EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Bulgarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Bulgarije

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Bulgarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Bulgarije

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[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

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 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze *Europa 2020*-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) vastgesteld, en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, die samen de

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

"geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Bulgarije vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma voor 2014 van Bulgarije uitgebracht.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[5] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[6] aangenomen, waarin Bulgarije werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Bulgarije gepubliceerd[7]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Bulgarije bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Bulgarije wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Met name de in 2014 waargenomen turbulentie in de financiële sector heeft vragen doen rijzen rond de bestaande bankpraktijken in het deel van de sector dat in binnenlandse handen is, met mogelijk significante gevolgen voor de stabiliteit van de financiële sector en de macro-economische stabiliteit in het algemeen. Daarnaast blijven de nog steeds negatieve maar verbeterende externe positie, de overmatige schuldenlast van het bedrijfsleven en de zwakke arbeidsmarktaanpassing macro-economische risico's inhouden en bijzondere aandacht verdienen.

(7) Op 30 april 2015 heeft Bulgarije zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn convergentieprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Bulgarije valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. Met het convergentieprogramma 2015 beoogt de regering het nominale tekort in 2015 te handhaven op 2,8 % van het bbp. Voor de daaropvolgende jaren geeft de regering te kennen dat zij voornemens is het tekort geleidelijk terug te dringen tot 1,3 % van het bbp in 2018. Volgens het convergentieprogramma is de regering van plan om de middellangetermijndoelstelling – een structureel tekort van 1 % van het bbp – in 2018 te bereiken. In de loop van de programmaperiode zal de overheidsschuldquote naar verwachting toenemen tot bijna 31 % van het bbp in 2018. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. De maatregelen ter onderbouwing van de vanaf 2016

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

geplande tekortdoelstellingen, zijn evenwel onvoldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognose 2015 van de Commissie zal de groei van de netto-uitgaven in 2015 naar verwachting in overeenstemming zijn met de benchmark. Gezien de verslechtering van het structurele saldo (1,7 % van het bbp in 2014) bestaat evenwel het gevaar dat enigszins wordt afgeweken van hetgeen is vereist voor de periode 2014-2015. In 2016 bestaat er een risico op een significante afwijking, aangezien de groei van de netto-uitgaven 0,9 % van het bbp hoger ligt dan de benchmark. Daarom zullen in beide jaren verdere maatregelen moeten worden genomen. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognose 2015 van de Commissie is de Raad van mening dat er kans bestaat dat Bulgarije niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(9) De naleving van de belastingwetgeving blijft een groot probleem in Bulgarije. Er moet een brede strategie voor naleving van de belastingwetgeving tot stand komen die is gebaseerd op een diepgaande risicobeoordeling, een systematische effectbeoordeling van reeds genomen maatregelen en een nauwe samenwerking met de verschillende agentschappen voor belastinginning.

(10) Het Bulgaarse gezondheidszorgstelsel staat voor verscheidene grote problemen, onder meer slechte gezondheidsresultaten, geringe financiering en ernstige tekortkomingen bij de inzet van middelen. De levensverwachting is aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde en de levensverwachting bij de geboorte behoort tot de laagste in de EU. Het stelsel blijft gebaseerd op een te omvangrijke ziekenhuissector. Hoewel voor eerstelijnszorg en extramurale zorg de laatste jaren iets meer middelen zijn uitgetrokken, is de financiering nog steeds vrij beperkt. Het zorgfonds is contractueel verplicht ziekenhuizen te vergoeden voor behandelingen tegen vooraf vastgestelde prijzen, hetgeen ziekenhuizen ertoe aanzet medische zorg te verstrekken die onvoldoende doelgericht is. In 2014 is een nationale gezondheidsstrategie goedgekeurd, maar de strategie ontbeert evenwel een duidelijk uitvoeringsplan.

(11) De onrust in de banksector in de zomer 2014 heeft institutionele zwakke punten en tekortkomingen in het toezicht aan het licht gebracht. Het feit dat het toezichthoudend orgaan niet in staat bleek significante problemen bij de Corporate Commercial Bank (KTB), de op drie na grootste bank in Bulgarije, te detecteren, wijst op tekortkomingen bij zowel de toezichtspraktijken in de financiële sector als het toezicht op concentratierisico's. Hierdoor is de geloofwaardigheid van het banktoezicht ondermijnd, hetgeen dan weer vragen heeft opgeroepen over de gezondheid van andere onderdelen van de financiële sector. Tijdens de liquiditeitscrisis in de zomer van 2014 bleek dat de KTB met een kapitaaltekort kampte, hetgeen leidde tot de intrekking van de bankvergunning van de KTB. De gegarandeerde deposito's, ten belope van ongeveer 5 % van het bbp, werden pas met aanzienlijke vertraging uitbetaald.

(12) Zowel op het vlak van reikwijdte als doelgerichtheid is het actieve arbeidsmarktbeleid onvoldoende ontwikkeld. De versnippering van de agentschappen vormt een groot probleem bij het verstrekken van uitkeringen en diensten aan de werklozen en inactieven. De coördinatie tussen arbeidsbureaus en het directoraat sociale bijstand is niet afgestemd op een efficiënte en geïntegreerde uitvoering van maatregelen om de meest kwetsbare groepen te helpen. Bulgarije heeft te kampen met een groot percentage jongeren die geen werk hebben en ook geen onderwijs of opleiding volgen en die geen contact hebben met de diensten voor arbeidsvoorziening en dus buiten de werkingssfeer van de arbeidsmarktactiveringsmaatregelen vallen. De meeste werklozen in Bulgarije zijn

langdurig werklozen, hetgeen erop wijst dat de werkloosheid meer structureel dan conjunctureel is. Hoewel het Bulgaarse minimumloon in nominale termen het laagste in de EU is, is het sinds 2011 aanzienlijk gestegen. De regering is ook voornemens het minimumloon in de komende jaren verder aanzienlijk te laten stijgen. Zulke scherpe verschuivingen in het loonbeleid die door de regering naar eigen inzicht worden besloten, zouden de arbeidsmarkt kunnen verstoren. Voorts zijn er geen duidelijke richtsnoeren voor het vaststellen van het minimumloon. Deze benadering brengt dus onzekerheid met zich over de vraag of het juiste evenwicht zal worden gevonden tussen bevordering van de werkgelegenheid en de concurrentiekracht enerzijds en het vrijwaren van het arbeidsinkomen anderzijds. Armoede en sociale uitsluiting blijven punten van zorg, aangezien Bulgarije een van de hoogste percentages van materiële deprivatie in de Unie heeft. De Roma-bevolking wordt geconfronteerd met een bijzonder hoge graad van armoede en sociale uitsluiting. De meeste Romajongeren hebben geen werk en volgen evenmin onderwijs of een opleiding. De inschrijvingsgraad van Romakinderen in de kinderopvang en het kleuteronderwijs is laag en bijna een kwart van de Romajongeren tussen 7 en 15 jaar volgt geen onderwijs.

(13) De lage kwaliteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels, die slechts in beperkte mate aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt, vormt een belemmering van het aanbod van passend geschoold personeel. De deelname van volwassenen aan een leven lang leren behoort tot de laagste in de EU. Na jaren vertraging heeft Bulgarije de hervorming van de wetgeving inzake schoolonderricht nog steeds niet goedgekeurd en bevindt de uitvoering van de strategie voor de preventie van vroegtijdig schoolverlaten zich nog in een vroeg stadium. De nationale strategie voor beroepsonderwijs en beroepsopleidingen is gewijzigd en in 2014 is een nieuwe strategie voor het hoger onderwijs goedgekeurd. De uitvoering van deze strategieën zou moeten bijdragen tot een verbetering van het onderwijs, zou het onderwijs beter moeten doen aansluiten op de behoeften van de economie en zou de innovatie en werkgelegenheid moeten bevorderen.

(14) In het voorjaar 2015 heeft de regering een voorstel ingediend voor de hervorming van het pensioenstelsel. De toereikendheid en houdbaarheid van het pensioenstelsel hangen af van hervormingen die langere loopbanen met minder onderbrekingen bevorderen en ondersteunen. In 2013 bleken 1,2 miljoen gepensioneerden een pensioen te ontvangen dat onder de nationale armoedegrens lag. De belangrijkste oorzaken van de kleine pensioenen zijn vervroegde pensionering en korte bijdragenperiodes. Door de snelle vergrijzing van de Bulgaarse maatschappij zal de situatie in de toekomst vermoedelijk nog erger worden. Het is daarom aangewezen dat Bulgarije de toename van leeftijdsgerelateerde uitgaven verder binnen de perken weet te houden om aldus bij te dragen tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door de uitvoering van solide pensioenhervormingen.

(15) Een essentiële bouwsteen voor een investeringsvriendelijk ondernemingsklimaat is een onafhankelijk, hoogwaardig en efficiënt justitieel stelsel en doeltreffende mechanismen om corruptie te bestrijden. De belangrijkste vraagstukken op dit vlak zijn onder meer een ontoereikende algemene coördinatie, institutionele tekortkomingen en ondermaatse resultaten bij het verkrijgen van definitieve veroordelingen in rechtszaken. Die belangrijke beleidsgebieden zullen aan bod komen in het samenwerkings- en toetsingsmechanisme.

(16) Het insolventiekader in Bulgarije is ondoeltreffend, hetgeen leidt tot meer onzekerheid bij de marktdeelnemers en een geringere aantrekkelijkheid van Bulgarije

voor investeerders. De afwikkeling van insolventies duurt langer dan in vergelijkbare landen en het percentage ingevorderde schuldvorderingen is laag. De noodzaak van een efficiënt kader voor de afwikkeling van insolventies moet ook worden gezien in het licht van de zware schuldenlast van niet-financiële vennootschappen in Bulgarije en het belang van een dergelijk kader bij het bevorderen van de schuldafbouw.

(17) In 2014 werden strategieën goedgekeurd voor de hervorming van de overheidsdiensten en de invoering van e-overheidsdiensten. Voor de uitvoering van deze strategieën zal een sterke aansturing en coördinatie van het beleid noodzakelijk zijn. Ondanks de inspanningen die in het verleden zijn geleverd, blijft de kwaliteit van de openbare diensten laag. De inspanningen om de transparantie te verhogen en de administratieve lasten te verminderen worden tenietgedaan door de ontoereikende ontwikkeling van de e-overheid. Een specifiek probleem vormen de procedures voor overheidsopdrachten, die hinder ondervinden van het vaak veranderende rechtskader en de ontoereikende bestuurlijke capaciteit. De voorafgaande toetsing van aanbestedingsprocedures is vaak formalistisch van aard. Tegelijkertijd zijn aanbestedingsprocedures onderworpen aan elkaar overlappende verificaties achteraf, hetgeen soms resulteert in uiteenlopende bevindingen. Het gebrek aan transparantie bij inschrijvingen is ook het gevolg van het feit dat de installatie van het hele scala aan platforms voor elektronische aanbestedingen onvoltooid is gebleven. Onregelmatigheden bij procedures voor overheidsopdrachten hebben in het verleden geleid tot aanzienlijke vertragingen bij de tenuitvoerlegging van programma's van EU-fondsen, hebben negatieve effecten op het ondernemingsklimaat en zetten een rem op de hoognodige investeringen in infrastructuur. In een in juli 2014 goedgekeurde meerjarenstrategie om de grootste tekortkomingen op het gebied van overheidsopdrachten weg te werken, is een duidelijk tijdschema opgenomen van de concrete maatregelen die in 2015 en 2016 moeten worden genomen. Deze strategie moet worden uitgevoerd.

(18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Bulgarije verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het convergentieprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Bulgarije zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Bulgarije, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.

(19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Bulgarije onderzocht en zijn advies[8] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(20) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van

[8] Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1, 2, 3 en 5 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Bulgarije in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. In 2015 een structurele verslechtering van de overheidsfinanciën voorkomen en in 2016 een aanpassing van 0,5 % van het bbp tot stand brengen. Krachtige maatregelen nemen om de belastinginning te verbeteren en de schaduweconomie aan te pakken, op basis van een omstandige risicobeoordeling en een evaluatie van in het verleden genomen maatregelen. De kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg verbeteren, in het bijzonder door de prijsvorming in de gezondheidszorg te herzien en extramurale zorg en eerstelijnszorg te versterken.

2. Tegen december 2015 in nauwe samenwerking met de Europese organen een systeembrede onafhankelijke doorlichting van de kwaliteit van de activa en een bottom-upstresstest van de banksector voltooien. Een portfoliocontrole uitvoeren die is afgestemd op de pensioenfondsen en de verzekeringsmaatschappijen. Het toezicht op de bancaire en de niet-bancaire financiële sector evalueren en versterken, onder meer door een aanscherping van de kaderregeling voor de afwikkeling van banken en het depositogarantiestelsel. Het ondernemingsbestuur bij financiële intermediairs verbeteren, onder meer door concentratierisico's en blootstellingen aan verbonden partijen aan te pakken.

3. Een geïntegreerde aanpak voor groepen aan de rand van de arbeidsmarkt ontwikkelen, met name voor oudere werknemers en jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen. In overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken een transparant mechanisme invoeren voor het vaststellen van het minimumloon en minimale socialezekerheidsbijdragen in het licht van het effect daarvan op armoede onder werkenden, werkgelegenheid en concurrentievermogen.

4. De hervorming van de wetgeving inzake schoolonderricht goedkeuren en de onderwijsdeelname bevorderen van kansarme kinderen, in het bijzonder Roma-kinderen, door de toegang tot hoogwaardig onderwijs in een vroeg stadium te bevorderen.

5. Met het oog op een beter investeringsklimaat een integrale hervorming van het insolventiekader voorbereiden, op basis van de internationale beste praktijken en expertise, met name om mechanismen voor herstructurering voordat insolventie optreedt en buitengerechtelijke herstructurering te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter