EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Bulgarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Bulgarije voor de periode 2012-2015

{SWD(2012) 302 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Bulgarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Bulgarije voor de periode 2012-2015

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 5, lid 2,

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

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[2],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[3],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010–2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 COM(2012) 302 final.
3 P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047

lidstaten[4] aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling aangenomen over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van Bulgarije en heeft hij zijn advies uitgebracht over het geactualiseerde convergentieprogramma van Bulgarije voor de periode 2011-2014.

(4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag[5] aangenomen. Daarin werd Bulgarije genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 9 december 2011 en ten vervolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte de noodzaak van een gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, een normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, de bevordering van groei en concurrentievermogen, het aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en de modernisering van de overheidsdiensten.

(6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's te kunnen worden opgenomen.

(7) Op 13 april 2012 heeft Bulgarije zijn convergentieprogramma voor de periode 2012–2015 en zijn nationale hervormingsprogramma 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie een diepgaande evaluatie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd om na te gaan of Bulgarije met macro-economische onevenwichtigheden kampt. Op basis van haar diepgaande evaluatie[6] is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er in Bulgarije van een interne macro-economische onevenwichtigheid sprake is, die evenwel niet buitensporig is.

(8) Volgens de eerste kennisgeving van Bulgarije in 2012 van de tekort- en schuldcijfers voor de jaren 2008-2012 met het oog op de toepassing van de buitensporigtekortprocedure (BTP), lag het overheidstekort in 2011 onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. Bovendien wordt in de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie verwacht dat het overheidstekort onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde blijft en in de prognoseperiode verder zal dalen. Bijgevolg heeft de Commissie conform de voorschriften van het stabiliteits- en

---

4 Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.
5 COM(2012) 68 final.
6 SWD(2012) 151 final.

groeipact, op 30 mei 2012 haar goedkeuring gehecht aan een aanbeveling voor een besluit van de Raad tot intrekking van het besluit betreffende het bestaan van een buitensporig tekort overeenkomstig artikel 126, lid 12, van het Verdrag.

(9) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario voor de periode 2012-2013 aan de optimistische kant is voor de periode 2012-2013, met een verwachte groei van 1,4% in 2012 en 2,5% in 2013. In de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie wordt uitgegaan van een bbp-groei van 0,5% in 2012 en 1,9% in 2013. Na de correctie van het buitensporig tekort in 2011 wordt met de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie beoogd tegen het einde van de programmaperiode een begrotingssituatie tot stand te brengen die vrijwel in evenwicht is, zowel wat het structurele als wat het nominale begrotingssaldo betreft. De middellangetermijndoelstelling (MTD) voor het structurele saldo is licht gewijzigd van een tekort van 0,6% van het bbp tot een tekort van 0,5% van het bbp. Met de nieuwe MTD worden de vereisten van het stabiliteits- en groeipact afdoende in acht genomen. Uitgaande van het (herberekende) structurele tekort[7], is Bulgarije voornemens de MTD in de loop van de programmaperiode te bereiken. In de periode 2012-2014 zou de stijging van de overheidsuitgaven – rekening houdend met de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde – onder de uitgavenbenchmark van het stabiliteits- en groeipact blijven, doch zij zou deze in 2015 overschrijden. Aan geplande begrotingsconsolidatie zijn belangrijke risico's verbonden als gevolg van i) lagere ontvangsten gezien het optimistische macro-economische scenario en het onderliggend groeipatroon van de economie dat minder belastinginkomsten genereert en ii) een inefficiënt werkende overheid, in het bijzonder op het vlak van gezondheidszorg en onderwijs, die tot een aanzienlijke druk op de uitgaven kan leiden. De schuldquote bedraagt minder dan 60% van het bbp; volgens het programma zal zij in 2012 een piek bereiken van bijna 20% van het bbp, waarna zij gedurende de programmaperiode weer zal afnemen. Er is een ruime marge voor verbetering op het vlak van de naleving van de belastingwetgeving. Door op dit terrein vooruitgang te boeken zou Bulgarije hogere groeibevorderende uitgaven kunnen ondersteunen. In het kader van de wijziging van de organieke begrotingswet is bepaald dat het begrotingstekort onder de drempel van 2% moet blijven en de overheidsuitgaven 40% van het bbp niet mogen overschrijden, waardoor het bindend karakter van het begrotingskader is versterkt en de voorspelbaarheid van de budgettaire planning is verbeterd. Er blijven evenwel problemen bestaan met betrekking tot de verdere verbetering van de inhoud van het begrotingskader op middellangetermijn en de versterking van de verslaglegging op transactiebasis.

(10) De Bulgaarse regering heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt met betrekking tot sommige pensioenhervormingsmaatregelen, zoals maatregelen die betrekking hebben op de pensioengerechtigde leeftijd voor zowel mannen als vrouwen en op de diensttijd van leger- en politiepersoneel. De aanpak van de tekortkomingen met betrekking tot de houdbaarheid van het pensioenstelsel blijft een belangrijke opgave op middellange termijn. De wijzigingen omvatten geen stappen om de wettelijke pensioengerechtigde

[7] Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, herberekend door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie, volgens de algemeen aanvaarde methode.

leeftijd voor mannen en vrouwen gelijk te schakelen. De maatregelen schieten ook tekort ten aanzien van het beperken van de vervroegde- uittredingsmogelijkheden voor werknemers. Een belangrijk vraagstuk blijft de opname van mensen die geen bijdrage betalen alsook de striktere controle op en criteria voor de toewijzing van invaliditeitspensioenen.

(11) Bulgarije heeft het hoogste percentage mensen dat het risico loopt op ernstige materiële deprivatie in de EU, waarbij ouderen en kinderen in het bijzonder worden getroffen. Er zijn allesomvattende maatregelen nodig. In eerste instantie moet gezorgd worden voor doeltreffender sociale overdrachten. Slechts de helft van de Roma-beroepsbevolking heeft werk. In de onlangs goedgekeurde nationale strategie voor de integratie van de Roma worden talrijke belemmeringen aangepakt, maar de strategie kan in de periode 2015-2020 slechts worden uitgevoerd, indien zij ondersteund wordt door een gedetailleerd actieplan.

(12) De crisis heeft de laaggeschoolde werknemers (die bijna 70% van de werklozen uitmaken) bijzonder hard getroffen en heeft geleid tot een significante toename van de jeugdwerkloosheid. Bovendien is de langdurige werkloosheid sinds 2009 aanzienlijk sneller gestegen dan in de rest van de EU, hetgeen hoofdzakelijk het gevolg is van de steeds slechtere aansluiting van vraag en aanbod, zowel op het gebied van vaardigheden als in geografisch opzicht, omdat vooral laaggeschoolden met banenverlies werden geconfronteerd. Het stelsel waarbij minimumdrempels worden vastgesteld voor socialezekerheidsbijdragen moet worden herzien om het zwartwerk terug te dringen en ervoor te zorgen dat laaggeschoolden niet uit de arbeidsmarkt worden geprijsd. De maatregelen die de regering heeft genomen om de loonkosten in de overheidssector in de periode 2010-2012 te bevriezen, waren een relevante en adequate reactie, die ook heeft bijgedragen tot een betere afstemming van de arbeidskosten op de productiviteitsniveaus. Er is een nationaal initiatief opgestart om de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt grondig aan te pakken. De kwaliteit van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening is nog steeds vrij laag; het personeel en in het bijzonder de "Roma-bemiddelaars" moeten beter worden opgeleid. Er moeten verdere maatregelen worden genomen met het oog op een betere dienstverlening op het gebied van activering, hulp bij het vinden van een baan, afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, herscholing en individuele begeleiding van laaggeschoolden.

(13) Bulgarije heeft het grootste aantal leerlingen in de EU dat slecht presteert op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen (volgens het PISA-onderzoek 2009), hetgeen erop wijst dat het aanbieden van kwaliteitsonderwijs met aanzienlijke structurele problemen kampt. De zwakke onderwijsresultaten houden verband met de beperkte toegang tot onderwijs van kansarme groepen, in het bijzonder van de Roma-bevolking, de onvoldoende autonomie van scholen, het gebrek aan stimulansen voor betere prestaties, een slecht nationaal beoordelingssysteem en een ontoereikende verantwoordingsplicht. In het hoger onderwijs blijft de vooruitgang heel beperkt, hoewel recentelijk enkele veelbelovende inspanningen zijn geleverd. De geplande wijzigingen in de Wet op het Hoger Onderwijs moeten als een topprioriteit voor groei ten uitvoer worden gelegd en vergezeld gaan van een adequaat bestuur, investeringen en politieke vastberadenheid.

