AANBEVELING VAN DE RAAD

van 11 juli 2017

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Bulgarije

(2017/C 261/02)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ([1]), en met name artikel 9, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden ([2]), en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Bulgarije heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(2) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Bulgarije gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Bulgarije bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in eerdere jaren werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Bulgarije in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 22 februari 2017 zijn gepubliceerd. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Bulgarije met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name wordt Bulgarije nog steeds geconfronteerd met onevenwichtigheden in verband met resterende kwetsbaarheden in de financiële sector en hoge bedrijfsschulden in een context van hoge langdurige werkloosheid.

(3) Bulgarije heeft zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn convergentieprogramma 2017 ingediend op 17 mei 2017, na het verstrijken van de termijn.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

(4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.

(5) Bulgarije valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar convergentieprogramma 2017 plant de regering, op basis van een begrotingsevenwicht in 2016, een nominaal tekort van 0,6 % van het bbp in 2017. Het nominale tekort zal naar verwachting licht verbeteren tot 0,5 % van het bbp in 2018 en daarna omslaan in een gering overschot. Voorzien wordt dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 1 % van het bbp — met een marge wordt verwezenlijkt gedurende de hele programmaperiode. In het convergentieprogramma 2017 wordt ervan uitgegaan dat de overheidsschuldquote geleidelijk zal dalen van 29,5 % van het bbp in 2016 naar 23,8 % in 2020. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel.

(6) Op 12 juli 2016 heeft de Raad Bulgarije voor 2017 aanbevolen een jaarlijkse budgettaire aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn te realiseren van 0,5 % van het bbp. Begrotingsresultaten geven aan dat Bulgarije het reeds in 2016 beter heeft gedaan dan zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Volgens de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie zal het structurele saldo bij ongewijzigd beleid omslaan van een overschot van 0,1 % van het bbp in 2016 naar een tekort van 0,4 % van het bbp in 2017 en 0,3 % van het bbp in 2018. Ondanks deze verslechtering wordt voorspeld dat het structurele saldo in beide jaren boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn zal blijven. Al met al is de Raad van oordeel dat Bulgarije in 2017 en 2018 volgens de voorspellingen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(7) Er worden inspanningen geleverd om de belastinginning te verbeteren. Ondanks verbeteringen blijft de naleving van de belastingwetgeving een uitdaging. De schaduweconomie en zwartwerk blijven welig tieren. De belastinggerelateerde administratieve last is verminderd, maar blijft nog steeds aanzienlijk. Maatregelen om de administratieve rompslomp terug te dringen, lijken tot dusver beperkte resultaten te hebben opgeleverd en er zijn geen aanwijzingen voor grote verbeteringen wat de vrijwillige naleving van de belastingwetgeving betreft. Onder deze omstandigheden lijkt de handhaving van de regels essentieel, niet enkel voor het verrichten van controles, maar ook ter versterking van de preventie van niet-naleving van de belastingwetgeving. Het actieplan voor de nationale strategie 2015-2017 voor een betere inning van de belastingen, de bestrijding van de schaduweconomie en de verlaging van de nalevingskosten lijkt een nuttig instrument, met name voor de evaluatie en de verbetering van de coördinatie en efficiëntie van een aantal administratieve organen die actief zijn op het gebied van belastingen. Een ex-postanalyse van de gevolgen van de specifieke maatregelen zou kunnen bijdragen tot een degelijke beoordeling, planning en gerichtheid van toekomstige maatregelen om de belastingregels beter te doen naleven. Deze maatregelen zullen worden opgenomen in één alomvattende nationale strategie die in de plaats komt van de huidige strategie, die eind 2017 verstrijkt.

(8) De Bulgaarse autoriteiten hebben, in overleg en in samenwerking met de betrokken Europese organen, kwaliteitsbeoordelingen en stresstests van de bank- en verzekeringssector, en een doorlichting van de activa van de particuliere pensioenfondsen verricht. Alles bij elkaar genomen bevestigden de resultaten dat deze sectoren robuust zijn, maar ook dat er nog steeds kwetsbare punten zijn, waaronder in bepaalde systeemrelevante instellingen. Omdat de follow-upmaatregelen nog niet volledig zijn uitgevoerd, blijft de bron van kwetsbaarheid bestaan. Bovendien zijn bepaalde kwesties, met inbegrip van de waardering van illiquide financiële instrumenten en activa alsmede blootstellingen aan verbonden partijen, niet volledig aan de orde gesteld in het kader van de drie beoordelingen. De toezichthouders zouden een conservatievere benadering kunnen volgen om deze kwesties aan te pakken. Uitstaande kwesties in de verzekeringssector zijn onder meer ook de behandeling van bepaalde herverzekeringsovereenkomsten, bepaalde verzekeringsvorderingen en toezicht op groepsniveau.

