EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2015

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2015

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,

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,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet[4],

som henviser til konklusioner 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 fra Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, *Europa 2020*, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker. Strategien fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet på grundlag af Kommissionens forslag en henstilling om de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker i medlemsstaterne og Unionen (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog det en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker. Disse udgør tilsammen

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
[3] COM2015(253).
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

de "integrerede retningslinjer", som medlemsstaterne blev opfordret til at tage i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 8. juli 2014 vedtog Rådet en henstilling om Bulgariens nationale reformprogram for 2014 og afgav sin udtalelse om Bulgariens opdaterede konvergensprogram for 2014.

(4) Den 28. november 2014 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[5], som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker 2015. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[6], hvori Bulgarien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybtgående undersøgelse.

(5) Den 18. december 2014 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne med hensyn til at fremme investeringer, fremskynde strukturreformer og forfølge en ansvarlig vækstfremmende finanspolitisk konsolidering.

(6) Den 26. februar 2015 offentliggjorde Kommissionen sin landerapport om Bulgarien for 2015[7]. Den analyserede Bulgariens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget den 8. juli 2014. Landerapporten omfatter også resultaterne af den dybtgående undersøgelse i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionens analyse førte til den konklusion, at Bulgarien oplever makroøkonomiske ubalancer. Især den finansielle sektors turbulens i 2014 har givet anledning til bekymring om bankpraksis i den indenlandsk ejede del, som kan have betydelige konsekvenser for finanssektoren og den overordnede makroøkonomiske stabilitet. Desuden er der fortsat makroøkonomiske risici i form af den fortsatte negative stilling over for udlandet (som ganske vist er i bedring), samt for stor låntagning i virksomhederne og svage arbejdsmarkedstilpasninger. Disse risici fortjener særlig opmærksomhed.

(7) Den 30. april 2015 forelagde Bulgarien sit nationale reformprogram for 2015 og sit konvergensprogram for 2015. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(8) Bulgarien er i øjeblikket i den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit konvergensprogram for 2015 har regeringen til hensigt at holde det samlede underskud på 2,8 % af BNP i 2015. Derefter beskriver regeringen sine planer om gradvist at mindske underskuddet for at nå et niveau på 1,3 % af BNP i 2018. Ifølge konvergensprogrammet har regeringen til hensigt at overholde den mellemfristede målsætning - et strukturelt underskud på 1 % af BNP - i 2018. Den offentlige gældskvote forventes at stige i programperioden til næsten 31 % i 2018. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger, er plausibelt. Men foranstaltningerne til at støtte det planlagte mål for underskuddet fra 2016 og fremefter er ikke tilstrækkeligt specificerede. Med udgangspunkt i Kommissionens prognose fra foråret 2015 forventes nettovæksten i udgifterne at overholde benchmarket i 2015. Hvis forværringen af den strukturelle saldo (1,7 % af BNP i 2014) tages i betragtning, er der dog en risiko for en vis afvigelse fra kravet i perioden 2014-2015. I 2016 er der en risiko for en betydelig

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] SWD (2015) 22.

afvigelse, idet nettovæksten i udgifterne overstiger benchmarket på 0,9 % af BNP. Derfor vil der være behov for yderligere foranstaltninger begge år. På baggrund af vurderingen af stabilitetsprogrammet og Kommissionens prognose fra foråret 2015 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Bulgarien ikke vil kunne overholde stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser.

(9) Overholdelse af skatteregelerne er fortsat en stor udfordring i Bulgarien. Der er behov for en samlet strategi for håndhævelse af skattelovgivningen, der bygger på en grundig analyse af risici, systematisk konsekvensanalyse af foranstaltninger, der allerede er truffet og tæt koordinering mellem de forskellige opkrævningsmyndigheders agenturer.

(10) Det bulgarske sundhedssystem står over for en række store udfordringer, herunder dårlige sundhedsresultater, små midler til rådighed og alvorlige svagheder i ressourceudnyttelsen. Den forventede levealder ligger væsentligt under EU-gennemsnittet, og den forventede levetid ved fødslen er blandt de laveste i EU. Systemet er fortsat baseret på en overdimensioneret hospitalssektor. Selv om midlerne til primær og ambulant behandling er øget lidt i nominelle tal de seneste år, er de stadig meget begrænsede. Fonden for sundhedsydelser er kontraktligt forpligtet til at betale hospitalerne en på forhånd fastlagt pris for behandlinger, hvilket tilskynder hospitalerne til at levere utilstrækkeligt målrettede sundhedsydelser. Der blev vedtaget en national sundhedsstrategi i 2014, men den mangler en klar gennemførelsesplan.

(11) Uroen i banksektoren i sommeren 2014 afslørede institutionelle og tilsynsmæssige svagheder. Tilsynsorganets manglende opdagelse af væsentlige problemer i landets fjerdestørste bank, KTB, peger i retning af mangler ved tilsynet med finanssektoren og kontrollen af koncentrationsrisici. Det har undergravet banktilsynets troværdighed, hvilket så også giver anledning til tvivl om sundhedstilstanden i andre dele af finanssektoren. Likviditetskrisen i sommeren 2014 afdækkede et kapitalunderskud og førte til, at KTB's banklicens blev trukket tilbage. De garanterede indskud, der beløber sig til ca. 5 % af BNP, blev først udbetalt efter en betydelig forsinkelse.

(12) Aktive arbejdsmarkedspolitikker er utilstrækkeligt udviklede, både hvad angår omfang og målretning. Opsplitning af agenturer gør det til en større udfordring at levere ydelser og tjenester til arbejdsløse og inaktive. Koordineringen mellem arbejdsformidlinger og socialhjælpsdirektoratet er ikke rettet ind mod en effektiv og integreret gennemførelse af foranstaltninger for de mest sårbare. Bulgarien har en stor andel af unge, som hverken er i beskæftigelse eller under almen eller faglig uddannelse, og som ikke er i kontakt med arbejdsformidlingen, og de nås derfor ikke med standardaktiveringsforanstaltninger på arbejdsmarkedet. Størstedelen af Bulgariens arbejdsløshed er langfristet, og det tyder på, at den er strukturel snarere end konjunkturmæssig. Selv om den bulgarske mindsteløn er den laveste i EU i nominelle tal, er den steget væsentligt siden 2011, og regeringen planlægger yderligere væsentlige stigninger i de kommende år. Sådanne markante diskretionære ændringer i regeringens lønpolitik kan have negative konsekvenser for arbejdsmarkedet. Desuden er der ingen klare retningslinjer for fastsættelse af mindsteløn, således at systemet skaber usikkerhed om, hvorvidt der skabes den rette balance mellem at støtte beskæftigelsen og konkurrenceevnen på den ene side og at sikre arbejdsindkomsten på den anden. Fattigdom og social udstødelse er fortsat et problem, da landet har en af de højeste forekomster af materielle afsavn i Unionen. Navnlig romabefolkningen er ramt af fattigdom og social udstødelse. Flertallet af de

unge romaer er hverken i beskæftigelse eller under faglig eller anden uddannelse. Førskoletilbud og børnehaveindskrivning af romabørn er lav, og næsten en fjerdedel af børnene i alderen 7-15 år er ikke i uddannelsessystemet.

(13) Den ringe kvalitet af uddannelsessystemerne og deres begrænsede arbejdsmarkedsrelevans hæmmer udbuddet af behørigt kvalificeret arbejdskraft til erhvervslivet. Andelen af voksne, der deltager i livslang læring, er en af de laveste i EU. Efter års forsinkelse har Bulgarien stadig ikke vedtaget reformen af loven om skoleuddannelse og gennemførelsen af strategien vedrørende skolefrafald befinder sig stadig på et tidligt stadium. Den nationale strategi for erhvervsuddannelse blev ændret og en ny strategi for højere uddannelser blev vedtaget i 2014. Gennemførelsen af disse strategier burde bidrage til at forbedre uddannelsessystemet, gøre det mere relevant for økonomien og fremme innovation og jobskabelse.

(14) I foråret 2015 fremlagde regeringen et forslag til reform af pensionssystemet. Pensionssystemets tilstrækkelighed og bæredygtighed afhænger af reformer, som tilskynder til og støtter et længere arbejdsliv med færre afbrydelser. I 2013 konstateredes det, at 1,2 mio. pensionister modtager en pension, som ligger under den nationale fattigdomsgrænse. De vigtigste årsager til lave pensionsrettigheder er tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og korte bidragsperioder. Den hurtige aldring i det bulgarske samfund vil sandsynligvis forværre situationen fremover. Det er derfor hensigtsmæssigt, at Bulgarien begrænser væksten i aldersrelaterede udgifter yderligere for at bidrage til de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt, herunder ved at gennemføre robuste pensionsreformer.

(15) Et centralt element for et investeringsvenligt erhvervsklima er et uafhængigt og effektivt retssystem af høj kvalitet og effektive mekanismer til bekæmpelse af korruption. De vigtigste udfordringer på dette område er manglende overordnet koordinering, institutionelle mangler og svage resultater, når det gælder at sikre endelige domme i retten. Disse centrale politikområder vil blive dækket af mekanismen for samarbejde og kontrol.

(16) Insolvenslovgivningen i Bulgarien har været ineffektiv, hvilket har øget usikkerheden blandt markedsaktører og gjort landet mindre attraktivt for investorer. Insolvensbehandling tager længere tid end i sammenlignelige lande, og inddrivelsesprocenten er lav. Behovet for en effektiv ramme for håndtering af insolvens bør også ses i lyset af den store gældsætning af ikkefinansielle virksomheder i Bulgarien og dens rolle, når det gælder at fremme nedgearingsprocessen.

(17) Der blev i 2014 vedtaget strategier for reform af den offentlige administration og indførelse af e-forvaltning. Deres gennemførelse forudsætter en stærk politisk styring og koordinering. På trods af den hidtidige indsats er kvaliteten af offentlige tjenesteydelser fortsat lav. En utilstrækkelig udvikling af e-forvaltning hindrer bestræbelserne på at øge gennemsigtigheden og begrænse de administrative byrder. I forbindelse med offentlige udbudsprocedurer er der et særligt problem, idet de hæmmes af en hyppigt skiftende rammelovgivning og utilstrækkelig administrativ kapacitet. Den forudgående kontrol af udbudsprocedurer sker ofte på formalistisk måde. Samtidig er udbudsprocedurer genstand for overlappende efterfølgende kontrol, hvilket sommetider medfører divergerende resultater. Den manglende gennemsigtighed i udbudsproceduren skyldes også, at de forskellige platforme for e-udbud ikke er etableret i fuldt omfang. Uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige indkøb har medført væsentlige forsinkelser i gennemførelsen af EU's

finansiering af programmer tidligere, har haft en negativ virkning på erhvervsklimaet og bremser de absolut påkrævede forbedringer af infrastruktur. En flerårig strategi, som blev vedtaget i juli 2014 med henblik på at afhjælpe de centrale svagheder i systemet for offentlige indkøb, indeholder en klar tidsplan for konkrete foranstaltninger, der skal træffes i 2015 og 2016. Denne strategi skal gennemføres.

(18) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Bulgariens økonomiske politik og offentliggjort landerapporten for 2015. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram og opfølgningen af henstillinger, som er rettet til Bulgarien i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Bulgarien, men også til deres overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union gennem input fra EU-niveau til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1-5 i det følgende.

(19) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Bulgariens konvergensprogram, og Rådets udtalelse[8] afspejles især i henstilling 1 i det følgende.

(20) På baggrund af resultaterne af Kommissionens dybtgående analyse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og konvergensprogrammet. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1-3 og 5 i det følgende,

HENSTILLER, at Bulgarien træffer foranstaltninger i 2015 og 2016 med henblik på at:

1. Undgå strukturel forværring af de offentlige finanser i 2015 og opnå en tilpasning på 0,5 % af BNP i 2016. Træffe afgørende foranstaltninger til at forbedre skatteopkrævningen og bekæmpe den sorte økonomi, med udgangspunkt i en omfattende risikoanalyse og evaluering af tidligere foranstaltninger. Forbedre omkostningseffektiviteten i sundhedssystemet, navnlig ved at gennemgå prissætningen af sundhedstjenester og styrke ambulant behandling og primære sundhedsydelser.

2. Senest i december 2015 gennemføre en systemdækkende uafhængig vurdering af aktivers kvalitet og en bottom-up stresstest af banksektoren i tæt samarbejde med europæiske organer. Udføre en porteføljescreening for pensionsfonde og forsikringssektoren. Gennemgå og styrke tilsynet med banksektoren og resten af den finansielle sektor, herunder ved at styrke lovrammerne for bankafvikling og indskudsgarantier. Forbedre virksomhedsledelsen hos finansielle formidlere, herunder ved at tackle koncentrationsrisiko og eksponeringer i forbindelse med nærtstående parter.

3. Udvikle en integreret strategi for grupper i periferien af arbejdsmarkedet, navnlig ældre arbejdstagere og unge, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse. I samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis oprette en gennemsigtig ordning for fastsættelse af mindsteløn og mindstebidrag til socialsikring i lyset af deres indvirkning på fattigdom, jobskabelse og konkurrenceevne.

[8] I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

4. Vedtage reformen af loven om skoleuddannelse og øge deltagelsen i uddannelse for vanskeligt stillede børn, især romaer, ved at forbedre adgangen til skolegang af god kvalitet i de første skoleår.

5. Med henblik på at forbedre investeringsklimaet forberede en omfattende reform af insolvenslovrammen baseret på international bedste praksis og ekspertise, navnlig for at forbedre mekanismerne for rekonstruktionsbehandlinger og udenretslig omstrukturering.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formanden