(14) Onderzoek en innovatie staan in Bulgarije op een laag peil. De investeringen in onderzoek en innovatie (O&I) moeten worden verhoogd om de doelstelling 2020 te

halen, en er moet een passende innovatiestrategie worden ontwikkeld. Het beheer van O&I in Bulgarije is versnipperd. Bulgarije moet zijn universiteiten versterken en een strategie ontwikkelen om instellingen voor hoger onderwijs te betrekken bij innovatieactiviteiten. Er bestaan geen structuren om de samenwerking tussen universiteiten en de particuliere sector te bevorderen en financiële middelen moeten op grond van verdienste en op een concurrerende en transparante wijze worden toegewezen. Er blijven knelpunten bestaan voor startende ondernemingen en innovatieve KMO's die een beroep willen doen op bancaire financiering De openbare financiële instrumenten en overheidsgaranties voor jonge en innovatieve ondernemingen zijn niet doeltreffend genoeg om KMO's te helpen de structuurfondsen van de EU aan te vullen en via bankleningen de vereiste mede-financiering te verkrijgen.

(15) Momenteel heeft Bulgarije een ontoereikende administratieve capaciteit om projecten op het vlak van wegen-, spoor-, en waterinfrastructuur te beheren en op te volgen. De administratieve hervorming is grotendeels toegespitst op een inkrimping van het overheidspersoneel, waarbij de inspanningen om andere oorzaken van inefficiëntie weg te nemen, beperkt blijven. Hoewel er in de voorbije twee jaar gestage vooruitgang is geboekt, blijft de benutting van de structuurfondsen van de EU laag. De belangrijkste redenen zijn de complexe administratieve procedures en de moeilijkheden die ondernemingen ondervinden bij het verkrijgen van mede-financiering. Daarnaast blijven er belangrijke uitdagingen bestaan met betrekking tot de verdere verbeteringen van het ondernemingsklimaat en de regelgeving en om vooruitgang te boeken bij het verhogen van de administratieve capaciteit van de overheidsdiensten. De invoering van e-overheidsdiensten is herhaaldelijk uitgesteld. Het belastingstelsel in Bulgarije wordt gekenmerkt door aanzienlijke belastingfraude en geringe administratieve efficiëntie. De administratieve kosten voor belastinginning zijn hoog. Ook moeten ondernemingen veel tijd besteden aan de betaling van belastingen.

(16) De nieuwe wetgeving inzake overheidsopdrachten is een belangrijke stap op weg naar een beter systeem voor het toezicht op en de preventie en bestraffing van onregelmatigheden. Deze inspanningen moeten op twee punten worden aangevuld: i) de geplande sancties moeten daadwerkelijk worden toegepast en ii) aan het bureau voor overheidsopdrachten en het overheidsagentschap voor financiële inspectie moeten ambtshalve bevoegdheden worden toegekend.

(17) Ondanks de in gang gezette hervormingen handhaaft Bulgarije nog steeds enkele toegangsbeperkingen tot netwerksectoren, zoals spoorvervoer, telecommunicatie en energie. De werking van de energiemarkten op zowel groot- als kleinhandelsniveau blijft problematisch. Specifieke probleemgebieden waar vooruitgang moet worden geboekt, zijn onder meer het ontbreken van elektriciteits- en gasbeurzen, een functionerende balanceringsmarkt alsook gereguleerde prijzen voor consumenten. Voorts moet Bulgarije zorgen voor een onafhankelijke regelgeving voor het transmissiesysteem. Bulgarije is in hoge mate afhankelijk van één enkele energieroute en zijn binnenlandse energiemarkt werkt gebrekkig, waardoor het land blootgesteld is aan risico's van aanzienlijke verstoringen van de toelevering. De bestaande maatregelen voor het aanpakken van de energieafhankelijkheid moeten worden verbeterd. Tot nu toe is er te geringe vooruitgang geboekt bij de bouw van nieuwe gasinfrastructuur. Hoewel sommige wenselijke hervormingen zijn goedgekeurd en het aandeel van de hernieuwbare energie in 2011 is gestegen, blijft de tenuitvoerlegging

ontoereikend als gevolg van aanbestedingen, de beïnvloeding van het overheidsbeleid door particuliere belangen en een gebrekkig beheer van energiebedrijven in overheidshanden.

(18) Bulgarije heeft in het kader van het Euro Plus-pact een aantal toezeggingen gedaan. Deze toezeggingen, en de uitvoering van de in 2011 gedane toezeggingen, hebben betrekking op het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de bevordering van de werkgelegenheid, het aanzwengelen van het concurrentievermogen van de overheidssector en de versterking van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de nakoming van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.

(19) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Bulgarije verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Bulgarije, maar ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester worden in de onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (7) weergegeven.

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

(21) In het licht van de resultaten van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma voor 2012 en het convergentieprogramma van Bulgarije onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn met name in aanbeveling (3) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Bulgarije in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. Ervoor te zorgen dat het gezonde begrotingsbeleid wordt voortgezet om in 2012 de budgettaire middellangetermijndoelstelling te bereiken. Met het oog hierop de begrotingsstrategie zoals gepland ten uitvoer te leggen, waarbij de uitgavenbenchmark in acht wordt genomen en klaar te staan om aanvullende maatregelen te nemen als er zich risico's voor het begrotingsscenario voordoen. De inspanningen op te voeren om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te verbeteren, in het bijzonder op vlak van onderwijs en gezondheidszorg, en een breed opgezette belastingnalevingsstrategie ten uitvoer te leggen om de belastinning te verbeteren en de schaduweconomie aan te pakken. De inhoud van het begrotingskader voor de middellange termijn en de kwaliteit van het rapportagesysteem verder te verbeteren.

2. Maatregelen te nemen om de risico’s voor de houdbaarheid van het pensioenstelsel te verminderen en de toereikendheid van de pensioenen te verbeteren door de toegang

[8] Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

tot vervroegde-uittredingsregelingen te beperken en de wettelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen met bijdragen voor een volledige loopbaan gelijk te schakelen. Striktere criteria en controles in te voeren voor de toewijzing van invaliditeitspensioenen.

3. De uitvoering te versnellen van het nationale jongerenwerkgelegenheidsinitiatief. Ervoor te zorgen dat de minimumdrempels voor socialezekerheidsbijdragen reguliere arbeid niet ontmoedigen. De inspanningen op te voeren om de prestaties van de overheidsdienst voor arbeidsvoorziening te verbeteren. Om de armoede terug te dringen, verbeteringen tot stand te brengen op het vlak van de doeltreffendheid van de sociale overdrachten en de toegang tot sociale diensten van goede kwaliteit voor kinderen en bejaarden en de nationale integratiestrategie voor de Roma uit te voeren.

4. De hervorming te bespoedigen van zowel de wetgeving met betrekking tot scholen en het hoger onderwijs als de begeleidende maatregelen door de aandacht toe te spitsen op de modernisering van de leerplannen, de verbetering van de lerarenopleiding en de toegang tot het onderwijs voor kansarme groepen. De toegang tot financiering te verbeteren voor startende bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, in het bijzonder die met innoverende activiteiten.

5. De inspanningen op te voeren om de administratieve capaciteit en hervormingen te versterken door het terugdringen van de bureaucratie en de kosten voor naleving van de belastingwetgeving en belastinginning, en door een betere benutting van EU-middelen, in het bijzonder op het vlak van weg- en spoorvervoer en waterbeheer. De kwaliteit en de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat te verbeteren en de invoering van e-overheidsdiensten te versnellen. De capaciteit van de overheidsadministratie in cruciale transportsectoren te verhogen en de regelgevende instanties te versterken.

6. Ervoor te zorgen dat de wetgeving inzake overheidsopdrachten correct wordt uitgevoerd. De inspanningen ter voorkoming van onregelmatigheden te versterken en de sancties in het kader van de wetgeving inzake overheidsopdrachten en die welke voorzien zijn in de wet op belangenverstrengeling daadwerkelijk toe te passen.

7. Maatregelen te nemen om over te gaan tot de afschaffing van belemmeringen voor markttoegang, van gegarandeerde winstregelingen en van prijscontrolemechanismen. De onafhankelijkheid te waarborgen van transmissie- en distributienetbeheerders, de marktstructuur te voltooien, in het bijzonder voor energiebeurzen en balanceringsmarkten. De elektriciteits- en gasverbindingen te verbeteren, de energie-efficiëntie te stimuleren en de capaciteit om verstoringen te verhelpen, te versterken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter