EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram for 2012

med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2012-2015

{SWD(2012) 302 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram for 2012

med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2012-2015

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 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 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 Europa-Parlamentets beslutninger[4],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa-Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Rådet vedtog den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker[5],

---

1 EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
2 EFT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 302 final.
4 P7_TA(2012)0048 og P7_TA(2012)0047.
5 Rådets afgørelse 2012/238/EU af 26. april 2012.

som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 12. juli 2011 vedtog Rådet en henstilling om Bulgariens nationale reformprogram for 2011 og afgav en udtalelse om Bulgariens opdaterede konvergensprogram for 2011-2014.

(4) Den 23. november 2011 vedtog Kommissionen den anden årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det andet europæiske semester med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien. Den 14. februar 2012 vedtog Kommissionen på basis af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[6], hvori Bulgarien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybdegående undersøgelse.

(5) Den 2. marts 2012 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for sikringen af finansiel stabilitet og finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 9. december og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstfremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder for erhvervslivet, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.

(6) Den 2. marts opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan indgå i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(7) Den 13. april 2012 afleverede Bulgarien sit konvergensprogram for perioden 2012-2015 og sit nationale reformprogram for 2012. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. I en dybdegående undersøgelse i henhold til artikel 5 i forordning (EU) 1176/2011 har Kommissionen også vurderet, om Bulgarien er påvirket af makroøkonomiske ubalancer. Kommissionen konkluderede i sin dybdegående undersøgelse[7], at Bulgarien oplever en intern makroøkonomisk ubalance, som dog ikke er uforholdsmæssigt stor.

(8) Ifølge Bulgariens første 2012-indberetning af underskuds- og gældstal for årene 2008-2011 med henblik på proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud lå det samlede offentlige underskud under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Samtidig forventer Kommissionen i sin forårsprognose for 2012, at det samlede offentlige underskud holder sig under referenceværdien i traktaten og falder yderligere i prognoseperioden. Som følge deraf og i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om ophævelse af afgørelsen om et uforholdsmæssigt stort underskud i henhold til artikel 126, stk. 12 i traktaten.

(9) Baseret på vurderingen af konvergensprogrammet for 2012 i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske

---

6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 151 final.

scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger, er optimistisk for perioden 2012-2013, hvor den årlige vækst forventes at nå op på 1,4 % i 2012 og 2,5 % i 2013. Kommissionens forårsprognose for 2012 forudser en vækst i BNP på 0,5 % i 2012 og 1,9 % i 2013. Efter korrektionen af underskuddet i 2011 er målet for programmets budgetstrategi at opnå en budgetstilling ved afslutningen af programperioden, der er tæt på balance, både med hensyn til den strukturelle og samlede budgetsaldo. Den mellemfristede budgetmålsætning som defineret i strukturelle termer er blevet korrigeret marginalt fra et underskud på 0,6 % af BNP til et underskud på 0,5 % af BNP. Den nye mellemfristede målsætning afspejler i tilstrækkelig grad kravene i stabilitets- og vækstpagten. På baggrund af det (genberegnede) strukturelle underskud[8] planlægger Bulgarien at opfylde sin mellemfristede målsætning i løbet af programperioden. I 2012-2014 vil væksten i de offentlige udgifter, hvori de diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden er indregnet, overholde udgiftsmålet i stabilitets- og vækstpagten, men overskride det i 2015. Den planlagte finanspolitiske konsolidering står over for vigtige risici som følge af i) lavere indtægter på baggrund af det optimistiske makroøkonomiske scenarie samt den for skatteprovenuet mindre fordelagtige vækststruktur i økonomien og ii) ineffektivitet i den offentlige sektor, især på sundheds- og uddannelsesområdet, som kan medføre et betydeligt udgiftspres. Gældskvoten ligger under 60 % af BNP og forventes ifølge programmet at toppe tæt på 20 % af BNP i 2012 for derefter at falde resten af programperioden. Der er betydelig plads til forbedring med hensyn til overholdelse af skattereglerne, og fremskridt inden for dette område vil gøre det muligt for Bulgarien at investere i højere vækst. Et krav om at holde budgetunderskuddet under 2 % og begrænse de offentlige udgifter til 40 % af BNP er blevet vedtaget som en ændring af den organiske finanslov, hvilket styrker den finanspolitiske rammes bindende karakter og øger budgetplanlægningens gennemsigtighed. Det er dog stadig nødvendigt at forbedre den mellemfristede budgetramme yderligere og styrke rapporteringen efter periodiseringsprincippet.

(10) Den bulgarske regering har gjort betragtelige fremskridt med hensyn til nogle af foranstaltningerne i pensionsreformen, bl.a. vedrørende pensionsalderen for både mænd og kvinder og tjenestetiden for ansatte i militæret og politiet. Det er imidlertid fortsat en helt central mellemfristet udfordring at gøre noget ved pensionssystemets mangler. I ændringerne indgår ikke skridt til at gøre den normale pensionsalder ens for mænd og kvinder. De indebærer heller ikke en reduktion af mulighederne for tidlig tilbagetrækning. Inklusionen af personer, der ikke betaler pensionsbidrag, udgør fortsat en central udfordring, hvilket ligeledes gælder strengere kontroller og kriterier for tildeling af invalidepension.

(11) Bulgarien har den største befolkningsandel med risiko for at lide alvorlige materielle afsavn i EU. Ældre og børn er særligt udsatte. Der er brug for omfattende foranstaltninger på dette område. En effektivisering af de sociale overførsler bør opprioriteres. Kun halvdelen af romaerne i den erhvervsaktive alder er i beskæftigelse. Den nyligt vedtagne nationale strategi for integration af romaer fokuserer på mange forskellige hindringer, men skal stadig understøttes af en detaljeret handlingsplan, hvis den skal kunne omsættes i perioden 2015-2020.

---

[8] Den konjunkturkorrigerede saldo eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på basis af oplysningerne i programmet og ved hjælp af den i fællesskab aftalte metode.

(12) Krisen har haft en særlig stærk virkning på lavtkvalificerede arbejdstagere (som udgør næsten 70 % af de arbejdsløse), og den har bevirket en betydelig stigning i ungdomsarbejdsløsheden. Derudover er antallet af langtidsledige steget betydeligt hurtigere end i resten af EU, hvilket hovedsagelig skyldes et voksende kvalifikationsmæssigt og geografisk misforhold, da der er blevet nedlagt flest arbejdspladser for lavtuddannede. Der bør iværksættes en undersøgelse af det system, der fastsætter minimumsgrænser for bidrag til sociale sikringsordninger, da det kan bidrage til at reducere sort arbejde og sikre, at lavtkvalificerede arbejdstagere ikke udkonkurreres. Regeringens foranstaltninger med henblik på at fastfryse den offentlige sektors lønudgifter har været en relevant og passende respons, som også har bidraget til at bringe arbejdsomkostningerne tættere på produktivitetsniveauet. Der er blevet lanceret et omfattende nationalt initiativ for at integrere unge mennesker på arbejdsmarkedet. Den offentlige arbejdsformidling er stadig af relativ lav kvalitet, og uddannelsen af personalet bør intensiveres, særligt uddannelsen af "romakontaktformidlere". Der er behov for yderligere tiltag for at forbedre de tjenester, der tilbydes i forbindelse med aktivering, jobsøgning, matchning, omskoling og individuelle tjenester for lavtkvalificerede.

(13) Bulgarien har den højeste andel af personer med ringe færdigheder inden for læsning, matematik og naturvidenskab i EU (ifølge PISA 2009), hvilket er et tegn på betydelige strukturelle hindringer for uddannelse af høj kvalitet. Dette lave uddannelsesmæssige udbytte hænger sammen med en begrænset adgang til uddannelse for vanskeligt stillede grupper, især blandt romaerne, skolernes begrænsede selvbestemmelse, en manglende incitamentsstruktur, et dårligt nationalt evalueringssystem og utilstrækkeligt klare ansvarsforhold. Inden for de højere uddannelser er fremskridtene forsat meget begrænsede, selvom der er blevet iværksat visse lovende tiltag i den seneste tid. Gennemførelsen af ændringerne i den nye lov om højere uddannelse bør have højeste prioritet med hensyn til vækst og ledsages af passende overordnet styring, tilstrækkelig investering og politisk beslutsomhed.

(14) Forsknings- og innovationsniveauet i Bulgarien er lavt. Investeringerne i forskning og innovation (F&I) bør hæves for at nå 2020 målene, og der bør etableres en passende innovationsstrategi. F&I-forvaltningen i Bulgarien er fragmenteret. Bulgarien bør styrke sine universiteter og udvikle en strategi for at engagere højere uddannelsesinstitutioner i innovationsaktiviteter. Der findes ingen rammer for samarbejde mellem universiteterne og den private sektor, og midler bør tildeles på en gennemsigtig konkurrence- og meritbaseret måde. Der er fortsat flaskehalsproblemer for nystartede virksomheder og små og mellemstore virksomheder, der søger bankfinansiering. De offentlige instrumenter og garantier, der retter sig mod unge og innovative virksomheder, er ikke effektive nok til at hjælpe små og mellemstore virksomheder med at leve op til EU-strukturfondenes krav og sikre den nødvendige medfinansiering via banklån.

(15) For øjeblikket er Bulgariens administrative kapacitet utilstrækkelig til at håndtere infrastrukturprojekter inden for områderne landeveje, jernbane og vandveje på korrekt vis. Den forvaltningsmæssige reform har hovedsagelig fokuseret på at reducere antallet af offentligt ansatte, hvorimod der kun har været begrænsede forsøg på at fjerne andre årsager til ineffektiviteten. Anvendelsen af EU-midler er fortsat begrænset på trods af vedvarende fremskridt de seneste to år. Hovedårsagen er eksistensen af komplicerede administrative procedurer og virksomhedernes vanskeligheder i forbindelse med at sikre medfinansiering. Der er fortsat også betydelige udfordringer

med hensyn til at opnå yderligere forbedringer af erhvervsklimaet og retstilstandene og fremskridt i den offentlige sektors administrative kapacitet. Gennemførelsen af elektronisk forvaltning er blevet forsinket mange gange. Skattesystemet i Bulgarien er kendetegnet ved markant skatteunddragelse og lav administrativ effektivitet. De administrative omkostninger til skatteopkrævning er høje, det samme gælder virksomhedernes tidsmæssige omkostninger ved at betale skat.

(16) Den nye lovgivning om offentlige indkøb er et vigtig skridt mod et bedre system for overvågning, forebyggelse og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder. Disse tiltag bør suppleres på to måder: i) De tiltænkte sanktioner skal gøres effektivt gældende, og ii) agenturet for offentlige indkøb og statens finansinspektion bør tildeles ex officio-myndighed.

(17) På trods af påbegyndte reformer opretholder Bulgarien stadig restriktioner inden for netværkssektorer som f.eks. jernbanetransport, telekommunikation og energi. Energimarkedernes funktion på både grossist- og detailniveauet er fortsat problematisk. Der er især behov for forbedringer med hensyn til manglen på elektricitets- og gasbørser og et velfungerende balancemarked samt de regulerede forbrugerpriser. Derudover bør Bulgarien sikre den forvaltningsmæssige uafhængighed af transmissionsnettet. Bulgarien er i høj grad afhængig en enkelt energiforsyningsrute, og landets interne energimarkeds funktion er utilstrækkelig, hvilket udsætter det for betydelige for forsyningschok. De eksisterende foranstaltninger til håndtering af energiafhængighed bør forbedres. Indtil nu har udbygningen af en ny infrastruktur for gas været for langsom. Selvom der formelt er vedtaget visse ønskelige reformer og andelen af vedvarende energi blev forøget i 2011, er reformernes gennemførelse fortsat utilfredsstillende på grund af indkøbsaftaler, private interessers påvirkning af den offentlige politik og dårlige ledelse af statsejede energiselskaber.

(18) Bulgarien har givet en række tilsagn under europluspagten. Disse tilsagn og gennemførelsen af tilsagnene fra 2011 vedrører forbedring af de offentlige finansers bæredygtighed, fremme af beskæftigelsen, øget konkurrencedygtighed i den offentlige sektor og styrket finansiel stabilitet. Kommissionen har vurderet gennemførelsen af tilsagnene under europluspagten. Der er taget hensyn til resultaterne af denne vurdering i disse henstillinger.

(19) Inden for rammerne af det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Bulgariens økonomiske politik. Den har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram og fremlagt en dybdegående undersøgelse. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Bulgarien, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger under det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-7 nedenfor.

(20) På baggrund af denne vurdering har Rådet undersøgt Bulgariens konvergensprogram, og Rådets udtalelse[9] afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

---

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

(21) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået Bulgariens nationale reformprogram for 2012 og dets konvergensprogram. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles især i henstilling 3 og 5 nedenfor,

HENSTILLER, at Bulgarien i perioden 2012-2013 tager skridt til:

1. at fortsætte den sunde finanspolitik med henblik på at opfylde den mellemfristede budgetmålsætning i 2012. Med henblik herpå bør den budgetmæssige strategi gennemføres som planlagt, således at overholdelsen af udgiftsmålet sikres, og Bulgarien bør forberede sig på at træffe yderligere foranstaltninger i tilfælde af, at der opstår risici for det budgetmæssige scenarie. Der bør gøres en større indsats for at forbedre kvaliteten af det offentlige forbrug, især inden for uddannelses- og sundhedssektoren, og der bør implementeres en omfattende strategi for at sikre overholdelse af skattereglerne med henblik på at øge skatteprovenuet og gøre noget ved den sorte økonomi. Indholdet af den mellemfristede budgetramme og kvaliteten af indberetningssystemet bør forbedres yderligere

2. at reducere de risici, der knytter sig til pensionssystemets bæredygtighed og tilstrækkelighed ved at begrænse adgangen til tidlig tilbagetrækning og gøre den normale pensionsalder ens for mænd og kvinder, der har bidraget hele deres arbejdsliv. Der bør indføres strengere kriterier for og kontrol med tildelingen af invalidepensioner

3. at fremskynde implementeringen af det nationale initiativ til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Det bør sikres, at minimumsgrænsen for bidrag til social sikring ikke udgør en hindring for registrering af arbejde. Indsatsen for at forbedre den offentlige arbejdsformidling bør øges. For at undgå fattigdom bør de sociale ydelser gøres mere effektive, adgangen til sociale tjenesteydelser for børn og ældre bør forbedres, og den nationale strategi for romaer bør implementeres

4. at sætte mere fart på reformerne af relevant lovgivning vedrørende skoler og højere uddannelse samt dertilhørende foranstaltninger ved at fokusere på modernisering af læseplanerne, bedre uddannelse af lærere og sikring af adgang til uddannelse for vanskeligt stillede grupper. Nystartede og små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering bør forbedres, især for innovationsvirksomhederne

5. at gøre en større indsats for at reformere administrationen og styrke dennes kapacitet ved at reducere bureaukrati og omkostninger ved overholdelse af skattereglerne og i forbindelse med skatteopkrævning og forbedre udnyttelsen af EU-midler yderligere, især inden for landevejs- og jernbanetransport og vandforvaltning. Kvaliteten og uafhængigheden af det juridiske system bør øges, og indførelsen af elektronisk forvaltning bør fremskyndes. Den offentlige administrations kapacitet i centrale transportsektorer og tilsynsmyndighederne bør styrkes

6. at sikre en forsvarlig implementering af lovgivningen om offentlige indkøb. Forebyggelsen af uregelmæssigheder bør styrkes, og sanktionerne i loven om offentlige indkøb og loven om interessekonflikter bør anvendes på en effektiv måde

7. at fjerne hindringer for markedsadgang, aftaler om garanterede fortjenester og priskontrol. Uafhængigheden af transmissions- og distributionsnetoperatører bør sikres. Der gennemføres en strukturering af markedet, især af energibørser og

balancemarkeder. Infrastrukturen for elektricitet og gas bør forbedres og energieffektiviteten og kapaciteten i forbindelse med afbrydelser bør øges.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand