



Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 352 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram 2013

og om Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2012-2016

{SWD(2013) 352 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Bulgariens nationale reformprogram 2013

og om Rådets udtalelse om Bulgariens konvergensprogram for 2012-2016

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 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 Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, 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 EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.
- (2) På grundlag af Kommissionens forslag 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 beskæftigelsespolitikker⁵, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2013) 352 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 og P7_TA(2013)0053.

⁵ Rådets afgørelse 2013/208/EU af 22. april 2013.

- (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 6. juli 2012 vedtog Rådet en henstilling om Bulgariens nationale reformprogram for 2012 og afgav sin udtalelse om Bulgariens opdaterede konvergensprogram for 2011-2015.
- (5) Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁶, som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker i 2013. Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen ligeledes på basis af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁷, hvori Bulgarien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybdegående undersøgelse.
- (6) Den 14. marts 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 10. april 2013 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af sin dybdegående undersøgelse⁸ for Bulgarien, jf. artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionens analyse førte til den konklusion, at Bulgarien oplever makroøkonomiske ubalancer, som fortjener overvågning og politiske foranstaltninger. Særligt gældsnedbringelsen i erhvervslivet samt den fortsatte tilpasning af balancerne over for udlandet, konkurrenceevnen og arbejdsmarkedet fortjener fortsat opmærksomhed.
- (8) Den 19. april 2013 forelagde Bulgarien sit konvergensprogram for 2013, der dækker perioden 2012-2016, og sit nationale reformprogram for 2013. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (9) Baseret på vurderingen af konvergensprogrammet for 2013 i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at Bulgarien overordnet set har haft sunde offentlige finanser. Den mellemfristede budgetmålsætning blev nået i 2012. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger i programmet, er realistisk for perioden 2013-2014, hvor den årlige vækst forventes at nå 1,0 % i 2013 og 1,8 % i 2014. Kommissionens prognose fra foråret 2013 forudsiger en vækst i BNP på 0,9 % i 2013 og 1,7 % i 2014. Målsætningen med programmets budgetstrategi er at holde den strukturelle budgetsaldo tæt på den mellemfristede budgetmålsætning i hele programperioden. Programmet bekræfter den forrige mellemfristede budgetmålsætning på -0,5 % af BNP, hvilket er mere ambitiøst end det, der kræves i stabilitets- og vækstpagten. På grundlag af den (genberegne) strukturelle budgetsaldo, som vurderes at ville blive svækket en smule fra et underskud på 0,4 % af BNP i 2012 til mellem 0,7 % og 0,8 % af BNP i perioden

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 114 final.

2013-2016, kommer Bulgarien til at ligge marginalt under sin mellemfristede budgetmålsætning i konvergensprogramperioden. I 2013-2015 vil vækstraten i de offentlige udgifter, hvorunder de diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden er indregnet, overholde benchmarket for udgifter i stabilitets- og vækstpagten, men den vil overskride det i 2016. Gældskvoten ligger under 60 % af BNP og forventes ifølge konvergensprogrammet at toppe ved 20,4 % af BNP i 2014 for derefter at falde resten af programperioden. Kommissionens prognose fra foråret 2013 forudser på lignende måde en gældskvote på 20,3 % af BNP i 2014.

