RÅDETS REKOMMENDATION

av den 11 juli 2017

om Bulgariens nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2017

(2017/C 261/02)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ([1]), särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser ([2]), särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 rapporten om förvarningsmekanismen, där Bulgarien konstaterades vara en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(2) Landsrapporten 2017 för Bulgarien offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Bulgarien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 22 februari 2017. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Bulgarien har alltför stora makroekonomiska obalanser. I synnerhet har Bulgarien fortfarande obalanser som beror på kvarstående svagheter i den finansiella sektorn och hög skuldsättning i företagssektorn mot bakgrund av den höga långtidsarbetslösheten.

(3) Bulgarien lade fram sitt nationella reformprogram för 2017 och sitt konvergensprogram för 2017 den 17 maj 2017, efter tidsfristen.

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

(4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ([1]) får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen.

(5) Bulgarien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt konvergensprogrammet för 2017 planerar regeringen, med utgångspunkt i en balanserad budget 2016, ett totalt underskott på 0,6 % av BNP för 2017. Det totala underskottet väntas förbättras något till 0,5 % av BNP 2018 och därefter vändas till ett litet överskott. Det medelfristiga budgetmålet, dvs. ett strukturellt underskott på 1 % av BNP, planerar man att uppnå med marginal under programperioden. Enligt konvergensprogrammet för 2017 väntas den offentliga skuldkvoten gradvis sjunka från 29,5 % av BNP under 2016 till 23,8 % för 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt.

(6) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Bulgarien att åstadkomma en årlig finanspolitisk korrigering på 0,5 % av BNP på väg mot det medelfristiga budgetmålet. Resultatuppgifter tyder på att Bulgarien överträffade sitt medelfristiga budgetmål redan 2016. Enligt kommissionens vårprognos 2017 beräknas det strukturella saldot vända från ett överskott på 0,1 % av BNP 2016 till ett underskott på 0,4 % av BNP 2017 och 0,3 % av BNP 2018 med oförändrad politik. Trots denna försämring väntas det strukturella saldot ligga över det medelfristiga budgetmålet under båda dessa år. Sammantaget anser rådet att Bulgarien kan väntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler under 2017 och 2018.

(7) Ansträngningar görs för att förbättra skatteuppbörden. Trots förbättringar är skattemoralen ett problem. Nivåerna på den svarta ekonomin och odeklarerat arbete är fortfarande höga. Den skattebetingade administrativa bördan har minskat men är fortfarande betydande. Åtgärder för att minska byråkratin verkar hittills ha gett begränsat resultat och inga tecken tyder på några större förbättringar vad gäller den frivilliga uppfyllelsen av skattskyldigheten. Under dessa omständigheter verkar lösningen vara att se till att reglerna efterlevs, inte bara genom att genomföra kontroller utan också genom att stärka det förebyggande arbetet mot bristande efterlevnad av skattereglerna. Handlingsplanen till 2015–2017 års unika nationella strategi för att förbättra skatteuppbörden, motverka den svarta ekonomin och minska efterlevnadskostnaderna verkar vara effektiv, särskilt för att utvärdera och förbättra samordningen och effektiviteten för ett antal administrativa organ på skatteområdet. En efterhandsanalys av de särskilda åtgärdernas konsekvenser skulle kunna bidra till korrekt bedömning, planering och inriktning för framtida åtgärder för att förbättra skattemoralen. De här åtgärderna kommer att ingå i en övergripande unik nationell strategi som ska ersätta den nuvarande strategin som upphör i slutet av 2017.

(8) De bulgariska myndigheterna har i samråd och samarbete med relevanta europeiska organ genomfört översyner av kvaliteten på tillgångarna och stresstester i bank- och försäkringssektorerna, samt en översyn av de privata pensionsfondernas tillgångar. Även om resultatet tydde på en styrka hos sektorerna totalt, bekräftades vissa sårbarheter, däribland i vissa systemviktiga institutioner. Eftersom uppföljningsåtgärder ännu inte har genomförts fullt ut, finns källan till sårbarheten kvar. Vissa problem, som värdering av icke-likvida finansiella instrument och tillgångar samt exponeringen mot närstående parter, behandlades inte helt i de tre översynerna. Tillsynsmyndigheterna skulle kunna ha en mer försiktig strategi när det gäller dessa frågor. Till de olösta frågorna i försäkringssektorn hör också behandlingen av vissa återförsäkringsavtal, en del försäkringsfordringar och tillsyn på koncernnivå.