(9) Om de mogelijkheid uit te sluiten dat soortgelijke onevenwichtigheden in de toekomst opnieuw optreden, moeten de maatregelen ter verbetering van het bancaire toezicht worden voltooid en zijn verdere inspanningen nodig om het niet-bancaire toezicht te verbeteren. Het aanpakken van moeilijk te waarderen activa en ondeugdelijke handelspraktijken, met inbegrip van leningen aan verbonden partijen en leningen aan relaties, blijven belangrijke uitdagingen voor de autoriteiten. De Bulgaarse Nationale Bank is met een plan gekomen om het bankentoezicht te

([1]) Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

hervormen en te ontwikkelen, onder meer op basis van de bevindingen van de Wereldbank en het IMF. Dit plan wordt nu uitgevoerd, maar moet mogelijk worden bijgestuurd in het licht van de bevindingen van het Financial Sector Assessment Programme. De uit de beoordelingen van de verzekerings- en pensioenfondsen gebleken tekortkomingen in het toezicht benadrukken de noodzaak voor de Commissie voor Financieel Toezicht om een breed plan ter versterking van het toezicht te ontwikkelen en uit te voeren, onder meer door haar eigen interne governance en werking te verbeteren. Om volledige geloofwaardigheid te waarborgen, moet een dergelijk plan uitgaan van internationale beste praktijken ter zake en moet het worden opgesteld en uitgevoerd in nauwe samenwerking met de betrokken Europese organen, zo nodig met de inbreng van externe dienstverleners.

(10) De bedrijfsschuld blijft hoog (ruim boven die van vergelijkbare landen), wat weegt op de balansen van bedrijven en mogelijk de kredietvraag en de investeringen op middellange termijn drukt. Om het nog steeds hoge niveau van oninbare bedrijfsleningen te verlagen, moeten de Bulgaarse autoriteiten de betalings- en herfinancieringsregeling voor banken vergemakkelijken door uit een uitgebreid instrumentarium te putten. Zo zou de versnelling van de hervorming van het insolventiekader de juridische omgeving voor het aanpakken van oninbare vorderingen verbeteren en mogelijkheden voor buitengerechtelijke herstructurering bieden. Buiten het insolventiekader zou het instrumentarium onder meer richtsnoeren inzake toezicht voor banken met bijzonder hoge niveaus van oninbare leningen kunnen bevatten. Het zou tevens maatregelen kunnen bevatten om gegevens inzake activakwaliteit transparanter te maken teneinde de secundaire markt voor oninbare leningen te helpen verdiepen.

(11) De recente arbeidsmarktontwikkelingen zijn positief, maar er blijven structurele problemen bestaan. De beroepsbevolking krimpt verder als gevolg van de vergrijzing in combinatie met emigratie. Omdat de economie structurele wijzigingen ondergaat, is het essentieel het onbenutte arbeidspotentieel aan te boren. De arbeidsmarkt wordt momenteel gekenmerkt door een hoog aandeel langdurig werklozen in de totale werkloosheid en een hoge inactiviteitsgraad, beperkte inclusie van jongeren in de arbeidsmarkt, vaardigheidstekorten en discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden. Hoewel het werkloosheidspercentage in 2015 onder het gemiddelde van de Unie dook, blijven het percentage langdurig werklozen, het percentage jongeren die geen baan hebben of geen onderwijs of opleiding volgen, en het hoge werkloosheidspercentage van laaggeschoolden grote uitdagingen. In het licht van deze uitdagingen is het actief arbeidsmarktbeleid onvoldoende gericht op kansarme groepen en hun behoeften, hetgeen de inzetbaarheid van deze groepen in de weg staat. Voorts kan de ontoereikende integratie van arbeidsbemiddelingsdiensten en sociale diensten voor ontvangers van sociale uitkeringen de arbeidsmarktparticipatie van deze groep beperken.

(12) Het blijft een uitdaging om de onderwijsresultaten te verbeteren en het aanbod van kwaliteitsvol en inclusief regulier onderwijs te versterken, wat gevolgen op het gebied van armoede kan hebben. Hoewel het risico op armoede of sociale uitsluiting voor kinderen licht is gedaald, blijft het bij de hoogste in de Unie en hangt het nauw samen met het opleidingsniveau van de ouders. Uit de prestaties inzake basisvaardigheden zoals gemeten in het kader van het programma voor internationale studentenbeoordeling (PISA) 2015 van de OESO blijkt dat het percentage onderpresteerders op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen bij de hoogste van de Unie blijft. De geplande methodologie om de schoolfinanciering te verbeteren, moet nog worden ontwikkeld. Hiermee wordt beoogd tot gelijkere resultaten te komen door extra steun te verlenen aan zwak presterende scholen. Kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status, met name Romagezinnen, genieten de facto geen gelijke onderwijskansen, onder meer op het gebied van voorschoolse en vroegschoolse educatie. Het stelsel voor beroepsonderwijs en -opleiding wordt hervormd, maar de kwaliteit en de samenwerking met het bedrijfsleven en de sociale partners zijn ontoereikend. Het duaal onderwijs wordt verder uitgerold. In het hoger onderwijs wordt met prestatiegebonden financiering gestreefd naar het verhogen van de kwaliteit en de arbeidsmarktrelevantie.

(13) Beperkte toegankelijkheid, lage financiering, de emigratie van gezondheidswerkers en zwakke gezondheidsresultaten blijven belangrijke uitdagingen voor het gezondheidszorgstelsel. De lage dekking van de ziektekostenverzekering, met inbegrip van de lage openbare dekking van extramurale medische diensten en de hoge eigen bijdragen, maken het voor sommige mensen moeilijk om toegang tot gezondheidszorg te krijgen. Recente maatregelen zoals de selectieve afsluiting van contracten met ziekenhuizen op basis van de nationale gezondheidskaart kunnen, als ze volledig worden uitgevoerd, voor betere toegang tot gezondheidszorg en meer gelijkheid zorgen.

(14) Het Bulgaarse minimumloon is weliswaar nog steeds het laagste van de Unie, maar is aanzienlijk gestegen sinds 2011. Hoewel werkgevers en vakbonden het eens zijn over de criteria, is beperkte vooruitgang geboekt bij het opzetten van een objectief mechanisme. Het ontbreken van een transparant mechanisme dat rekening houdt met economische en sociale criteria, de arbeidsmarktomstandigheden en het institutionele aspect van de toepassing ervan, kan het goede evenwicht verstoren tussen de doelstellingen om de werkgelegenheid en de concurrentie te ondersteunen en de inkomsten uit arbeid te vrijwaren. Ondanks spanningen tussen de sociale partners tijdens de mislukte onderhandelingen over minimale socialezekerheidsdrempels voor 2017, wordt de sociale dialoog in het land voortgezet.

(15) Het hoge percentage mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting, blijft een grote economische en sociale uitdaging. Bulgarije is nog steeds de armste lidstaat van de Unie en kansarme groepen, zoals Roma, kinderen, ouderen, en mensen in plattelandsgebieden, worden onevenredig getroffen. Na verscheidene jaren van duurzame verbeteringen is het armoederisicopercentage voor ouderen aanzienlijk verslechterd. Oudere vrouwen lopen een bijzonder hoog risico op armoede of sociale uitsluiting door hun doorgaans kortere pensioenopbouwperiode. Hoewel de relatieve armoedesituatie van kinderen is verbeterd, blijven de armoedeniveaus in deze groep zeer hoog. Het niet meer in instellingen plaatsen van kinderen blijft op koers met de goedkeuring van het nieuwe actieplan. Voor volwassenen en mensen met een beperking hinkt het proces echter nog achterop. Inkomensongelijkheid is een aanzienlijk en toenemend probleem. De verhouding tussen het inkomen van de 20 % rijkste huishoudens en dat van de 20 % armste huishoudens steeg van 6,1 in 2012 tot 7,1 in 2015 en behoort tot de hoogste in de Unie. Het verschil in inkomensongelijkheid vóór en na belastingen en sociale overdrachten van Bulgarije is bij de geringste van de Unie. Het stelsel van sociale bescherming, met inbegrip van de algemene minimuminkomensregeling, biedt geen toereikende steunniveaus. Door de zeer restrictieve toelatingseisen hebben nog steeds weinig mensen recht op sociale uitkeringen. Het niveau van het minimuminkomen blijft laag en is niet geactualiseerd sinds 2009, en er is geen transparant mechanisme voor de aanpassing ervan.

(16) Er zijn maatregelen genomen om het systeem voor overheidsopdrachten te verbeteren, maar het valt nog af te wachten welke concrete meerwaarde deze zullen bieden. Er moet voor worden gezorgd dat het nieuwe risicogebaseerde ex-antecontrolesysteem op passende en efficiënte wijze wordt geïmplementeerd. Efficiënte rechtsmiddelen zijn essentieel voor de uitvoering van belangrijke projecten en dus blijft het een uitdaging om de in het kader van de toetsing van de beroepsprocedure gedane aanbevelingen in wetgeving om te zetten. Zodra zij is beoordeeld, moet de administratieve capaciteit van het Bureau voor Plaatsing van Overheidsopdrachten worden aangepast om de taken van het Bureau te weerspiegelen. Voorts moet de administratieve capaciteit van de aanbestedende diensten worden verbeterd, onder meer door gebruik te maken van de door het Bureau voor de Plaatsing van Overheidsopdrachten verstrekte methodologische steun en van gecentraliseerde en/of aanvullende aankoopactiviteiten die de aankoopcentrales ten behoeve van de centrale administratie, de gemeenten en de gezondheidssector verrichten. De werkzaamheden om e-aanbesteding in te voeren en zo de transparantie van openbare aanbestedingen te verhogen, moeten nog worden afgerond. Het vrijwaren van de onpartijdigheid van openbare aanbestedingen en het voorkomen van mogelijke belangenconflicten blijven belangrijke punten van zorg. Ondanks recente hervormingen met het oog op de modernisering van het openbaar bestuur blijven de doeltreffendheid en de doelmatigheid van overheidsinstellingen beperkt. In 2016 zijn enkele wetswijzigingen doorgevoerd om het passende rechtskader in te voeren, maar de doeltreffende en systematische handhaving en uitvoering daarvan vormen een uitdaging.

(17) Bulgarije heeft in 2016 belangrijke hervormingen vastgesteld om aanhoudende bezorgdheid omtrent de onafhankelijkheid en kwaliteit van zijn rechtsstelsel weg te nemen. Aangezien deze hervormingen nog maar onlangs zijn vastgesteld, is het te vroeg om de impact ervan te beoordelen. Op een aantal domeinen zijn verdere stappen nodig. Corruptie is ook nog steeds een groot probleem in Bulgarije en blijft wegen op de investeringen, zowel op nationaal als op lokaal niveau. In 2015 presenteerden de autoriteiten een ambitieuze strategie om de strijd tegen corruptie aan te binden, maar de uitvoering daarvan bevindt zich nog in een vroeg stadium. Het anticorruptiebeleid van Bulgarije wordt nog steeds gehinderd door zwakke en gefragmenteerde instellingen, een slecht trackrecord als het gaat om de vervolging van zaken op hoog niveau, en teruglopende parlementaire steun voor hervormingen. In het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing ([1]) ontvangt Bulgarije aanbevelingen op het gebied van de hervorming van justitie en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Daarom komen deze gebieden niet aan bod in de landspecifieke aanbevelingen voor Bulgarije.

(18) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Bulgarije verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft zij beoordeeld welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Bulgarije zijn gericht.

(19) In het licht van deze beoordeling is de Raad van oordeel dat Bulgarije naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(20) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling zijn de aanbevelingen van de Raad op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 in de onderstaande aanbevelingen 2 en 3 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Bulgarije in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

([1]) Beschikking 2006/929/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (PB L 354 van 14.12.2006, blz. 58).

1. De belastinginning en de naleving van de belastingwetgeving verder verbeteren, onder meer door een brede reeks maatregelen die verder reiken dan 2017. De handhaving opvoeren van maatregelen om de omvang van de informele economie, met name zwartwerk, terug te dringen.

2. Follow-upmaatregelen nemen naar aanleiding van de evaluaties van de financiële sector, met name wat betreft herverzekeringsovereenkomsten, toezicht op groepsniveau, moeilijk te waarderen activa en blootstellingen aan verbonden partijen. Het bancaire en niet-bancaire toezicht verbeteren door de uitvoering van brede actieplannen, in nauwe samenwerking met Europese organen. De daling van het nog steeds grote aantal oninbare bedrijfsleningen vergemakkelijken, door gebruik te maken van een uitgebreid instrumentarium, onder meer door de hervorming van het insolventiekader te bespoedigen en door een functionerende secundaire markt voor oninbare leningen te bevorderen.

3. Het actief arbeidsmarktbeleid doelgerichter maken en de integratie van arbeidsbemiddelingsdiensten en sociale diensten voor kansarme groepen verbeteren. Het aanbod van kwaliteitsvol regulier onderwijs verhogen, met name voor Roma. De dekking van de ziektekostenverzekering verhogen, de eigen bijdragen verlagen en de tekorten aan gezondheidswerkers aanpakken. In overleg met de sociale partners een transparant mechanisme tot vaststelling van het minimumloon opzetten. De dekking en toereikendheid van het minimuminkomen verbeteren.

4. De efficiënte uitvoering van de nationale strategie inzake overheidsopdrachten 2014-2020 waarborgen.

Gedaan te Brussel, 11 juli 2017.

Voor de Raad

De voorzitter

T. TÕNISTE