EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2012

och om avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram för 2012–2015

{SWD(2012) 302 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2012

och om avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram för 2012–2015

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 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 5.2,

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,

efter samråd med ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet Europeiska kommissionens förslag till en ny strategi för sysselsättning och tillväxt – Europa 2020. Strategin bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder måste vidtas för att öka Europas potential för hållbar tillväxt och konkurrenskraft.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik[5], vilka

---

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 302 final.
4 P7_TA(2012)0048 och P7_TA(2012)0047.
5 Rådets beslut 2012/238/EU av den 26 april 2012.

tillsammans utgör de så kallade integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 12 juli 2011 antog rådet en rekommendation om Bulgariens nationella reformprogram för 2011 och avgav ett yttrande om Bulgariens uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014.

(4) Kommissionen antog den 23 november 2011 den andra årliga tillväxtöversikten, vilket inledde den andra europeiska planeringsterminen med integrerad politisk förhandssamordning förankrad i Europa 2020-strategin. Den 14 februari 2012 antog kommissionen rapporten om varningsmekanismen[6], baserad på förordning (EU) nr 1176/2011. I denna angavs att Bulgarien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 2 mars 2012 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för säkerställande av finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering och åtgärder för att främja tillväxten (i linje med rådets slutsatser av den 9 december 2011 och med utgångspunkt i kommissionens årliga tillväxtöversikt). Rådet betonade behovet av att eftersträva differentierad och tillväxtfrämjande finanspolitisk konsolidering, återställa normala lånevillkor i ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, vidta åtgärder för att minska arbetslösheten och hantera krisens sociala följdverkningar samt modernisera den offentliga förvaltningen.

(6) Den 2 mars 2012 uppmanade Europeiska rådet också de medlemsstater som deltar i europluspakten att i tid lägga fram sina åtaganden så att de kan inkludera dem i sina stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(7) Den 13 april 2012 lade Bulgarien fram 2012 års uppdatering av konvergensprogrammet, omfattande perioden 2012–2015, och sitt nationella reformprogram för 2012. Av hänsyn till deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt. I en fördjupad granskning i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 har kommissionen också bedömt om Bulgarien påverkas av makroekonomiska obalanser. Kommissionen konstaterade i sin genomgripande översyn[7] att Bulgarien har yttre och inre makroekonomiska obalanser, även om de inte är för stora.

(8) Enligt Bulgariens första anmälan från 2012 av underskott- och skuldsiffror för åren 2008–2011 för tillämpning av förfarandet vid alltför stora underskott, låg underskottet i de offentliga finanserna 2011 3 % under BNP-referensvärdet i fördraget. I kommissionens vårprognos från 2012 förutspås dessutom att det offentliga underskottet kommer att hålla sig under referensvärdet i fördraget och minska ytterligare under den period som omfattas av prognosen. Till följd av detta och i linje med stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser antog kommissionen den 30 maj en rekommendation till rådets beslut om upphävande av beslutet om att det föreligger ett alltför stort underskott enligt artikel 126.12 i fördraget.

---

6 COM(2012) 68 final.

7 SWD(2012)151 final.

(9) På grundval av bedömningen i 2012 års konvergensprogram enligt rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som programmets budgetprognoser grundas på är optimistiska för perioden 2012–13, då den årliga tillväxten väntas nå 1,4 % 2012 och 2,5 % 2013. I kommissionens vårprognos från 2012 förutspås en BNP-tillväxt på 0,5 % för 2012 och 1,9 % för 2013. Efter korrigeringen av det alltför stora underskottet 2011 är syftet med den budgetstrategi som beskrivs i programmet att före programperiodens utgång uppnå finanser som är nära balans, när det gäller både det strukturella och det nominella saldot. Det medelfristiga målet för de offentliga finanserna, uttryckt i strukturella termer, har ändrats marginellt från ett underskott på 0,6 % av BNP till ett underskott på 0,5 % av BNP. Det nya medelfristiga målet återspeglar på ett adekvat sätt kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. På grundval av det (omräknade) strukturella underskottet[8] planerar Bulgarien att uppnå det medelfristiga målet under programperioden. År 2012–14 skulle ökningstakten för de offentliga utgifterna, med beaktande av diskretionära åtgärder på inkomstsidan, hålla sig inom stabilitets- och tillväxtpaktens riktmärken för utgifter, men 2015 skulle dessa överskridas. Konsolideringen av de offentliga finanserna står inför allvarliga risker på grund av (i) lägre intäkter med tanke på det optimistiska makroekonomiska scenariot och mindre skatteintäkter på grund av ekonomins underliggande tillväxtstruktur och (ii) brister i den offentliga sektorn, i synnerhet inom hälso- och sjukvård och utbildning, som kan leda till betydande utgiftstryck. Skuldkvoten är under 60 % av BNP och väntas, enligt programmet nå en topp på nästan 20 % av BNP 2012 och sedan minska under programperioden. Skattedisciplinen kan förbättras betydligt och en satsning på detta område skulle ge Bulgarien möjlighet att klara högre tillväxtfrämjande utgifter. Ett krav som innebär att budgetunderskottet ska hållas under 2 % och de statliga utgifterna begränsas till 40 % av BNP antogs som ändring av den grundläggande budgetlagen, vilket alltså stärker den finanspolitiska ramens bindande natur och ökar förutsebarheten för budgetplaneringen. Fortfarande behöver man dock förbättra innehållet i den medelfristiga budgetramen och stärka rapporteringen på bokföringsmässiga grunder.

(10) Den bulgariska regeringen har gjort stora framsteg med några av pensionsreformerna, bland annat avseende pensionsåldern för både män och kvinnor och tjänstgöringstiden för anställda i armén och polisen. En viktig utmaning på medellång sikt blir dock att åtgärda problemet med otillräckliga medel för pensioner. Ändringarna omfattar inte några åtgärder för att införa samma lagstadgade pensionsålder för män och kvinnor. De minskar inte heller möjligheterna till förtida pensionering för anställda. En central fråga är inkluderandet av personer som inte betalar in några avgifter till socialförsäkringssystemen liksom skärpta kontroller och kriterier för beviljande av invaliditetspension.

(11) Bulgarien har den EU:s största andel personer i riskzonen för allvarlig materiell fattigdom, och barn och äldre är särskilt utsatta. Det behövs omfattande åtgärder. Man bör prioritera arbetet med att göra de sociala överföringarna mer effektiva. Endast hälften av de ekonomiskt aktiva romerna har anställning. Den nyligen antagna nationella strategin för integrering av romer inriktas på att undanröja ett antal hinder, men den måste kombineras med en detaljerad handlingsplan för att kunna tillämpas under perioden 2015–2020.

---

[8] Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden och baserat på uppgifterna i programmet.

(12) Krisen har slagit särskilt hårt mot den okvalificerade arbetskraften (som utgör nästan 70 % av de arbetslösa) och har i synnerhet ökat ungdomsarbetslösheten. Sedan 2009 har långtidsarbetslösheten ökat betydligt snabbare än i resten av EU, vilket huvudsakligen speglar ökade geografiska och utbildningsmässiga obalanser eftersom uppsägningarna har koncentrerats till den okvalificerade arbetskraften. En översyn bör göras av systemet med minimitrösklar för avgifterna till socialförsäkringssystemet för att balansera behovet av att minska det svarta arbetet och se till att lönerna för okvalificerade arbetstagare inte blir så höga att de inte kan få jobb. De åtgärder som vidtagits av regeringen för att frysa den offentliga sektorns lönekostnader 2010–12 har varit relevanta och ändamålsenliga, något som bidragit till att närma arbetskraftskostnaderna till produktivitetsnivåerna. Ett omfattande nationellt initiativ har inletts för att få in ungdomar på arbetsmarknaden. De offentliga arbetsförmedlingarna är fortfarande av relativt låg kvalitet och personalutbildningen behöver intensifieras, i synnerhet när det gäller tjänstemän som jobbar med rådgivning åt rådgivare. Ytterligare åtgärder krävs för att förbättra tjänster som rör aktivering, jobbsökande, matchning, omskolning och individanpassade tjänster för okvalificerad arbetskraft.

(13) Bulgarien har den största andelen lågpresterande elever när det gäller läsning, matematik och naturvetenskap i EU (enligt Pisa 2009), vilket tyder på stora strukturella hinder för kvalitativ utbildning. De dåliga utbildningsresultaten är kopplade till den bristande tillgången till utbildning för svaga grupper, i synnerhet romer, otillräckligt självstyre för skolorna, brist på incitament för goda resultat, undermåligt nationellt bedömningssystem och bristande ansvarsskyldighet. Inom högre utbildning har få framsteg gjorts, trots en del lovande ansträngningar på senare tid. Genomförandet av de planerade ändringarna av lagen om högre utbildning måste högprioriteras för tillväxt, vilket bör kombineras med ändamålsenliga styrelseformer, investeringar och politisk beslutsamhet.

(14) Bulgarien har en låg nivå av forskning och innovation. Investeringsbehoven inom forskning och innovation (FoI) måste ökas till 2020-målet, och en lämplig innovationsstrategi måste utarbetas. FoI-administrationen i Bulgarien är uppsplittrad. Bulgarien måste stärka sina universitet och utveckla en strategi för att engagera institutioner för högre utbildning i innovationsverksamhet. Det finns inga ramar som främjar samarbete mellan universitet och den privata sektorn och forskningsmedel bör fördelas på ett konkurrensbaserat, meritbaserat och öppet redovisat sätt. Det finns fortfarande flaskhalsar för nystartade företag och innovativa små och medelstora företag som söker bankfinansiering. De offentliga finansieringsinstrumenten och garantierna för unga och innovativa företag är inte tillräckligt effektiva för att hjälpa små och medelstora företag att hitta finansiering som matchar EU:s strukturfonder och säkrar den nödvändiga medfinansieringen via banklån.

(15) Den administrativa kapaciteten i Bulgarien är i dagsläget otillräcklig för fungerande förvaltning och underhåll av väg-, järnvägs- och vatteninfrastrukturprojekt. Den administrativa reformen har huvudsakligen fokuserats på att minska personalen inom den offentliga sektorn, med begränsade försök att undanröja andra källor till ineffektivitet. Användningen av EU-medel är fortfarande låg trots kontinuerliga framsteg de senaste två åren. De viktigaste orsakerna är de komplicerade administrativa förfarandena och företagens problem med att säkra medfinansiering. Det finns också viktiga frågor kvar att lösa när det gäller att förbättra affärs- och regleringsklimatet och att öka den administrativa kapaciteten i den offentliga sektorn.

Genomförandet av e-förvaltning har försenats många gångar. Bulgariens skattesystem kännetecknas av betydande skattesmitning och låg administrativ effektivitet. De administrativa kostnaderna för skatteuppbörd är höga, liksom tidskostnaderna för företag som betalar skatt.

(16) Den nya lagstiftningen om offentlig upphandling är ett viktigt steg mot ett bättre system för att övervaka, förebygga och säkra påföljder för oegentligheter. Dessa insatser bör kompletteras på två fronter: (i) Påföljderna måste tillämpas på ett effektivt sätt och (ii) och byrån för offentlig upphandling och den statliga finansinspektionen bör få befogenhet att hantera dessa frågor.

(17) Trots de reformer som inletts har Bulgarien behållit en del begränsningar för marknadsinträdet inom nätsektorer som järnvägstransporter, telekommunikation och energi. Energimarknadens funktion är fortfarande problematisk i både grossist- och detaljistledet. Några särskilda problemområden som måste förbättras är bristen på el- och gasbörser och behovet av en fungerande balansmarknad samt de reglerade konsumentpriserna. Bulgarien bör också säkerställa oberoende tillsyn för överföringssystemet. Bulgarien är starkt beroende av en enda energiväg och den inhemska energimarknaden fungerar otillfredsställande, vilket innebär risk för dramatiska svängningar i utbudet. De befintliga åtgärderna för att lösa energiberoendet måste förbättras. Hittills har byggandet av ny gasinfrastruktur gått för långsamt. Även om några önskvärda reformer antogs formellt och den förnybara energins andel ökade under 2011 har genomförandet varit otillfredsställande på grund av upphandlingsförfaranden, en politik som styrs av privata intressen och bristfällig förvaltning av de statligt ägda energibolagen.

