RÅDETS HENSTILLING

af 11. juli 2017

om Bulgariens nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2017

(2017/C 261/02)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ([1]), særlig artikel 9, stk. 2, og

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer ([2]), særlig artikel 6, stk. 1, og

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse blev godkendt af Det Europæiske Råd den 9.-10. marts 2017. Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen, hvori Bulgarien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybtgående undersøgelse.

(2) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Bulgarien 2017 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Bulgariens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Bulgariens nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybtgående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, og resultaterne heraf blev offentliggjort den 22. februar 2017. Kommissionen konkluderede på baggrund af sin analyse, at Bulgarien er berørt af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Bulgarien oplever navnlig fortsat ubalancer som følge af den fortsatte skrøbelighed i den finansielle sektor og virksomhedernes høje gældsætning, samtidig med at langtidsledigheden er høj.

(3) Bulgarien fremlagde sit nationale reformprogram for 2017 og sit konvergensprogram for 2017 den 17. maj 2017 efter fristens udløb.

([1]) EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

(4) Der er taget hensyn til relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 ([1]) kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

(5) Bulgarien er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit konvergensprogram for 2017 har regeringen, med udgangspunkt i en ligevægtig budgetstilling i 2016, planer om et samlet underskud på 0,6 % af BNP i 2017. Det samlede underskud forventes at falde en anelse til 0,5 % af BNP i 2018 og derefter vende til et lille overskud. Den mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 1 % af BNP planlægges at blive opfyldt med en margen i hele programperioden. Ifølge konvergensprogrammet for 2017 ventes den offentlige gældskvote at falde gradvis fra 29,5 % af BNP i 2016 til 23,8 % i 2020. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er realistisk.

(6) Den 12. juli 2016 henstillede Rådet, at Bulgarien gennemfører en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,5 % af BNP hen imod den mellemfristede budgetmålsætning. De endelige tal viser, at Bulgarien allerede klarede sig bedre i forhold til den mellemfristede budgetmålsætning i 2016. På basis af Kommissionens forårsprognose 2017 forventes den strukturelle saldo at vende fra et overskud på 0,1 % af BNP i 2016 til et underskud på 0,4 % af BNP i 2017 og 0,3 % af BNP i 2018, hvis der ikke sker ændringer af politikken. På trods af denne forringelse forventes den strukturelle saldo at ligge over den mellemfristede budgetmålsætning begge år. Rådet er af den opfattelse, at Bulgarien overordnet set forventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten i 2017 og 2018.

(7) Der er bestræbelser i gang for at forbedre skatteopkrævningen. På trods af forbedringer udgør overholdelse af skattereglerne fortsat en udfordring. Skyggeøkonomien og sort arbejde spiller fortsat en stor rolle. Den skattemæssige administrative byrde er blevet mindsket, men er stadig betydelig Foranstaltninger for at mindske bureaukratiet har hidtil givet begrænsede resultater, og der er ingen tegn på større forbedringer med hensyn til frivillig overholdelse af skattereglerne. I den situation er håndhævelse af reglerne helt afgørende ikke kun for så vidt angår gennemførelse af kontrol, men også for at styrke forebyggelsen af manglende overholdelse af skattereglerne. Handlingsplanen for den samlede nationale strategi 2015-2017 om at forbedre skatteopkrævning, takle skyggeøkonomien og nedbringe efterlevelsesomkostninger, ser ud til at være et nyttigt værktøj, navnlig for at evaluere og forbedre koordineringen og effektiviteten af en række administrative organer på skatteområdet. En efterfølgende analyse af virkningerne af de specifikke foranstaltninger kunne bidrage til en egentlig vurdering, planlægning og målretning af fremtidige foranstaltninger vedrørende overholdelse af skattereglerne. Disse foranstaltninger vil indgå i en omfattende samlet national strategi, der skal erstatte den nuværende strategi, der udløber ved udgangen af 2017.

(8) De bulgarske myndigheder gennemførte i samråd og samarbejde med de relevante europæiske organer kvalitetsvurderinger af aktiverne og stresstests af bank- og forsikringssektorerne og en undersøgelse af private pensionsfondes aktiver. Resultaterne bekræftede, at sektorerne samlet set er robuste, men det blev dog bekræftet, at der findes sårbarheder, herunder i visse systemisk vigtige institutioner. Da de opfølgende foranstaltninger endnu ikke er fuldt ud gennemført, findes kilden til sårbarhederne fortsat. Nogle spørgsmål, herunder værdiansættelse af illikvide finansielle instrumenter og aktiver samt eksponeringer i forbindelse med nærtstående parter, blev ikke fuldt ud taklet i de tre undersøgelser. De tilsynsførende kunne indtage en mere konservativ tilgang til behandlingen af disse spørgsmål. Udestående spørgsmål i forsikringssektoren omfatter også behandlingen af visse genforsikringskontrakter, visse tilgodehavender og tilsyn på koncernniveau.

(9) For at takle risikoen for lignende ubalancer i fremtiden er det nødvendigt, at foranstaltningerne for at forbedre tilsynet med banker gennemføres fuldt ud, og at der gøres en yderligere indsats for at forbedre tilsynet med ikkebankmæssige sektorer. At takle aktiver, der er vanskelige at værdiansætte, og usund forretningspraksis, herunder eksponeringer i forbindelse med nærtstående parter og dertil knyttet långivning, udgør fortsat store udfordringer for

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

myndighederne. Bulgariens nationalbank har iværksat en plan for reform og udvikling af banktilsynet, som også er baseret Verdensbankens og IMF's resultater. Denne plan er nu ved at blive gennemført, men skal måske ændres i lyset af resultaterne i programmet til vurdering af den finansielle sektor. Manglerne ved tilsynet, som undersøgelserne af forsikringssektoren og pensionsfondene har vist, understreger behovet for, at finanstilsynskommissionen udvikler og gennemfører en samlet plan for et styrket tilsyn, bl.a. ved at forbedre dens egen interne forvaltning og funktionsmåde. For at være fuldt ud troværdig skal en plan baseres på international bedste praksis på området og udarbejdes og gennemføres i tæt samarbejde med de relevante europæiske organer og om nødvendigt trække på input fra tredjepartstjenesteydere.

(10) Virksomhedernes gæld er fortsat høj (højere end i sammenlignelige lande), hvilket udgør en byrde for virksomhedernes regnskaber og potentielt bremser låneefterspørgslen og investeringerne på mellemlang sigt. For at nedbringe det stadigt høje niveau for misligholdte lån bør myndighederne fremme bankernes gældsomlægning ved at anvende en bred vifte af værktøjer. En fremskyndelse af reformen af insolvenslovgivningen ville forbedre den retlige ramme for behandling af dårlige lån og give mulighed for udenretslig omstrukturering. Ud over insolvenslovgivningen kunne værktøjskassen indeholde tilsynsmæssige retningslinjer for banker med en særlig stor andel misligholdte lån. Den kunne også indeholde tiltag, der gør oplysningerne om kvaliteten af aktiver mere gennemsigtige, for at bidrage til at uddybe det sekundære marked for misligholdte lån.

(11) Den seneste udvikling på arbejdsmarkedet har været positiv, men der er fortsat strukturelle problemer. Arbejdsstyrken svinder fortsat på grund af befolkningens aldring kombineret med udvandring. Da økonomien undergår strukturelle ændringer, er det vigtigt at drage nytte af det uudnyttede potentiale på arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedet er i øjeblikket karakteriseret ved en stor andel af langtidsledighed ud af den samlede ledighed og en høj grad af inaktivitet, begrænset inklusion af unge på arbejdsmarkedet og mangel på kvalificeret arbejdskraft og et misforhold mellem de udbudte og efterspurgte kvalifikationer på arbejdsmarkedet. Arbejdsløshedsprocenten faldt til under gennemsnittet i Unionen i 2015, men langtidsledigheden og den procentdel af unge, der ikke er i arbejde eller under uddannelse, og den lave beskæftigelsesgrad for lavtuddannede udgør stadig en stor udfordring. I forhold til denne udfordring er de aktive arbejdsmarkedspolitikker ikke i tilstrækkelig grad målrettet dårligt stillede grupper og deres behov, hvilket hæmmer deres beskæftigelsesegnethed. Endvidere kan en utilstrækkelig kobling mellem beskæftigelse og sociale ydelser for modtagere af sociale ydelser begrænse deres arbejdsmarkedsdeltagelse.

(12) En forbedring af de uddannelsesmæssige resultater og en styrket adgang til almindelig inkluderende kvalitetsundervisning er fortsat en udfordring med potentielle konsekvenser for fattigdom. Risikoen for fattigdom eller social udstødelse for børn er faldet en smule, men er fortsat en af de højeste i Unionen og stærkt knyttet til forældrenes uddannelsesniveau. Resultaterne for grundlæggende færdigheder målt efter OECD's program for international elevevaluering (PISA) for 2015 viser, at andelen af underpræsterende elever inden for læsning, matematik og naturvidenskabelige fag er en af de højeste i Unionen. Den planlagte metode til at forbedre finansieringen af skoler skal udvikles yderligere. Formålet er at sikre mere rimelige resultater gennem yderligere støtte til skoler, der klarer sig dårligt. Børn fra familier med lavere socioøkonomisk status, navnlig romafamilier, har ikke reelt de samme uddannelsesmæssige muligheder, herunder i den tidlige barndom. Der gennemføres reformer af erhvervsuddannelsen, men uddannelsens kvalitet og samarbejdet med erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter er utilstrækkeligt. Tosporet uddannelse er fortsat ved at blive indført. Inden for højere uddannelse forsøger man med resultatbaseret finansiering at forbedre kvaliteten og arbejdsmarkedsrelevansen.

(13) En begrænset tilgængelighed, lav finansiering, udvandring af fagfolk og dårlige sundhedsresultater er fortsat store udfordringer i sundhedssystemet. Lav dækning for så vidt angår sundhedsforsikring, herunder lav offentlig dækning af ambulant behandling og stor brugerbetaling, gør det vanskeligt for borgerne at få adgang til sundhedspleje. De seneste foranstaltninger, f.eks. selektiv indgåelse af aftaler om hospitalsydelser baseret på det nationale sundhedskort, kan give mulighed for at forbedre adgangen til sundhedspleje og sikre rimelighed, hvis de gennemføres fuldt ud.

(14) Mindstelønnen i Bulgarien, som stadig er den laveste i Unionen, er steget betydeligt siden 2011. Der er opnået begrænsede fremskridt med indførelsen af en objektiv mekanisme, selv om arbejdsgiverne og fagforeningerne er nået til enighed om kriterierne. Manglen på en gennemsigtig mekanisme, som tager højde for økonomiske og sociale kriterier, betingelserne på arbejdsmarkedet og det institutionelle aspekt ved deres anvendelse kan vanskeliggøre en rimelig balance mellem målsætningen om at støtte beskæftigelsen og konkurrenceevnen og bevare lønindkomsten. På trods af visse spændinger blandt arbejdsmarkedets parter under de mislykkede forhandlinger om minimale sociale sikringsordninger for 2017, er den sociale dialog fortsat eksisterende.

(15) Den store andel af borgere, der lever i risiko for fattigdom og social udstødelse er fortsat en betydelige økonomisk og social udfordring. Bulgarien er den fattigste medlemsstat i Unionen, og dårligt stillede grupper, som f.eks. romaer, børn, ældre og folk i landdistrikter, rammes uforholdsmæssigt. Efter flere år med vedholdende forbedringer er fattigdomsrisikoen for ældre øget betydeligt. Ældre kvinder er i særlig grad i risiko for fattigdom og social udstødelse, da de typisk bidrager kortere tid til pensionsordninger. Selv om situationen for så vidt angår børns relative fattigdom er forbedret, er fattigdomsniveauet for denne gruppe fortsat meget højt. Afinstitutionaliseringen af børn fortsætter, og der r vedtaget en ny handlingsplan. Processen halter stadig bagud for voksne og personer med handicap. Uligheder i indkomst udgør et betydeligt og voksende problem. Forholdet mellem indkomsten for de 20 % rigeste husholdninger og de 20 % fattigste steg fra 6,1 i 2012 til 7,1 i 2015 og er blandt de højeste i Unionen. I Bulgarien er forskellen for så vidt angår uligheder i indkomst før og efter skat og sociale overførsler blandt de laveste i Unionen. Det sociale beskyttelsessystem, herunder den generelle mindstelønsordning giver ikke et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Dækningen for personer på sociale ydelser er fortsat lav og er baseret på meget restriktive adgangskrav. Mindstelønnen er fortsat lav og er ikke blevet ajourført siden 2009, og der findes ikke en gennemsigtig tilpasningsmekanisme.

(16) Der er gennemført foranstaltninger for at forbedre systemet for offentlige indkøb, men deres konkrete merværdi har endnu ikke vist sig. Der skal sikres en hensigtsmæssig og effektiv gennemførelse af det nye risikobaserede system for forudgående kontrol. Gennemførelse af de anbefalinger, der er fremsat i undersøgelsen af appelsystemet, udgør fortsat en udfordring, da effektive retsmidler er nøglen til gennemførelse af store projekter. Når kapaciteten for agenturet for offentlige udbud er blevet vurderet, skal den justeres for at afspejle agenturets funktioner. Endvidere skal de kontraherende parters administrative kapacitet styrkes, herunder ved at trække på metodologisk støtte fra agenturet for offentlige udbud og centraliserede og/eller accessoriske indkøbsaktiviteter foretaget af indkøbscentraler for den centrale administration, kommunerne og sundhedssektoren. Arbejdet med at indføre e-udbud for at gøre offentlige indkøb mere gennemsigtige er endnu ikke afsluttet. Sikring af upartiskhed for så vidt angår offentlige udbud og forebyggelse af eventuelle interessekonflikter giver fortsat anledning til betydelig bekymring. På trods af de seneste reformer, der tager sigte på at modernisere den offentlige administration, er de offentlige institutioners effektivitet fortsat begrænset. En række lovændringer blev afsluttet i 2016 for at indføre de nødvendige retlige rammer, men håndhævelsen og gennemførelsen af disse på en effektiv og systematisk måde giver udfordringer.

(17) Bulgarien vedtog i 2016 betydelige reformer for at takle de fortsatte problemer med retsvæsenets uafhængighed og kvalitet. Da disse reformer imidlertid først er blevet vedtaget for nylig, er det for tidligt at vurdere deres virkning. Det er nødvendigt med yderligere skridt på en række områder. Korruption er fortsat en betydelig udfordring i Bulgarien og griber fortsat ind i investeringer både på nationalt og lokalt niveau. I 2015 fremlagde myndighederne en ambitiøs strategi for at bekæmpe korruption, men gennemførelsen er fortsat på det indledende stadium. Bulgariens politik til bekæmpelse af korruption svækkes fortsat af svage og opsplittede institutioner, ringe resultater med at retsforfølge sager på højt plan og ringe parlamentarisk opbakning til reformer. Under mekanismen for samarbejde og kontrol ([1]) modtager Bulgarien henstillinger om reformer af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Disse områder er derfor ikke medtaget i de landespecifikke henstillinger til Bulgarien.

(18) Som led i det europæiske semester 2017 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Bulgariens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet opfølgningen på de henstillinger, der er blevet rettet til Bulgarien i de foregående år.

(19) På baggrund af denne vurdering er Rådet af den opfattelse, at Bulgarien forventes at overholde stabilitets- og vækstpagten.

(20) I lyset af Kommissionens dybtgående undersøgelse og denne vurdering afspejles Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 i nedenstående henstilling 2 og 3,

HENSTILLER, at Bulgarien i 2017 og 2018 iværksætter tiltag med henblik på at:

([1]) Kommissionens beslutning 2006/929/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områdernes retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (EUT L 354 af 14.12.2006, s. 58).

1. Forbedre skatteopkrævningen og overholdelsen af skattereglerne yderligere, herunder gennem et omfattende sæt foranstaltninger, der rækker ud over 2017. Fremskynde håndhævelsesforanstaltninger for at mindske omfanget af den uformelle økonomi, navnlig sort arbejde.

2. Træffe opfølgende foranstaltninger vedrørende undersøgelserne af den finansielle sektor, navnlig for genforsikringskontrakter, tilsyn på koncernniveau, aktiver, der er vanskelige at værdiansætte, og eksponeringer i forbindelse med nærtstående parter. Forbedre tilsynet med banker og ikkebankmæssige sektorer ved at gennemføre omfattende handlingsplaner i tæt samarbejde med europæiske organer. Fremme nedbringelsen af det stadigt høje niveau for virksomhedernes misligholdte lån ved at anvende en bred vifte af værktøjer, bl.a. ved at fremskynde reformen af insolvenslovgivningen og fremme et fungerende sekundært marked for misligholdte lån.

3. Forbedre målretningen af aktive arbejdsmarkedspolitikker og koblingen mellem beskæftigelse og sociale ydelser for dårligt stillede grupper. Styrke adgangen til almindelig inkluderende kvalitetsundervisning, navnlig for romaer. Øge sundhedsforsikringens dækning, mindske brugerbetalingen og takle manglen på fagfolk i sundhedssektoren. I samråd med arbejdsmarkedets parter indføre en gennemsigtig mekanisme for fastsættelse af mindstelønnen. Forbedre mindstelønnens dækning og tilstrækkelighed.

4. Sikre en effektiv gennemførelse af den nationale strategi for offentlige udbud for 2014-2020.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. juli 2017.

På Rådets vegne

T. TÕNISTE

Formand