(9) För att hantera risken att liknande obalanser kommer tillbaka i framtiden måste åtgärderna för att förbättra banktillsynen avslutas och det krävs också ytterligare ansträngningar för att förbättra tillsynen i andra sektorer än banksektorn. Att hantera svårvärderade tillgångar och illojala affärsmetoder, inbegripet utlåning till närstående parter och företag, är fortfarande en stor utmaning för myndigheterna. Den bulgariska nationalbanken har lagt fram

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

en plan för att reformera och utveckla banktillsynen, vilken bygger på resultat från Världsbanken och IMF. Planen håller nu på att genomföras men kan behöva ändras mot bakgrund av resultaten från bedömningsprogrammet för den finansiella sektorn. Bristerna i tillsynen som visade sig i översynerna av försäkrings- och pensionsfonderna, tyder på att finansinspektionen måste ta fram och genomföra en omfattande plan för att stärka tillsynen, bland annat genom att förbättra sin egen interna styrning och funktion. För att ge full trovärdighet bör en sådan plan utnyttja internationell bästa praxis på området och bör förberedas och genomföras i nära samarbete med relevanta europeiska organ, och efter behov beakta synpunkter från tredjeparts-tjänsteleverantörer.

(10) Företagens skuldsättning är alltjämt hög (mycket över jämförbara länders), vilket utgör en börda för företagens balansräkningar och eventuellt kan hämma kreditefterfrågan och investeringar på medellång sikt. För att minska det stora antalet nödlidande företagslån bör de bulgariska myndigheterna underlätta omförhandlingsprocessen för bankerna genom att använda många olika verktyg. Det kan exempelvis vara att skynda på reformen av insolvensreglerna vilket skulle förbättra den rättsliga miljön för att hantera osäkra fordringar och ge möjlighet till ett rekonstruktionsförfaranden utanför domstol. Förutom insolvensreglerna kunde verktygen omfatta tillsynsvägledning för banker med särskilt höga nivåer av nödlidande lån. Verktygen kunde också omfatta åtgärder för att ge mer transparens åt uppgifter om kvaliteten på tillgångarna i syfte att bidra till att fördjupa sekundärmarknaden för nödlidande lån.

(11) Utvecklingen på arbetsmarknaden har på senare tid varit positiv men strukturella problem återstår. Arbetskraften fortsätter att minska på grund av den åldrande befolkningen i kombination med emigration. När ekonomin genomgår strukturförändringar är det viktigt att ta tillvara den outnyttjade arbetskraftspotentialen. För närvarande kännetecknas arbetsmarknaden av en hög andel långtidsarbetslösa av det totala antalet arbetslösa och en hög andel som står utanför arbetskraften, begränsad inkludering av ungdomar på arbetsmarknaden och brist på kompetens och kompetensglapp. Även om arbetslösheten föll under unionsgenomsnittet under 2015, utgör långtidsarbetslösheten, andelen unga som varken arbetar eller studerar och den låga sysselsättningen bland lågutbildade fortfarande stora utmaningar. Inför dessa utmaningar riktas de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna inte i tillräcklig grad mot mindre gynnade grupper och deras behov, vilket hindrar deras anställbarhet. Dessutom kan deltagandet på arbetsmarknaden för dem som får socialt bistånd begränsas av den otillräckliga samordningen mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

(12) Att förbättra utbildningsresultaten och öka tillgången till god grundläggande utbildning för alla är fortfarande en utmaning, med potentiella konsekvenser för fattigdom. Även om risken för fattigdom och social utestängning för barn har minskat något, är risken ändå en av de högsta i unionen och den hör nära samman med föräldrarnas utbildningsnivå. Resultatet för grundläggande färdigheter som mättes i OECD:s program för internationell utvärdering av elevprestationer (Pisa) 2015 visar att andelen som underpresterar i läsning, matematik och naturkunskap i Bulgarien är bland de högsta i unionen. Den planerade metoden för att förbättra skolfinansieringen måste fortfarande utvecklas. Syftet är att få rättvisare resultat genom att ge extra stöd till lågpresterande skolor. Barn från familjer med lägre socioekonomisk status, särskilt romer, har inte verkligt likvärdiga utbildningsmöjligheter, inte heller när det gäller förskoleverksamhet. Yrkesutbildningen har reformerats men dess kvalitet och samarbetet med näringsliv och arbetsmarknadens parter är otillräckliga. Varvad utbildning håller på att införas. Inom högre utbildning försöker man förbättra kvaliteten och anpassningen till arbetsmarknaden genom resultatbaserad finansiering.

(13) Inom hälso- och sjukvårdssystemet utgör begränsad tillgång, dålig finansiering, yrkesutbildade som emigrerar och svaga hälsotal fortfarande stora utmaningar. Bristande sjukförsäkringsskydd, inbegripet låg offentlig kostnadstäckning för öppenvårdstjänster och höga patientavgifter, gör det svårt för en del människor att få sjukvård. Tillgången till vård på lika villkor kan förbättras genom åtgärder som vidtagits på senare tid, till exempel selektiva avtal för sjukhustjänster utifrån den nationella sjukvårdskartan, om dessa införs fullt ut.

(14) Bulgariens minimilönnivå har höjts avsevärt sedan 2011, även om den fortfarande är den lägsta i unionen. Trots att arbetsgivare och fackföreningar har enats om kriterierna för en objektiv mekanism har begränsade framsteg gjorts med att inrätta den. Avsaknaden av en transparent mekanism som tar hänsyn till ekonomiska och sociala kriterier, arbetsmarknadsvillkor och den institutionella aspekten av tillämpningen av dem kan äventyra balansen mellan målet att stödja sysselsättning och konkurrenskraft och målet att skydda arbetsinkomsten. Trots vissa spänningar bland arbetsmarknadens parter under de strandade förhandlingarna om minimivärdena för socialförsäkringen för 2017, fungerar den sociala dialogen i landet.

(15) Den höga andelen som löper risk att drabbas av fattigdom eller social utestängning är alltjämt en stor ekonomisk och social utmaning. Bulgarien är fortfarande den fattigaste medlemsstaten i unionen, med utsatta grupper som romer, barn, äldre och människor i landsbygdsområden som påverkas i oproportionerlig grad. Efter många år av varaktiga förbättringar har fattigdomsrisken bland äldre ökat avsevärt. Äldre kvinnor löper särskild risk för fattigdom och social utestängning på grund av att de vanligtvis har betalt in pensionsavgifter under kortare tid. Även om situationen har förbättrats vad gäller relativ fattigdom för barn, är fattigdomen i denna grupp mycket hög. Avinstitutionaliseringen av barn pågår i samma takt som antagandet av den nya handlingsplanen. Processen släpar dock efter för vuxna och personer med funktionsnedsättning. Inkomstskillnaderna utgör ett stort och växande problem. Förhållandet mellan inkomsterna hos de rikaste 20 % av hushållen och de fattigaste 20 % steg från 6,1 under 2012 till 7,1 under 2015 och är bland de högsta i unionen. I Bulgarien är skillnaden i inkomstfördelning före och efter skatter och sociala transfereringar bland de minsta i unionen. De sociala trygghetssystemen, inbegripet det allmänna systemet för minimiinkomst ger inte tillräckligt stöd. Andelen som får sociala förmåner är låg, beroende på mycket restriktiva kvalifikationskrav. Nivån för minimiinkomsten är fortfarande låg och har inte uppdaterats sedan 2009 och det finns ingen transparent justeringsmekanism.

(16) Åtgärder som ska förbättra systemet för offentlig upphandling har införts, men det konkreta mervärdet har inte visat sig ännu. Lämpligt och effektivt genomförande av det nya riskbaserade förhandskontrollsystemet måste säkerställas. Det är fortfarande en utmaning att genomföra de rekommendationer som gavs vid översynen av system för överklagande eftersom effektiva möjligheter till överklagande är viktiga när stora projekt ska genomföras. När den administrativa kapaciteten hos myndigheten för offentlig upphandling har bedömts, kommer den att behöva justeras för att stämma med myndighetens funktioner. Dessutom bör den administrativa kapaciteten hos de upphandlande myndigheterna förbättras, bland annat genom metodologiskt stöd från myndigheten för offentlig upphandling och centraliserad inköpsverksamhet och/eller stödverksamhet för inköp som tillhandahålls av inköpscentraler för den centrala förvaltningen, kommuner och hälso- och sjukvårdssektorn. Arbetet med att införa e-upphandling för att öka insynen i den offentliga upphandlingen är fortfarande inte avslutat. Att säkra opartiskheten vid offentliga upphandlingar och förebygga intressekonflikter är fortfarande viktiga frågor. Trots reformerna som syftade till att modernisera den offentliga förvaltningen är ändamålsenligheten och effektiviteten hos de offentliga institutionerna begränsad. Ett antal rättsliga förändringar avslutades 2016 för att införa ett lämpligt regelverk, men det är svårt att verkställa och genomföra dem på ett effektivt och systematiskt sätt.

(17) Under 2016 antog Bulgarien stora reformer för att hantera de fortlöpande problemen med rättssystemets oberoende och kvalitet. Men eftersom dessa reformer inte antogs förrän helt nyligen, är det för tidigt att bedöma effekten av dem. Det krävs ytterligare åtgärder på många områden. Korruption är ett stort problem i Bulgarien och påverkar investeringsbeslut negativt, både nationellt och lokalt. Under 2015 lade myndigheterna fram en omfattande strategi för att bekämpa korruptionen, men genomförandet är fortfarande i en första fas. Bulgariens politik för korruptionsbekämpning hindras av svaga och fragmenterade institutioner, svaga resultat vad gäller lagföring i fall på hög nivå och sviktande parlamentariskt stöd för reformen. Inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen ([1]) får Bulgarien rekommendationer om reform av rättsväsendet och kamp mot korruption och organiserad brottslighet. Dessa områden omfattas därför inte av de landsspecifika rekommendationerna för Bulgarien.

(18) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2017 gjort en omfattande analys av Bulgariens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2017 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt uppföljningen av de rekommendationer Bulgarien har fått tidigare år.

(19) Mot bakgrund av denna bedömning anser rådet att Bulgarien väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.

(20) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning återspeglas rådets rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 i rekommendationerna 2 och 3 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Bulgarien att 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

([1]) Kommissionens beslut 2006/929/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Bulgariens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet (EUT L 354, 14.12.2006, s. 58).

1. Ytterligare stärka skatteuppbörden och skattemoralen, bland annat genom ett omfattande åtgärdspaket efter 2017. Intensifiera genomförandet av åtgärder för att minska den informella ekonomins omfattning, inklusive odeklarerat arbete.

2. Vidta uppföljningsåtgärder för översynerna av finanssektorn, särskilt vad gäller återförsäkringsavtal, översyn på koncernnivå, svårvärderade tillgångar och exponeringen mot närstående parter. Förbättra tillsynen i banksektorn och andra sektorer genom omfattande handlingsplaner, i nära samarbete med europeiska organ. Underlätta minskningen av de alltjämt höga nödlidande företagslånen, med hjälp av omfattande åtgärder, däribland en påskyndad reform av insolvensreglerna och genom att främja en funktionsduglig sekundärmarknad för nödlidande lån.

3. Förbättra inriktningen på aktiva arbetsmarknadsåtgärder och samverkan mellan arbetsförmedling och socialtjänst för utsatta grupper. Öka utbudet av god grundläggande utbildning, särskilt för romer. Öka andelen som omfattas av sjukförsäkringen, sänka patientavgifterna och åtgärda bristen på yrkesutbildade inom vården. I samråd med arbetsmarknadens parter, fastställa en transparent mekanism för hur minimilönen ska bestämmas. Förbättra täckningen och nivån för minimiinkomsten.

4. Säkerställa att den nationella strategin för offentlig upphandling 2014–2020 genomförs effektivt.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÕNISTE

Ordförande