(18) Bulgarien har gjort ett antal åtaganden inom europluspakten. Åtagandena – och genomförandet av åtagandena från 2011 – avser ökning av de offentliga finansernas hållbarhet, främjande av sysselsättning, förbättring av den offentliga sektorns konkurrenskraft och förstärkning av den finansiella stabiliteten. Kommissionen har gjort en bedömning av hur åtaganden inom europluspakten genomförts. Resultaten från denna bedömning har beaktats i rekommendationerna.

(19) Inom ramen för den europeiska planeringsterminen har kommissionen gjort en heltäckande analys av Bulgariens ekonomiska politik. Kommissionen analyserade konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet och lade fram en fördjupad granskning. Kommissionen beaktade inte bara programmens relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Bulgarien utan även i vilken utsträckning som EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att se till att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–7 nedan.

(20) Mot bakgrund av bedömningen har rådet granskat Bulgariens konvergensprogram, och dess yttrande[9] återspeglas i synnerhet i rekommendation 1 nedan.

(21) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat Bulgariens nationella reformprogram för 2012 och Bulgariens

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

konvergensprogram. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 avspeglas i synnerhet i rekommendationerna 3 och 5 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Bulgarien att vidta följande åtgärder under perioden 2012–2013:

1. Fortsätta med en sund finanspolitik för att uppnå det medelfristiga budgetmålet senast 2012. Därför bör Bulgarien genomföra budgetstrategin som planerat, säkerställa att riktmärket för utgifter följs och stå berett att vidta ytterligare åtgärder om risker för budgetscenariot framträder. Stärka insatserna för att förbättra kvaliteten på de offentliga utgifterna, i synnerhet inom utbildningssektorn och hälso- och sjukvården, och genomföra en heltäckande strategi för skattedisciplin i syfte att öka skatteintäkterna och angripa den svarta ekonomin. Ytterligare förbättra innehållet i den medelfristiga budgetramen, bland annat genom att stärka budgetprocessen och rapporteringssystemets kvalitet.

2. Vidta åtgärder för att förbättra pensionssystemets hållbarhet och ändamålsenlighet genom att begränsa möjligheterna till förtida pensionering och införa samma lagstadgade pensionsålder för män och kvinnor som betalat sina avgifter ett helt förvärvsliv. Införa striktare kriterier och kontroller för tilldelning av invaliditetspension.

3. Påskynda genomförandet av det nationella sysselsättningsinitiativet för unga. Se till att minimitrösklarna för avgifter till socialförsäkringssystemen inte leder till svart arbete. Intensifiera ansträngningarna för att förbättra den offentliga arbetsförmedlingens resultat. Minska fattigdomen, öka de sociala överföringarnas effektivitet och tillgången till kvalitativa sociala tjänster för barn och äldre samt genomföra den nationella strategin för inkludering av romer.

4. Påskynda reformeringen av rättsakter av betydelse för skolor och högre utbildning och av kompletterande åtgärder genom att fokusera på modernisering av kursplanerna, förbättrad lärarutbildning och säkerställande av svaga gruppers tillgång till utbildning. Förbättra tillgången till finansiering för nystartade företag och små och medelstora företag, i synnerhet sådana som sysslar med innovation.

5. Intensifiera ansträngningarna för att förbättra den administrativa kapaciteten och stärka reformarbetet genom att minska byråkratin och kostnaderna för skattedisciplin och skatteuppbörd samt förbättra utnyttjandet av EU-bidrag, i synnerhet när det gäller väg- och järnvägstransporter samt vattenförvaltning. Förbättra rättssystemets kvalitet och oberoende och påskynda införandet av e-förvaltning. Stärka den offentliga administrativa kapaciteten inom viktiga transportsektorer och hos tillsynsmyndigheterna.

6. Säkerställa ett korrekt genomförande av lagstiftningen om offentlig upphandling. Stärka förebyggandet av oegentligheter och effektivt tillämpa sanktioner enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om intressekonflikter.

7. Vidta åtgärder för att undanröja marknadshinder, vinstgarantiarrangemang och priskontroll. Säkerställa oberoendet för systemansvariga för överförings- och distributionssystem, fullborda marknadens utformning för i synnerhet marknaden för energiutbyte och balansmarknaden. Förbättra el- och gasanslutningarna, öka energieffektiviteten och förbättra kapaciteten för att klara störningar.

Utfärdad i Bryssel den 30.5.2012

På rådets vägnar
Ordförande