų būti parengtas ir įgyvendinamas glaudžiai bendradarbiaujant su Europos įstaigomis, prireikus atsižvelgiant į paslaugas teikiančių trečiųjų šalių pastabas;
- (10) įmonių skola išlieka didelė (daug didesnė nei analogiškų šalių), ji yra našta įmonių balansuose ir gali riboti kredito paklausą bei investicijas per vidutinės trukmės laikotarpį. Siekdamas sumažinti vis dar didelį įmonių neveiksnių paskolų kiekį, valdžios institucijos turėtų parengti išsamų priemonių rinkinį, kuriuo bankams būtų palengvinta skolų pertvarkymo procedūra. Pavyzdžiui, paspartinus nemokumo sistemos pertvarkymą, pagerėtų teisinė blogų skolų klausimo sprendimo aplinka ir būtų sudarytos neteisminio restruktūrizavimo sąlygos. Be nemokumo sistemos, į priemonių rinkinį būtų galima įtraukti priežiūros gaires, skirtas bankams, kuriuose ypač daug neveiksnių paskolų. Dėl to duomenys apie turto kokybę taptų skaidresni ir tai padėtų stiprinti antrinę neveiksnių paskolų rinką;
- (11) naujausi darbo rinkos pokyčiai buvo teigiami, tačiau vis dar išlieka struktūrinių problemų. Darbo jėgos toliau mažėja dėl visuomenės senėjimo ir emigracijos. Kadangi ekonomika patiria struktūrinių pokyčių, būtina išnaudoti neišnaudotą darbo jėgos potencialą. Šiuo metu darbo rinkai būdingas didelis ilgalaikis nedarbas ir

neveiklumas, ribotas jaunimo įtraukimas į darbo rinką, įgūdžių trūkumas ir jų paklausos bei pasiūlos neatitiktis. Nors nedarbo lygis nukrito žemiau ES 2016 m. vidurkio, vis dar svarbiausi uždaviniai yra ilgalaikio nedarbo lygis, nedirbančio, nesimokančio ir mokymuose nedalyvaujančio jaunimo ir žemos kvalifikacijos asmenų užimtumo lygis. Atsižvelgiant į šiuos uždavinius, aktyvi darbo rinkos politika yra nepakankamai orientuota į palankių sąlygų neturinčių asmenų grupes ir jų poreikius, ir tai apsunkina jų galimybes įsidarbinti. Be to, nepakankamai integruotos užimtumo ir socialinės paslaugos, skirtos socialinių išmokų gavėjams, gali apriboti jų dalyvavimą darbo rinkoje;

- (12) mokymosi rezultatų gerinimas ir kokybiško įtraukiojo bendrojo švietimo sistemos stiprinimas tebėra problema, kuri gali turėti įtakos skurdui. Nors vaikų skurdo ar socialinės atskirties rizika šiek tiek sumažėjo, ji tebėra viena iš didžiausių ES ir yra glaudžiai susijusi su tėvų išsilavinimo lygiu. Vertinant pagal PISA 2015 m. pagrindinių gebėjimų duomenis, matyti, kad skaitymo, matematikos ir gamtos mokslų srityse gebėjimų neturinčių moksleivių dalis tebėra viena iš didžiausių ES. Dar neparengta planuota mokyklų finansavimo gerinimo metodika. Teikiant papildomą paramą prastų rezultatų pasiekusioms mokykloms, padedama pasiekti teisingesnių rezultatų. Vaikai iš šeimų, kurių socialinė ir ekonominė padėtis žemesnė, ypač romų šeimų, neturi lygių švietimo, be kita ko, ikimokyklinio ugdymo, galimybių. Profesinis rengimas ir mokymas pertvarkomi, bet jų kokybė ir mokymo įstaigų bendradarbiavimas su įmonėmis ir socialiniais partneriais yra nepakankami. Toliau plėtojama dvejopa švietimo sistema. Aukštojo mokslo srityje į rezultatus orientuotu finansavimu siekiama pagerinti kokybę ir atitikimą darbo rinkos poreikiams;
- (13) pagrindinėmis sveikatos priežiūros sistemos problemomis išlieka ribotos galimybės gauti priežiūrą, mažas finansavimas, specialistų emigracija ir prasti sveikatos rezultatai. Dėl mažos sveikatos draudimo apsaugos, įskaitant mažą valstybinį ambulatorinių medicinos paslaugų draudimą ir didelius mokėjimus savo lėšomis, kai kuriems žmonėms sunku gauti sveikatos priežiūros paslaugų. Naujos priemonės, kaip antai atrankinis ligoninių paslaugų sutarčių sudarymas pagal Nacionalinį sveikatos planą, gali padėti didinti galimybes gauti sveikatos priežiūros paslaugų ir didinti teisingumą, jeigu jos bus visiškai įgyvendintos;
- (14) nors minimalus darbo užmokestis Bulgarijoje vis dar yra mažiausias ES, nuo 2011 m. jis labai padidėjo. Padaryta nedidelė pažanga nustatant objektyvų mechanizmą, nepaisant darbdavių ir profesinių sąjungų susitarimo dėl kriterijų. Kadangi nėra skaidraus mechanizmo, kurį taikant atsižvelgiama į ekonominius ir socialinius kriterijus, darbo rinkos sąlygas ir institucinius jų taikymo aspektus, gali kilti užimtumo bei konkurencingumo rėmimo ir darbo pajamų išsaugojimo tinkamos pusiausvyros pavojus. Nepaisant tam tikrų socialinių partnerių nesutarimų per žlugusias derybas dėl minimalių socialinės apsaugos ribų 2017 m., socialinis dialogas šalyje tebevyksta;
- (15) pagrindinė ekonominė ir socialinė problema tebėra didelė žmonių, kuriems gresia skurdas arba socialinė atskirtis, dalis. Bulgarija vis dar yra skurdžiausia ES valstybė narė, o palankių sąlygų neturinčių asmenų grupės, pvz., romai, vaikai, pagyvenę žmonės ir kaimo vietovių gyventojai, patiria neproporcingai didelį to poveikį. Po kelerių nuolat gerėjusios padėties metų pagyvenusių žmonių skurdo rizikos lygis gerokai pablogėjo. Ypač didelė skurdo arba socialinės atskirties rizika kyla vyresnio amžiaus moterims, nes paprastai jų pensijų įmokų laikotarpis trumpesnis. Nors santykinio vaikų skurdo padėtis pagerėjo, šios grupės skurdo lygis tebėra labai

didelis. Priėmus naują veiksmų planą, skatinamas vaikų globos deinstitutionalizavimas. Tačiau šių pokyčių vis dar nesusilaukė suaugusieji ir asmenys su negalia. Didelė ir vis didėjanti problema yra pajamų nelygybė. 20 % turtingiausių namų ūkių ir 20 % skurdžiausių namų ūkių pajamų santykis padidėjo nuo 6,1 2012 m. iki 7,1 2015 m. ir yra vienas didžiausių ES. Bulgarijoje pajamų nelygybės prieš mokesčius ir socialinius pervedimus ir po jų skirtumas yra tarp mažiausių ES. Socialinės apsaugos sistema, įskaitant bendrąją minimalių pajamų sistemą (kurią sudaro mėnesinės socialinės paramos išmokos ir šildymo išmokos), negali užtikrinti tinkamo lygio paramos. Socialinės išmokas gaunančių asmenų draudimo apsauga tebėra nedidelė, o norint ją pasinaudoti taikomi labai griežti reikalavimai. Minimalių pajamų lygis tebėra žemas ir nuo 2009 m. nebuvo atnaujintas, taip pat nėra skaidraus jų koregavimo mechanizmo;

- (16) įdiegtos priemonės, kuriomis siekiama gerinti viešųjų pirkimų sistemą, bet jų konkreti pridėtinė vertė dar nėra aiški. Būtina užtikrinti tinkamą ir veiksmingą naujos rizika grindžiamos *ex ante* kontrolės sistemos įgyvendinimą. Dar nenuspręsta, kaip įgyvendinti rekomendacijas, pateiktas peržiūrėjus apeliacinių skundų sistemą, kadangi veiksmingos teisių gynimo priemonės ypač svarbios įgyvendinant svarbius projektus. Kai Viešųjų pirkimų agentūros administraciniai gebėjimai bus įvertinti, jie turės būti pritaikyti prie agentūros funkcijų. Be to, reikėtų stiprinti administracinius perkančiųjų organizacijų gebėjimus, be kita ko, naudojantis parama, kurią centrinei administracijai, savivaldybėms ir sveikatos sektoriui teikia Viešųjų pirkimų agentūra ir centrinės pirkimo įstaigos. Siekiant padidinti viešųjų pirkimų skaidrumą, vis dar reikia užbaigti diegti e. viešuosius pirkimus. Toliau didelį susirūpinimą kelia nešališkumo vykdant viešuosius pirkimus užtikrinimas ir galimų interesų konfliktų prevencija. Nepaisant naujausių reformų, kuriomis siekiama modernizuoti viešąjį administravimą, viešųjų institucijų efektyvumas ir veiksmingumas tebėra ribotas. 2016 m. padaryti keli teisiniai pakeitimai, siekiant nustatyti tinkamą teisinę sistemą, bet užtikrinti jų veiksmingą ir sisteminių vykdymą ir įgyvendinimą sunku;
- (17) 2016 m. Bulgarija ėmėsi svarbių reformų, kuriomis siekta spręsti nuolat susirūpinimą keliantį teismų sistemos nepriklausomumo ir kokybės klausimą. Kadangi šios reformos pradėtos visai neseniai, dar per anksti vertinti jų poveikį. Tolesnių veiksmų būtina imtis keliose srityse. Korupcija taip pat tebėra pagrindinis Bulgarijos uždavinys ir toliau stabdo investicijas tiek nacionaliniu, tiek vietos lygmenimis. 2015 m. valdžios institucijos pateikė plataus užmojo kovos su korupcija strategiją, tačiau jos įgyvendinimas įstrigęs pradiniam etape. Bulgarijos kovos su korupcija politiką toliau varžo silpnos ir susiskaldžiusios institucijos, menki baudžiamojo persekiojimo rezultatai kovojant su aukšto lygio pareigūnų korupcija ir susilpnėjusi Parlamento parama reformoms. Pagal bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą Bulgarija gauna rekomendacijų teismų sistemos ir kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu srityse. Todėl šios sritys neįtrauktos į Bulgarijai skirtas rekomendacijas;
- (18) atsižvelgdama į Europos semestrą, Komisija atliko išsamią Bulgarijos ekonominės politikos analizę ir ją paskelbė 2017 m. šalies ataskaitoje. Be to, ji įvertino veiksmus, kurių Bulgarija ėmėsi atsižvelgdama į ankstesniais metais jai skirtas rekomendacijas;
- (19) atsižvelgdama į šį vertinimą, Taryba mano, kad Bulgarija turėtų laikytis Stabilumo ir augimo pakto;

- (20) atsižvelgus į Komisijos nuodugnią apžvalgą ir šio vertinimo rezultatus, Tarybos rekomendacijos pagal Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 6 straipsnį pateiktos toliau išdėstytose 2 ir 3 rekomendacijose,

REKOMENDUOJA Bulgarijai 2017–2018 m. imtis šių veiksmų:

1. Toliau gerinti mokesčių surinkimą ir mokestinių prievolių vykdymą, be kita ko, po 2017 m. įgyvendinant išsamų priemonių rinkinį. Stiprinti priemonių neoficialios ekonomikos, įskaitant nedeklaruojamą darbą, apimčiai mažinti vykdymo užtikrinimą.
2. Imtis tolesnių priemonių po finansų sektoriaus patikrinimų, visų pirma dėl perdraudimo sutarčių, grupinės priežiūros, sunkiai įvertinamo turto ir susijusių šalių pozicijų. Gerinti bankų ir ne bankų priežiūrą – įgyvendinti išsamius veiksmų planus glaudžiai bendradarbiaujant su Europos įstaigomis. Padėti mažinti vis dar didelį įmonių neveiksnių paskolų kiekį – parengti išsamų priemonių rinkinį, be kita ko, paspartinti nemokumo sistemos reformą ir paremti antrinės neveiksnių paskolų rinkos veikimą.
3. Gerinti aktyvios darbo rinkos politikos tikslingumą ir užimtumo bei socialinių paslaugų, skirtų palankių sąlygų neturinčių asmenų grupėms, integraciją. Didinti kokybiško bendrojo švietimo teikimą, visų pirma romams. Didinti sveikatos draudimo apsaugą, mažinti mokėjimus savo lėšomis ir spręsti sveikatos priežiūros specialistų trūkumo klausimą. Konsultuojantis su socialiniais partneriais, sukurti skaidrų minimalaus darbo užmokesčio nustatymo mechanizmą. Didinti minimalių pajamų aprėptį ir adekvatumą.
4. Užtikrinti veiksmingą 2014–2020 m. Nacionalinės viešųjų pirkimų strategijos įgyvendinimą.

Priimta Briuselyje

*Tarybos vardu
Pirmininkas*