EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2014
COM(2014) 403 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram for 2014

og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2014

{SWD(2014) 403 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram for 2014

og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2014

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 9, stk. 2,

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

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

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

(2) På grundlag af forslag fra Kommissionen vedtog Rådet 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, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2014) 403 final.
[4] P7_TA(2014)0128 og P7_TA(2014)0129.

integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne en vækst- og beskæftigelsespagt, som udgør en sammenhængende ramme for indsatsen på nationalt plan og på EU-plan samt i euroområdet under anvendelse af alle tilgængelige løftestænger, instrumenter og politikker. De traf beslutning om tiltag, der skal iværksættes af medlemsstaterne, og forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.

(4) Den 9. juli 2013 vedtog Rådet en henstilling om Bulgariens nationale reformprogram for 2013 og afgav sin udtalelse om Bulgariens opdaterede konvergensprogram for 2012-2016.

(5) Den 13. november 2013 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[5], som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker i 2014. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag 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.

(6) Den 20. december 2013 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne med henblik på sikring af finansiel stabilitet, finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstfremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.

(7) Den 5. marts 2014 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af sin dybdegående undersøgelse for Bulgarien[7], jf. artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionens analyse førte til den konklusion, at Bulgarien fortsat oplever makroøkonomiske ubalancer, som kræver overvågning og politiske foranstaltninger. Navnlig den langvarige tilpasning af arbejdsmarkedet kræver politiske tiltag, mens der gøres gode fremskridt med hensyn til korrektionen af landets stilling over for udlandet og nedgearingen inden for erhvervssektoren.

(8) Den 17. april 2014 afleverede Bulgarien sit nationale reformprogram for 2014 og sit konvergensprogram for 2014. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(9) Målet for budgetstrategien i konvergensprogrammet for 2014 er at nå den mellemfristede målsætning om en et strukturelt underskud på -1 % af BNP i 2016. Den mellemfristede målsætning er mere stram, end vækst- og stabilitetspagten forlanger. Bulgarien har nydt godt af muligheden for en midlertidig afvigelse fra den mellemfristede målsætning med 0,6 % af BNP i 2013 og 0,1 % af BNP i 2014, som tillades for samfinansierede projekter. I programmet planlægges en forringelse af den (genberegnede) strukturelle saldo med 0,3 % af BNP i 2014 til -1,3 % af BNP og en forbedring på 0,3 % af BNP i 2015 til -1,0 % af BNP, hvilket skal sikre en tilbagevenden til den mellemfristede målsætning. De offentlige udgifters vækstrate kommer ikke til at overskride det relevante mellemfristede benchmark for udgifter i 2014-15. Budgetplanerne er derfor i overensstemmelse med kravene i stabilitets- og

[5] COM(2013) 800 final.
[6] COM(2013) 790 final.
[7] SWD(2014) 76 final.

vækstpagten. Gældskvoten ligger et godt stykke under 60 % af BNP og forventes ifølge konvergensprogrammet kun at øges i begrænset omfang til 20,6 % af BNP i slutningen af programperioden. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for budgetfremskrivningerne i konvergensprogrammet, er optimistisk for perioden 2014-15, hvor den årlige vækst forventes at nå 2,1 % i 2014 og 2,6 % i 2015 i stedet for de henholdsvis 1,7 % i 2014 og 2,0 % i 2015, som forventes i Kommissionens forårsprognose fra 2014. Ifølge Kommissionens forårsprognose er Bulgariens afvigelse fra landets mellemfristede målsætning i 2014 større, end hvad der tillades på grundlag af den midlertidige afvigelse, som tillades for samfinansierede projekter, og den påkrævede tilbagevenden til den mellemfristede målsætning vil ikke kunne opnås i 2015. Baseret på vurderingen af konvergensprogrammet i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 og Kommissionens prognose er Rådet af den opfattelse, at der er en risiko for afvigelse fra den mellemfristede målsætning i 2014-15.

(10) Overholdelsen af skattereglerne og kvaliteten af skatteforvaltningen er fortsat en central udfordring i Bulgarien. De tilgængelige estimater peger i retning af, at der er en betydelig sort økonomi, hvilket bekræftes af data om sort arbejde i Bulgarien. De administrative omkostninger til inddrivelse af skatter og de omkostninger, der er forbundet med at betale skat, er relativt høje. På trods af at der er truffet adskillige foranstaltninger for at håndtere disse udfordringer, mangler Bulgarien stadig en fuldt udbygget strategi for håndhævelse af skattelovgivningen, der bør inddrage alle skattemyndigheders arbejde og omfatte en forudgående analyse af de betydeligste risici i forbindelse med skatteinddrivelsen og en evaluering af de allerede iværksatte foranstaltninger, herunder forenklingsforanstaltninger og forbedrede kontroller.

(11) 2013 markerede et tilbageskridt med hensyn til den reform af pensionssystemet, som Bulgarien havde forpligtet sig til. Der blev indført yderligere ordninger for tidlig tilbagetrækning, og den planlagte årlige stigning i den lovbestemte pensionsalder blev udsat. Der blev ikke gjort fremskridt med hensyn til harmonisering af tilbagetrækningsalderen for mænd og kvinder, og der blev ikke tage skridt til at stramme adgangskriterier og kontrol for at begrænse misbruget i forbindelse med tildelingen af invalidepensioner. Bulgarien har en af de hurtigst aldrende befolkninger i EU, og det har en negativ indvirkning på arbejdsmarkedet, på økonomiens vækstpotentiale og finansieringen af landets pensionssystem. Bulgarien er derfor nødt til at fortsætte reformen af sit pensionssystem. Bulgarien står over for vigtige udfordringer med hensyn til rationalisering og forvaltning af sygehusvæsenet, herunder en mangel på gennemsigtighed i dets finansiering og utilstrækkeligt udviklede tjenester inden for ambulant behandling. Derudover udelukkes visse dele af befolkningen reelt fra sundhedsydelser på grund af det høje niveau for formel og uformel patientbetaling. Statusindikatorerne for sundhed er svage sammenlignet med andre medlemsstater, hvilket indikerer, at der kan blive behov for strukturelt højere offentlige udgifter til sundhed i fremtiden.

(12) Arbejdsmarkedet har underpræsteret de seneste år og derved begrænset økonomiens tilpasningskapacitet og undermineret dens vækstpotentiale. Arbejdsløsheden stabiliserede sig i 2013, men antallet af unge ledige og langtidsledige er fortsat med at stige. Bulgarien har en af de højeste andele af unge, som hverken er i arbejde eller under uddannelse, hvilket indebærer en alvorlig underudnyttelse og underudvikling af menneskelige ressourcer. Der er kun gjort meget begrænsede fremskridt med hensyn til at styrke arbejdsformidlingens kapacitet. Der er også et behov for at udvide de aktive arbejdsmarkedspolitikkers dækningsområde og for at øge deres effektivitet. Bulgarien mangler effektive tiltag rettet mod unge, der ikke er registreret

hos arbejdsformidlingen, der ikke er registreret hos arbejdsformidlingen, herunder romaer, i overensstemmelse med målsætningerne i en ungdomsgaranti. En stor andel af de arbejdsløse er ikke omfattet af de almindelige sikkerhedsnet (arbejdsløshedsunderstøttelse og social bistand), men er i stedet afhængige af familiens solidaritet eller uformelt arbejde. Risikoen for fattigdom eller social udstødelse i Bulgarien er en af de højeste i EU. Minimumsgrænserne for socialsikringsbidrag kan forhindre lavt kvalificerede i fuldt ud at deltage i den formelle økonomi. Der er blevet foretaget analyser for at vurdere den potentielle virkning, og disse bør tages til efterretning og følges op af passende politiske foranstaltninger. Der er ingen klare retningslinjer for gennemsigtig fastsættelse af mindstelønnen i Bulgarien. De lovfæstede mindstelønninger er blevet hævet betydeligt i 2013, hvilket kan påvirke beskæftigelsen negativt og derfor bør overvåges.

(13) Bulgarien har stadig ikke vedtaget loven om skoleuddannelse, der har til formål at skabe en ramme for at gennemføre de nødvendige omfattende reformer af skolesystemet, herunder modernisering af læseplanerne og forbedring af lærernes uddannelse. Der er behov for at øge kvaliteten af erhvervsuddannelserne i Bulgarien og forbedre deres integration i de generelle uddannelsesstrukturer med henblik på at muliggøre fleksible forløb, reducere skolefrafaldet og forbedre adgangen til livslang læring. Det er fortsat en udfordring for de højere uddannelser at opfylde arbejdsmarkedets behov. Kvalitetscertificeringens lave standard bidrager til de dårlige resultater. Der diskuteres en ny strategi for højere uddannelser, som omfatter krav om en omstrukturering af universiteternes ledelse gennem direkte involvering af interessenter som f.eks. virksomheder og studerende, konsolidering af universiteterne og en resultatbaseret tilgang med henblik på bedre at tilpasse uddannelsesproduktet til arbejdsmarkedets behov. Adgangen til uddannelse for vanskeligt stillede børn er fortsat en udfordring, især for romabørn. Den toårige lovpligtige førskoleundervisning er en meget vigtig foranstaltning, som trækker i den rigtige retning og bør gennemføres fuldt ud sammen med foranstaltninger til at forhindre skolefrafald. Der er behov for at optrappe eksisterende initiativer til at forbedre lærernes uddannelse og mindske den segregering, der i praksis finder sted i skolerne. De regler, der knytter udbetaling af børnebidrag til aktiv skolegang, er endnu ikke effektivt gennemført.

(14) Den bredere indsats for at modernisere den offentlige forvaltning har haft en begrænset effekt på grund af en fragmenteret strategi og utilstrækkelig vilje til dybdegående reformer. Bulgarien har behov for en koordineret strategi for reformer af den offentlige forvaltning, så landet kan øge professionalismen og uafhængigheden i den offentlige forvaltning og dens reguleringsorganer, herunder et meritbaseret system for udnævnelser og karriereudvikling for offentlige embedsmænd og effektive strukturer til håndtering af risikoen for korruption. Der behov for en fortsat indsats for at forbedre det generelle erhvervsklima. Blandt udfordringerne er procedurerne for at opnå tilladelser og registrere virksomheder. Det tager i gennemsnit over tre år at afgøre insolvenssager, og inddrivelsesprocenten er lav. Der blev vedtaget nye regler om forsinkede betalinger i 2013, som bør gennemføres. Udviklingen af e-forvaltning er gået i stå, og koordineringen for at sikre interoperabilitet mellem systemer og skabelsen af et enkelt kontaktpunkt er utilstrækkelig, hvilket er med til at svække bestræbelserne på at øge gennemsigtigheden og begrænse de administrative byrder. Inden for området offentlige indkøb mangler der en enkel og kodificeret lovgivningsramme, og dette har skabt et kompliceret landskab af love og regler, som skaber usikkerhed for

operatørerne. Retsvæsenets uafhængighed giver fortsat anledning til bekymring, og dette påvirker erhvervsklimaet i Bulgarien. Bulgarien har taget nogle skridt til at bekæmpe korruption, men generelt er fremskridtene begrænsede og fortsat skrøbelige, hvorfor der er behov for mere konsekvente kontroller og afskrækkende sanktioner i forbindelse med interessekonflikter. Der er også behov for at sikre bedre koordinering mellem institutioner til bekæmpelse af korruption og beskytte dem mod politisk påvirkning.

(15) Konkurrencen inden for elektricitets- og gassektoren er fortsat begrænset. Der er især behov for forbedringer med hensyn til manglen på el- og gasbørser og fraværet af et gennemsigtigt engrosmarked. Det frie marked for el er domineret af én leverandør og dets begrænsede størrelse gør, at omkostningseffektiviteten ikke kan sikres gennem konkurrence. Den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed og effektivitet er fortsat begrænset. Afhængigheden af import fra et begrænset antal leverandører og manglen på udvikling af infrastruktur skaber en risiko for forsyningschok. En omfattende pakke af foranstaltninger med henblik på at forbedre energieffektiviteten er blevet foreslået til EU-finansiering i den nye programmeringsperiode 2014-2020.

(16) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Bulgariens økonomiske politik. Den har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram. Kommissionen 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-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke Unionens samlede økonomiske styring, ved at der fra EU-plan gives input til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger som led i det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-6 nedenfor.

(17) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Bulgariens konvergensprogram, og Rådets udtalelse[8] afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

(18) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og konvergensprogrammet. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling (3), (4) og (5) nedenfor,

HENSTILLER, at Bulgarien i perioden 2014-2015 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Forstærke de budgetmæssige foranstaltninger for 2014 i lyset af det voksende gab i forhold til vækst- og stabilitetspagtens krav. Styrke budgetstrategien i 2015 med henblik på at sikre, at den mellemfristede målsætning nås og at følge den derefter. Sikre, at det nye finansråd har kapaciteten til at opfylde sit mandat. Gennemføre en omfattende skattestrategi for at styrke skatteinddrivelsen, bekæmpe den sorte økonomi og reducere omkostningerne forbundet med at overholde reglerne.

2. Vedtage en langsigtet strategi for pensionssystemet, der fortsætter den planlagte årlige stigning i den lovbestemte pensionsalder og fastlægger en mekanisme, som knytter den lovbestemte pensionsalder til den forventede levealder på langt sigt og samtidig udfaser mulighederne for tidlig tilbagetrækning og udligner den lovbestemte pensionsalder for mænd og kvinder. Stramme adgangskriterierne og procedurerne for tildeling af invalidepensioner, f.eks. ved at tage mere hensyn til den arbejdskapacitet, som ansøgerne stadig er i besiddelse af. Sikre effektive sundhedsydelser, bl.a. ved at forbedre gennemsigtigheden i sygehusvæsenets finansiering, optimere sygehusnettet og udvikle den ambulante behandling.

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

3. Øge arbejdsformidlingens effektivitet ved at udvikle et overvågningssystem og målrette indsatsen bedre mod sårbare grupper, f.eks. lavt kvalificerede, ældre arbejdstagere, langtidsledige og romaer. Udvide dækningsområdet for og øge effektiviteten af de aktive arbejdsmarkedspolitikker med henblik på at finde passende arbejde til jobsøgende og søge at hjælpe unge, der ikke er registret hos arbejdsformidlingen og hverken er i arbejde eller under uddannelse. Forbedre den effektive dækning af arbejdsløshedsunderstøttelse og social bistand og deres tilknytning til aktiveringstiltag. Videreføre den omfattende undersøgelse af minimumsgrænserne for socialsikringsbidrag med henblik på at sikre, at systemet ikke fører til, at de lavt kvalificerede udkonkurreres på arbejdsmarkedet. Fastlægge retningslinjer for justering af de lovfæstede mindstelønninger sammen med arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til påvirkningen af beskæftigelsen og konkurrenceevnen. Forbedre tilgængeligheden og effektiviteten af sociale ydelser og overførsler yderligere, især for børn og ældre, med henblik på at bekæmpe fattigdommen.

4. Vedtage loven om skoleuddannelse og reformere erhvervsuddannelserne og de højere uddannelser med henblik på at øge relevansen af de erhvervede færdigheder på alle niveauer og samtidig skabe partnerskaber mellem uddannelsesinstitutioner og virksomheder, således at uddannelserne bedre kan tilpasses arbejdsmarkedets behov. Styrke erhvervsuddannelsesinstitutionernes kvalitet og skabe bedre adgang til livslang læring. Styrke indsatsen for at forbedre adgangen til god og inkluderende førskole- og skoleuddannelse for vanskeligt stillede børn, især romaer, og fuldt ud gennemføre de regler, der knytter udbetaling børnebidrag til aktiv skolegang.

5. fortsætte med at forbedre Bulgariens erhvervsklima, især for SMV'er, ved at reducere bureaukratiet, fremme elektronisk forvaltning, strømline insolvensprocedurer og gennemføre lovgivningen om forsinket betaling. Forbedre det offentlige indkøbssystem ved at øge den administrative kapacitet, styrke den ex-ante-kontrol, som gennemføres af agenturet for offentlige indkøb, og tage konkrete skridt til at indføre et elektronisk indkøbssystem. Øge kvaliteten og uafhængigheden i retsvæsenet og intensivere kampen mod korruption.

6. Udvide reformen af energisektoren med henblik på at øge konkurrencen, markedseffektiviteten og -gennemsigtigheden og energieffektiviteten, især ved at fjerne markedshindringer, mindske vægten af det regulerede segment, styrke indsatsen med henblik på at skabe et gennemsigtigt engrosmarked for el og gas, udfase kvoter og styrke energitilsynsmyndighedens uafhængighed og administrative kapacitet. Fremskynde samkøringslinjeprojekter med nabomedlemsstater og -kandidatlande og øge kapaciteten til at håndtere afbrydelser.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand