



Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 323 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Bulgariens nationale reformprogram for 2016
og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2016**

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2016

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 politikker¹, 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 ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen³,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet⁴,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale 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. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁶, hvori Bulgarien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2016) 323 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, og P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Bulgarien 2016⁷ offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Bulgariens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Bulgariens nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 vedtog Kommissionen en meddelelse⁸ om resultaterne af den dybdegående undersøgelse. Kommissionen konkluderer i sin analyse, at Bulgarien er berørt af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Økonomien er navnlig kendetegnet ved fortsat skrøbelighed i den finansielle sektor og høj gældsætning i virksomhederne, samtidig med at arbejdsløsheden er høj.
- (3) Den 15. april 2016 fremlagde Bulgarien sit nationale reformprogram for 2016 og sit konvergensprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁹.
- (5) Bulgarien er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I konvergensprogrammet for 2016 forudser regeringen en gradvis forbedring af den samlede saldo til -1,9 % af BNP i 2016 og -0,2 % af BNP i 2019. Den mellemfristede budgetmålsætning — et strukturelt underskud på 1 % af BNP — forventes at blive nået i 2017. Ifølge konvergensprogrammet forventes den offentlige gældskvote at toppe på 31,8 % i 2018 for derefter at falde til 30,8 % i 2019. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er en anelse optimistisk. De foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra og med 2017, er ikke tilstrækkeligt præciseret. På basis af Kommissionens forårsprognose 2016 er der risiko for en vis afvigelse fra tilpasningskursen i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og, under antagelse af uændret politik, i 2017. På grundlag af vurderingen af konvergensprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at Bulgarien overordnet set forventes at være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. Ikke desto mindre vil der være behov for yderligere foranstaltninger i både 2016 og 2017.
- (6) Bulgarien har gjort visse fremskridt for så vidt angår sidste års henstilling om at gøre udgifterne i sundhedssektoren mere effektive, bl.a. ved at udarbejde et nationalt sundhedskort, der giver mulighed for at planlægge sundhedsudgifterne i henhold til geografiske kriterier og befolkningens behov. Bulgariens sundhedssystem står over for store udfordringer, herunder begrænset adgang til systemet, dårlig finansiering og ringe sundhedsmæssige resultater. På trods af de seneste bestræbelser på at forbedre

⁷ SWD(2016) 72 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

skatteopkrævningen er skyggeøkonomien fortsat en betydelig udfordring, der påvirker de offentlige indtægter. Sort arbejde, herunder for lav indberetning af lønninger og manglende betaling af sociale sikringsbidrag, fordrejer arbejdsmarkedet og nedbringer skatteprovenuet.

- (7) Tilfælde af uforsigtig forretningspraksis i den finansielle sektor sammenholdt med ineffektiv kontrol har skabt en situation, hvor ubalancer kan hobe sig op. Afslutningen af den nyligt iværksatte gennemgang af bank-, forsikrings- og pensionssektoren på en gennemsigtig måde og i henhold til bedste internationale praksis og med de nødvendige opfølgingsforanstaltninger vil styrke tilliden i den finansielle sektor. Endvidere vil fortsatte bestræbelser på at forbedre det finansielle tilsyn både i banksektoren og i ikke-bankmæssige sektorer spille en vigtig rolle i styrkelsen af det finansielle system og sætte det i stand til at støtte det gryende makroøkonomiske opsving.
- (8) Arbejdsmarkedet har oplevet en beskeden bedring, men tilbageværende svagheder udgør fortsat en hindring for vækst og begrænser økonomiens tilpasningsevne. Arbejdsmarkedstilpasningen hæmmes af langtidsledighedens strukturelle karakter, en faldende og aldrende arbejdsstyrke, lav arbejdsmarkedsdeltagelse og et misforhold mellem efterspurgt og udbudte kvalifikationer. Ledigheden er langsomt faldende, men der er fortsat betydelige udfordringer, f.eks. for så vidt angår langtidsledighed og unge mennesker, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse. Aktive arbejdsmarkedspolitikker kunne spille en større rolle, når det drejer sig om at hjælpe disse grupper med at komme ind på arbejdsmarkedet. Aktivering af personer, der modtager offentlige ydelser, hindres af opsplittning og begrænset samarbejde mellem de forskellige organer, der leverer ydelser, og arbejdsformidlingen. Særlige centre for beskæftigelse og sociale bistandsydelser, som kombinerer de tjenester, der tilbydes af arbejdsformidlingen og agenturet for social bistand, er blevet oprettet inden for rammerne af et pilotprojekt, men der er endnu ikke truffet beslutning om at udbrede projektet i større skala, når det udløber i december 2016.
- (9) Selv om mindstelønnen i Bulgarien stadig er den laveste i EU, er den steget betydeligt siden 2011, og manglen på objektive kriterier for fastsættelse af mindstelønnen skaber usikkerhed. På trods af regeringens og arbejdsmarkedets parters bestræbelser på dette område har Bulgarien stadig ikke klare retningslinjer eller gennemsigtige kriterier for fastsættelse af mindstelønnen, der tager højde for dens følger for jobskabelse, sociale vilkår og konkurrenceevne.
- (10) Antallet af personer, der risikerer at opleve fattigdom og social udstødelse, samt ulighed i samfundet er stadig på et meget højt niveau i Bulgarien. Fremskridt med at bekæmpe fattigdom og social udstødelse hindres af fortsatte udfordringer med at integrere romabefolkningen i arbejdsstyrken, lette overgangen fra skole til arbejdsmarked og forbedre dækningen og effektiviteten af social-, sundheds- og arbejdsmarkedspolitikker. Den generelle mindstelønsordning giver meget begrænset støtte til og dækning af befolkningen. Ydelsesniveauet ligger under fattigdomsgrænsen og er ikke steget i takt med de seneste års gennemsnitlige udvikling i mindstelønnen. Skøn over dækningen viser, at en stor del af de tilsigtede modtagere ikke modtager ydelser. En bedre dækning af målgrupperne - samtidig med at den finanspolitiske ansvarlighed bevares - kunne bidrage til at dæmpe fattigdommen.
- (11) Uddannelsessystemet har begrænset kapacitet til at omfatte sårbare grupper og udstyre lærerne med de relevante kvalifikationer. Sårbare grupper, som f.eks.

romabefolkningen og elever fra fattige familier, har stadig store vanskeligheder med at få adgang til og afslutte en uddannelse. Romabefolkningens optagelse på alle niveauer i uddannelsessystemet ligger betydeligt under niveauet for ikke-romaer. Skolefrafaldet er fortsat stigende og er navnlig højt i landdistrikter og i mindre udviklede regioner. Det er afgørende at fjerne hindringer for dårligt stillede børns deltagelse i førskoleundervisningen for at styrke de uddannelsesmæssige resultater og forebygge skolefrafald. En ny lov om førskoleundervisning og almen skoleundervisning blev vedtaget af parlamentet i september 2015 og udgør et vigtigt skridt i retning af en samlet reform af skolesystemet. Gennemførelsen af denne lovgivning sammen med målrettede foranstaltninger til at fjerne ikkelovgivningsmæssige hindringer for dårligt stillede gruppers fulde deltagelse i undervisningen forventes at bidrage til at forbedre Bulgariens økonomiske vækstpotentiale og sociale samhørighed på lang sigt. Niveauet for optagelse og færdiguddannelse på de videregående uddannelser er stigende, og beskæftigelsesfrekvensen for nyuddannede er langsomt på vej op, selv om den fortsat er langt under EU-gennemsnittet.

- (12) Der er risici som følge af virksomhedernes høje gældsbyrde, og hindringerne for en gældsnedbringelse er fortsat betydelige. De eksisterende insolvensregler giver kun få muligheder for en effektiv gældssanering og bidrager kun i ringe grad til at lette virksomhedernes store gældsætning. Reformen til at lette procedurerne for insolvensbehandling af virksomheder kunne forbedre gældsnedbringelsen og føre til ny långivning og investeringer.
- (13) Bulgariens system for offentlige udbud lider fortsat af strukturelle svagheder, herunder systematiske uregelmæssigheder i udbudsprocedurerne, manglende administrativ kapacitet og utilstrækkelige kontrolmekanismer kombineret med systematiske appelsager, der ofte forsinker gennemførelsen af arbejdet. Der er kun gjort få fremskridt med fuld overgang til e-udbud. Manglerne ved Bulgariens offentlige udbudssystem har ført til afbrydelse af betalinger og finansielle korrektioner i EU's finansieringsprogrammer og påvirker også erhvervs klimaet generelt.
- (14) Ustabile politikker og manglende tillid til vigtige offentlige institutioner, som f.eks. retsvæsenet, er en betydelig hindring for investeringer i den bulgarske økonomi. Den langsomme gennemførelse af reformer af den offentlige forvaltning og reformer i specifikke sektorer, som f.eks. forskning, innovation og energi, hæmmer fremskridt med at forbedre investeringsklimaet. Selv om Bulgarien har vedtaget en strategisk ramme for at reformere og modernisere landets offentlige forvaltning, sker der kun langsomme fremskridt, og gennemførelsen udskydes ofte. Ny lovgivning underkastes ikke systematisk konsekvensanalyse, selv om der er gjort visse bestræbelser for at ændre dette. Hyppige ændringer af den retlige ramme skaber usikkerhed og påvirker erhvervs klimaet. Korruption er fortsat et alvorligt problem, og de nationale myndigheders svar på dette problem hæmmes fortsat af svage og opsplittede institutioner. Under Mekanismen for Samarbejde og Kontrol modtager Bulgarien henstillinger om reformer af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Selv om disse områder er af helt afgørende betydning for det generelle erhvervs klima, er de ikke medtaget i de landespecifikke henstillinger til Bulgarien.
- (15) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Bulgariens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de

henstillinger, der er blevet rettet til Bulgarien i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Bulgarien, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1-4 nedenfor.

- (16) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Bulgariens konvergensprogram, og dets holdning¹⁰ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (17) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og konvergensprogrammet. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1-4 nedenfor,

HENSTILLER, at Bulgarien i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Opnå en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,5 % af BNP hen imod den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og i 2017. Yderligere forbedre skatteopkrævningen og træffe foranstaltninger, der reducerer omfanget af den uformelle økonomi, herunder sort arbejde.
2. Afslutte gennemgangen af aktivernes kvalitet og gennemførelsen af stresstests for banker inden udgangen af 2016. Afslutte regnskabsgennemgangen og stresstests af forsikringsselskaber og gennemgangen af private pensionsfondes aktiver inden udgangen af 2016. Træffe de nødvendige opfølgende foranstaltninger i alle tre sektorer og fortsat forbedre tilsynet med banker og andre sektorer.
3. Styrke og integrere sociale ydelser og aktive arbejdsmarkedspolitikker, navnlig for langtidsledige og unge, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse. Øge adgangen til uddannelse af høj kvalitet for dårligt stillede grupper, herunder romabefolkningen. Forbedre sundhedssystemets effektivitet ved at forbedre adgangen dertil og finansieringen deraf og styrke sundhedsresultaterne. I samråd med arbejdsmarkedets parter opstille retningslinjer og kriterier for fastsættelse af mindstelønnen. Øge mindstelønsordningens dækning og tilstrækkelighed.
4. Reformere insolvensreglerne for at fremskynde genopretnings- og afviklingsprocedurerne og gøre dem mere effektive og gennemsigtige. Øge domstolenes kapacitet for så vidt angår insolvensprocedurer. Styrke kapaciteten for agenturet for offentlige udbud og de kontraherende myndigheder og forbedre udformningen af og kontrollen med offentlige udbudsprocedurer. Fremskynde indførelsen af e-udbud.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*

¹⁰ I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.