- (10) Bulgarien har styrket de finanspolitiske rammer væsentligt de seneste år, hvilket har bidraget til at opretholde den finanspolitiske disciplin og øge den finanspolitiske troværdighed. Den nye lov om offentlige finanser, som træder i kraft i 2014, viderefører de eksisterende numeriske finanspolitiske regler, strammer kravene på kommunalt niveau yderligere og reformerer den treårige mellemfristede budgetramme. Det er vigtigt, at myndighederne opretholder reformtempoet og forbereder gennemførelsen af den nye lovgivning, især ved at oprette den planlagte uafhængige skattemyndighed og give den et klart mandat, funktionel autonomi og tilstrækkelige ressourcer. 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 afholde større væksthæmmende udgifter. Bulgarien har taget mærkbare skridt til at reducere omkostningerne ved at overholde reglerne og til at forbedre inddrivelsen af skatter, men skattesystemet er fortsat kendetegnet ved skatteunddragelse i betydeligt omfang og lav administrativ effektivitet. De administrative omkostninger til skatteinddrivelse er høje, og det samme gælder de omkostninger, der for virksomhederne er forbundet med at betale skat. På trods af de foranstaltninger, der er truffet for at øge overholdelsen af skattereglerne, er den sorte økonomi fortsat stor, og det vil kræve en langsigtet indsats at begrænse den.
- (11) Det er fortsat en central udfordring at reducere den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, hvis pensionssystemets holdbarhed og udbuddet af arbejdskraft skal øges. Beskæftigelsesgraden blandt ældre arbejdstagere, især ældre kvinder, er under EU-gennemsnittet og medfører, at en stor del af modtagernes pensioner er utilstrækkelige. Selvom der allerede er iværksat vigtige reformer inden for dette område, er de resterende særordninger for visse professioner blandt de faktorer, der bidrager til at nedbringe den faktiske pensionsalder. For at fortsætte de fremskridt, der er opnået ved at hæve pensionsalderen, bør Bulgarien også forberede og fastsætte en dato for indførelsen af den samme lovbestemte pensionsalder for mænd og kvinder, der har bidraget hele deres arbejdsliv. En revision af kriterierne for og kontrollen af tildelingen af invalidepensioner (f.eks. indførelse af uarbejdsdygtighed som kriterium) vil kunne bidrage effektivt til at begrænse misbruget.
- (12) Bulgarien lider under en faldende beskæftigelse, der ligger under gennemsnittet, og store forskelle i arbejdsløsheden mellem regioner og befolkningsgrupper. Krisens påvirkning har været særligt stor blandt lavt kvalificerede arbejdstagere, og den har medført en betydelig stigning i ungdomsarbejdsløsheden. Antallet af langtidsledige er steget hurtigere end i resten af EU. En reformeret arbejdsformidling vil potentielt kunne spille en vigtig rolle ved at afstemme udbud og efterspørgsel på det bulgarske arbejdsmarked gennem en mere effektiv rådgivning, målrettede beskæftigelsesforanstaltninger og bedre prognoser for fremtidige kompetencekrav. En tidlig evaluering af det igangværende initiativ til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden kunne bidrage til at sikre, at de tiltag, som har den største jobskabende effekt, tilføres ressourcer. Det er fortsat en udfordring at sikre, at

systemet med minimumsgrænser for socialsikringsbidrag bidrager til at reducere den sorte økonomi, uden at lavt kvalificerede arbejdere bliver udkonkurreret. Bulgarske borgere har den største risiko for fattigdom eller social udstødelse i EU. Gennemførelsen af den nationale strategi for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse bør prioriteres højt. Der er behov for at forbedre tilgængeligheden og effektiviteten af sociale ydelser og øge effektiviteten af og adgangen til sociale tjenesteydelser, især for børn og ældre. Den nationale strategi for integration af romaer bør ledsages af en handlingsplan med specifikke foranstaltninger, tilstrækkelige midler og etableringen af en overvågningsmekanisme til at måle tiltagenes virkning.

- (13) Bulgarien står over for den udfordring at skulle forbedre den generelle kvalitet og effektivitet i sit uddannelsessystem. Den endelige vedtagelse af loven om skoleuddannelse inden udgangen af 2013 vil kunne etablere en ramme, der kan levere fremskridt med hensyn til de nødvendige reformer, herunder modernisering af læseplaner og gennemførelse af forbedringer af lærernes uddannelse og deres incitament til at nå resultater. Inden for de højere uddannelser har reformerne skabt meget begrænsede fremskridt. Et betydeligt misforhold mellem resultaterne af de videregående uddannelser og arbejdsmarkedets behov forværrer den strukturelle arbejdsløshed og hæmmer udviklingen af innovative højværdisektorer. De videregående uddannelsers dårlige resultater er forbundet med manglende incitament på institutionelt niveau, men også de enkelte forskeres og underviseres standard. Det har længe været en af Bulgariens store udfordringer at forbedre sundhedsvæsenets kvalitet og dækning. Øget gennemsigtighed i finansieringen af sundhedsvæsenet vil kunne bidrage til vækst og konkurrence inden for sektoren. Den ambulante behandlings andel af sundhedsudgifterne er lav, hvilket begrænser adgangen til omkostningseffektive sundhedsydelser. Visse dele af befolkningen udelukkes reelt fra sundhedsydelser på grund af den store andel af egenbetaling. Bulgarien står over for væsentlige udfordringer med hensyn til rationalisering og ledelse af sygehusvæsenet.
- (14) Bulgarske virksomheders konkurrenceevne og evnen til at tiltrække udenlandske investeringer kunne drage stor nytte af forbedringer af Bulgariens erhvervsmiljø, herunder mere effektive offentlige tjenester. Der er et betragteligt potentiale i en hurtig og systematisk indførelse af elektronisk forvaltning, og det kan bl.a. reducere virksomhedernes omkostninger til overholdelse af reglerne og deres administrative byrder. Derudover vil fuld gennemførelse og håndhævelse af selskabslovgivningen, herunder procedurerne for forsinket betaling og insolvenser, kunne forbedre rammebetingelserne betragteligt, ikke mindst for SMV'er. Utilstrækkelig adgang til finansiering udgør fortsat en hindring for SMV'ers udvikling. Et velfungerende og uafhængigt retssystem er en forudsætning for en bæredygtig økonomisk udvikling. Bulgarien har i de seneste år gjort fremskridt med hensyn til at reformere det juridiske system, især ved at modernisere de retlige og institutionelle rammer. Der er dog stadig et betragteligt potentiale for at udnytte disse rammer fuldt ud, således at resultaternes bæredygtighed sikres, og ejerskabet til reformerne øges på alle niveauer. En øget indsats i bekæmpelsen af korruption vil ligeledes bidrage positivt til at forbedre erhvervsmiljøet.
- (15) Effektiv anvendelse af EU-midler er fortsat afgørende i forbindelse med nødvendige offentlige investeringer. Reformen af lovgivningen på udbudsområdet fra 2011 var et vigtigt skridt i retning af at forbedre overvågning, forebyggelse og straf i forbindelse med uregelmæssigheder. Nye regler er trådt i kraft, der bl.a. omfatter EU-finansierede projekter, men det vil øge effektiviteten af den forudgående kontrol yderligere, hvis agenturet for offentlige indkøb får mere omfattende beføjelser.

- (16) Myndighedernes kapacitet og uafhængighed inden for vigtige økonomiske sektorer udgør vigtige rammebetingelser for konkurrenceevnen. Der er foretaget opgraderinger af Bulgariens transportinfrastruktur i de seneste år, mens der fortsat er et betydeligt potentiale for at gøre tjenesteydelser og vedligeholdelse tilstrækkeligt effektive. Bulgarien mangler endnu fuldt ud at gennemføre sine forpligtelser med hensyn til det indre marked for energi. Der er fortsat betydelige udfordringer på både engros- og detailsalgsniveau. Vedvarende hindringer for markedsadgang, aftaler om garanterede fortjenester og priskontrol udgør sammen med manglen på et engrosmarked for elektricitet og naturgas særligt problematiske områder. Eftersom Bulgarien er meget afhængig af en enkelt energiforsyningsrute, er der en høj risiko for betydelige forsyningschok. Gennemførelsen af samkøringslinjeprojekter for elektricitet og gas bør fremskyndes for at øge spredningen af energikilderne og forsyningssikkerheden. Lav energieffektivitet udgør fortsat en betydelig økonomisk byrde for virksomhederne og de private forbrugere. Der er især et stort potentiale for forbedring af både offentlige og private bygningers energieffektivitet.
- (17) Som led i 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. 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's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke Den Europæiske Unions samlede økonomiske styring, ved at der fra EU-niveau gives input til kommende nationale beslutninger. Kommissionens henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-7 nedenfor.
- (18) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Bulgariens konvergensprogram, og Rådets udtalelse⁹ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (19) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået Bulgariens 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 2013-2014 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. opretholde en sund finanspolitisk position ved at sikre opfyldelse af den mellemløstede målsætning og føre en vækstvenlig finanspolitik som fastlagt i konvergensprogrammet. Gennemføre en omfattende skattestrategi, der styrker alle dele af skattelovgivningen og inddrivelsesprocedurerne, med henblik på at øge skatteprovenuet, især ved at forbedre skatteinddrivelsen, bekæmpe den sorte økonomi og reducere omkostningerne ved overholdelse af reglerne. Oprette en uafhængig institution, som skal overvåge finanspolitikken og bidrage med analyser og rådgivning.
2. udfase mulighederne for tidlig tilbagetrækning, indføre samme lovbestemte pensionsalder for mænd og kvinder og gennemføre en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som gør det muligt for ældre arbejdstagere at blive længere tid på arbejdsmarkedet. Stramme kriterierne for og kontrollen af tildeling af invalidepensioner for effektivt at begrænse misbrug
3. fremskynde det nationale initiativ til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, f.eks. ved hjælp af en ungdomsgaranti. Reformere arbejdsformidlingen med henblik på at

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

give de jobsøgende en effektiv rådgivning og udvikle kapaciteten til at udarbejde prognoser for og afstemme krav til kompetencer. Styrke den aktive arbejdsmarkedspolitik, især med hensyn til nationale beskæftigelsesordninger. Foretage en undersøgelse af minimumsgrænserne for socialsikringsbidrag med henblik på at sikre, at systemet ikke bevirker, at de lavt kvalificerede udkonkurreres på arbejdsmarkedet. Sikre, at de nationale strategier for integration af romaer og bekæmpelse af fattigdom leverer konkrete resultater. Forbedre tilgængeligheden og effektiviteten af sociale ydelser og tjenesteydelser, især for børn og ældre

4. vedtage loven om skoleuddannelse og fortsætte reformerne af de højere uddannelser, især ved bedre at tilpasse resultaterne til arbejdsmarkedets behov og styrke samarbejdet mellem uddannelse, forskning og erhvervsliv. Forbedre adgangen til inklusiv uddannelse for vanskeligt stillede børn, især romaer. Sikre effektiv adgang til sundhedsydelser og forbedre prissætningen af sundhedstjenester ved at knytte sygehusfinansieringen til resultater og udvikle den ambulante behandling
5. forbedre Bulgariens erhvervsmiljø yderligere ved at reducere bureaukratiet, indføre en strategi for elektronisk forvaltning og gennemføre lovgivningen om forsinket betaling. Øge kvaliteten og uafhængigheden af det juridiske system og bekæmpe korrupsion mere effektivt. Forbedre SMV'ers og nystartede virksomheders adgang til finansiering
6. fremskynde absorptionen af EU-midler. Sikre hensigtsmæssig gennemførelse af lovgivningen på udbudsområdet ved at udvide agenturet for offentlige indkøbs forudgående kontrol med henblik på at forhindre uregelmæssigheder
7. styrke uafhængigheden af de nationale tilsynsmyndigheder og den administrative kapacitet, især i energisektoren og transportsektoren og inden for forvaltningen af affald og vandressourcer. Fjerne hindringer for markedsadgang, kvoter, territoriale begrænsninger og regulerede priser og gennemføre struktureringen af markedet ved at etablere et gennemsigtigt marked for elektricitet og naturgas. Fremskynde samkøringslinjeprojekter for elektricitet og gas og øge kapaciteten til at håndtere afbrydelser. Øge indsatsen for at forbedre energieffektiviteten.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*