EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2015

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[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

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 26 mars 2010 godkände Europeiska rådet kommissionens förslag om en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på stärkt samordning av den ekonomiska politiken. Strategin fokuserar på de nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 antogs ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de

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

integrerade riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Bulgariens nationella reformprogram för 2014 och avgav ett yttrande om Bulgariens uppdaterade konvergensprogram för 2014.

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[5], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om varningsmekanismen[6], i vilken Bulgarien angavs som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformerna och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Bulgarien[7]. Den innehöll en bedömning av hur väl Bulgarien hade lyckats med de landspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehåller också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Bulgarien har makroekonomiska obalanser. Det är särskilt turbulensen inom finanssektorn under 2014 som har skapat oro över praxisen i inhemskt ägda banker, vilket kan få betydande konsekvenser för finanssektorn och den allmänna makroekonomiska stabiliteten. Bland de makroekonomiska risker som förtjänar närmare uppmärksamhet finns utlandsställningen som fortfarande är negativ men håller på att förbättras, företagens alltför höga skuldsättning och den svaga anpassningen av arbetsmarknaden.

(7) Den 30 april 2015 lade Bulgarien fram sitt nationella reformprogram för 2015 och sitt konvergensprogram för 2015. I syfte att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Bulgarien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Regeringen planerar i konvergensprogrammet för 2015 att hålla kvar det nominella underskottet på 2,8 % av BNP under 2015. Därefter har regeringen för avsikt att successivt minska underskottet till 1,3 % av BNP till 2018. I enlighet med konvergensprogrammet planerar regeringen att ha uppfyllt det medelfristiga målet om ett strukturellt underskott på 1 % av BNP år 2018. Den offentliga skuldkvoten förväntas öka under programperioden och nå närmare 31 % av BNP år 2018. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa finanspolitiska beräkningar är rimligt. Åtgärderna som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2016 och framåt har dock ännu inte beskrivits tillräckligt. Enligt kommissionens vårprognos 2015 förutses att utgiftsökningarna netto hålla sig inom riktmärket under 2015. Med hänsyn till försämringen av den strukturella balansen (1,7 % av BNP 2014), finns det dock risk för en viss avvikelse från kravet under perioden 2014–2015. Under 2016 finns det risk för en betydande avvikelse, eftersom utgiftsökningarna netto överskrider riktmärket med 0,9 % av BNP. Ytterligare

---

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

åtgärder kommer därför att behövas för båda dessa år. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av konvergensprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2015, att det finns en risk att Bulgarien inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

(9) Efterlevnaden av skattelagstiftningen är fortfarande ett stort problem i Bulgarien. Det behövs en omfattande strategi för efterlevnad av skattelagstiftningen, vilken bör baseras på en grundlig riskanalys, en systematisk konsekvensbedömning av redan vidtagna åtgärder och ett nära samarbete mellan olika skattemyndigheter.

(10) Bulgarien står inför ett antal utmaningar på hälso- och sjukvårdsområdet, bland annat dålig hälsa, låg finansiering och allvarliga effektivitetsbrister i resursanvändningen. Den förväntade livslängden ligger långt under unionens genomsnitt och den förväntade livslängden vid födseln är bland de lägsta i unionen. Systemet bygger fortfarande på en överdimensionerad sjukhussektor. Även om finansieringen av primär- och öppenvården i nominella termer har fått ökad betydelse under senare år, är den fortfarande ganska begränsad. Finansieringssystemet för hälso- och sjukvård är enligt avtal skyldigt att ersätta sjukhusen för behandlingar till i förväg fastställda priser, vilket uppmuntrar sjukhusen att ge läkarvård som inte är nödvändig eller anpassad till patienten. En nationell vårdstrategi antogs under 2014 men det saknas en tydlig genomförandeplan för den.

(11) Oron inom banksektorn sommaren 2014 avslöjade institutionella och tillsynsmässiga svagheter. Att tillsynsmyndigheten inte upptäckte de betydande problemen i landets fjärde största bank, Corporate Commercial Bank (KTB), tyder på brister i tillsynsrutinerna inom finanssektorn och förbiseende av koncentrationsrisken. Detta har underminerat banktillsynens trovärdighet och även lett till betänkligheter vad gäller tillståndet i andra delar av finanssektorn. Likviditetskrisen under sommaren 2014 avslöjade ett kapitalunderskott och ledde till att banklicensen för Corporate Commercial Bank återkallades. De garanterade insättningarna uppgick till ungefär 5 % av BNP och betalades ut först efter en lång försening.

(12) De aktiva arbetsmarknadsåtgärderna är inte tillräckligt utvecklade, varken vad gäller omfattning eller målstyrning. Uppdelningen på olika byråer utgör en stor utmaning när det gäller att erbjuda ersättning och tjänster till arbetslösa och ej yrkesverksamma. Samordningen mellan arbetsförmedlingar och socialförsäkringsmyndigheter har inte lett till effektiva och integrerade åtgärder till hjälp för de mest utsatta. Andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar och inte heller har kontakt med arbetsförmedlingen är hög i Bulgarien, och dessa ungdomar står därmed utanför arbetsmarknadens aktiveringsåtgärder. Största delen av arbetslösheten i Bulgarien är långtidsarbetslöshet, vilket tyder på att den är mer strukturell än konjunkturbetingad. Även om den bulgariska minimilönen i nominella termer är den lägsta i EU har den ökat avsevärt sedan 2011, och regeringen planerar ytterligare stora ökningar under de närmaste åren. Sådana radikala diskretionära förändringar i regeringens lönesättningspolitik skulle kunna leda till snedvridningar på arbetsmarknaden. Det finns heller inga klara riktlinjer för hur minimilöner ska fastställas. Systemet skapar därför osäkerhet om huruvida rätt balans uppnås mellan att å ena sidan främja sysselsättning och konkurrenskraft, och å andra sidan säkra arbetsinkomsten. Fattigdom och social utestängning är fortfarande ett problem eftersom Bulgariens nivå av materiell fattigdom är bland de högsta i unionen. Det är särskilt den romska befolkningen som lider av stor fattigdom och social utestängning. Majoriteten av de unga romerna varken arbetar eller studerar.

Inskrivningarna i förskoleverksamhet är låg bland romska barn och närmare en fjärdedel av de romska barnen i åldern 7–15 år går inte i skolan.

(13) Utbildningssystemens dåliga kvalitet och begränsade relevans för arbetsmarknaden hämmar tillgången till arbetskraft med lämplig kompetens. Andelen vuxna som deltar i livslångt lärande är bland de lägsta i EU. Efter många års försening har Bulgarien ännu inte reformerat lagen om skolutbildning, och genomförandet av den nationella strategin för att förebygga att unga avbryter sin skolgång efter grundskolan har bara börjat. Den nationella strategin för yrkesutbildning har ändrats och en ny strategi för högre utbildning antogs 2014. Dessa strategier bör bidra till att förbättra utbildningssystemet, göra det mer relevant för ekonomin och främja innovation och sysselsättning.

(14) Under våren 2015 har regeringen lagt fram ett förslag till pensionsreform. Pensionssystemets tillräcklighet och hållbarhet beror på reformer som uppmuntrar till och stöder ett längre yrkesliv med färre avbrott. Under 2013 konstaterades det att 1,2 miljoner pensionärer fick en pension som låg under den nationella fattigdomsgränsen. De främsta orsakerna till låga pensioner är tidig pensionsålder och korta inbetalningsperioder. Den snabbt åldrande befolkningen i Bulgarien gör att situationen troligen kommer att förvärras i framtiden. Bulgarien bör därför hålla nere ökningen av åldersrelaterade utgifter för att på så sätt bidra till de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt, och man bör även genomföra kraftfulla pensionsreformer.

(15) Ett oberoende, högkvalitativt och effektivt rättsväsende och effektiva metoder för att bekämpa korruption är viktiga hörnstenar för en investeringsvänlig affärsmiljö. Till de större utmaningarna på detta område hör bristen på övergripande samordning, institutionella brister och dåliga resultat när det gäller att verkställa fällande domar i domstolen. Dessa viktiga områden ska omfattas av samarbets- och kontrollmekanismen.

(16) Insolvensreglerna i Bulgarien har varit ineffektiva, vilket har ökat osäkerheten bland marknadsaktörerna och minskat landets generella attraktionskraft på investerare. Insolvensfallen tar längre tid än i andra jämförbara länder och antalet indrivningar är lågt. Behovet av ett effektivt regelverk för att hantera insolvens bör också ses mot bakgrund av de icke-finansiella företagens höga skuldsättning i Bulgarien och ett sådant regelverks betydelse för att underlätta processen med att minska skuldsättningen.

(17) Strategier för att reformera den offentliga förvaltningen och införa e-förvaltning antogs under 2014. Det kommer att krävas en stark politisk styrning och samordning för att genomföra dessa strategier. Trots tidigare satsningar är kvaliteten på de offentliga tjänsterna låg. Insatserna för att öka insynen och minska byråkratin begränsas av att e-förvaltningen inte är tillräckligt utvecklad. De offentliga upphandlingsförfarandena utgör ett särskilt problem, eftersom de hindras av att den rättsliga ramen ofta ändras och att den administrativa kapaciteten är otillräcklig. Förhandskontrollen av anbudsförfaranden görs ofta på ett formalistiskt sätt. Samtidigt görs överlappande efterhandskontroller, som ibland resulterar i bedömningar som skiljer sig åt. Bristen på insyn i anbudsförfarandet beror också på att man inte lyckats installera alla plattformar för e-upphandling. Oegentligheter i offentliga upphandlingsförfaranden har tidigare lett till stora förseningar i genomförandet av EU:s fondprogram. Det har också gett negativa effekter för företagen och hållit tillbaka välbehövliga förbättringar av infrastrukturen. En flerårig

strategi för att komma till rätta med de främsta svagheterna i systemet för offentlig upphandling antogs i juli 2014. I strategin anges ett tydligt tidsschema för de konkreta åtgärder som ska vidtas under 2015 och 2016. Detta måste genomföras.

(18) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Bulgariens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2015 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Bulgarien fått under tidigare år. Kommissionen har inte bara beaktat programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Bulgarien, utan även i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–5.

(19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Bulgariens konvergensprogram, och dess yttrande[8] återspeglas särskilt i rekommendation 1.

(20) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och konvergensprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–3 och 5.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Bulgarien att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Undvika en strukturell försämring i de offentliga finanserna under 2015 och åstadkomma en anpassning på 0,5 % av BNP under 2016. Vidta kraftfulla åtgärder för att förbättra skatteuppbörden och motverka den svarta ekonomin, på grundval av en omfattande riskanalys och en bedömning av tidigare åtgärder. Förbättra hälso- och sjukvårdssystemets kostnadseffektivitet, framför allt genom att se över prissättningen på hälso- och sjukvård och genom att se över prissättningen på hälso- och sjukvårdstjänster och stärka öppenvård och primärvård.

2. Senast i december 2015 ha genomfört en systemomfattande oberoende översyn av tillgångarnas kvalitet och ett genomgripande stresstest med interna bedömningar från bankerna, i nära samarbete med EU:s organ. Genomföra en portföljöversyn på områdena pensionsfonder och försäkringar. Granska och stärka tillsynen inom banker och annan verksamhet inom finanssektorn, inbegripet att stärka ramarna för resolution av banker och insättningsgaranti. Förbättra ägarstyrningen inom finansinstitut, bland annat genom att hantera koncentrationsrisken och exponeringen mot närstående parter.

3. Utveckla en integrerad metod för grupper i arbetsmarknadens utkant, särskilt äldre arbetstagare och ungdomar som varken arbetar eller studerar. I samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis upprätta en öppen mekanism för att fastställa minimilönen och minimiavgifter till socialförsäkringssystemet mot bakgrund av dessa faktorers effekt på fattigdomen bland förvärvsarbetande, sysselsättning och konkurrenskraft.

[8] Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

4. Anta reformen av lagen om skolutbildning och öka de mindre gynnade barnens deltagande i skolundervisningen, särskilt romska barn, genom att förbättra tillgången till undervisning av hög kvalitet under de tidiga skolåren.

5. I syfte att förbättra investeringsklimatet förbereda en omfattande reform av insolvensreglerna med utgångspunkt i internationell bästa praxis och expertis, framför allt för att förbättra mekanismerna för förfaranden före insolvens och rekonstruktionsförfaranden utanför domstol.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande