



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 403 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Bulgarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Bulgarije

{SWD(2014) 403 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Bulgarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Bulgarije

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waar Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2014) 403 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Bulgarije vastgesteld en heeft hij zijn advies uitgebracht over het geactualiseerde convergentieprogramma van Bulgarije voor de periode 2012-2016.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd Bulgarije genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar een gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor Bulgarije⁷ die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Bulgarije nog steeds wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een doortastend beleidsoptreden vereisen. Met name vereist de langdurige aanpassing van de arbeidsmarkt beleidsacties, terwijl de correctie van de externe positie en de deleveraging door de bedrijven goed opschieten.
- (8) Op 17 april 2014 heeft Bulgarije zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en zijn convergentieprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's tegelijkertijd geëvalueerd.
- (9) De doelstelling van de begrotingsstrategie die in het convergentieprogramma 2014 is opgenomen, is het behalen van de middellangetermijndoelstelling van een structureel tekort van -1 % van het bbp in 2016. De middellangetermijndoelstelling is stringenter dan hetgeen het stabiliteits- en groeipact vereist. Bulgarije heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een tijdelijke afwijking van de middellangetermijndoelstelling met 0,6% van het bbp in 2013 en met 0,1% van het bbp in 2014 die voor gezamenlijk

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 76 final.

gefinancierde projecten is toegestaan. In het programma wordt uitgegaan van een verslechtering van het (herberekende) structurele saldo met 0,3 % van het bbp in 2014, tot -1,3 % van het bbp, en van een verbetering met 0,3 % van het bbp in 2015, tot -1,0 % van het bbp, waardoor wordt teruggekeerd naar een situatie waarin de middellangetermijndoelstelling weer wordt verwezenlijkt. De stijging van de overheidsuitgaven zou het desbetreffende benchmarkreferentiepercentage voor de uitgaven op middellange termijn in 2014-2015 niet overschrijden. De begrotingsplannen zijn dus in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. De schuldquote bedraagt aanzienlijk minder dan 60 % van het bbp; volgens het convergentieprogramma zal zij naar verwachting slechts lichtjes toenemen tot 20,6% van het bbp tegen het einde van de programmaperiode. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses in het convergentieprogramma ten grondslag ligt, is optimistisch voor de periode 2014-2015, met een verwachte jaarlijkse groei van 2,1 % in 2014 en 2,6 % in 2015, in plaats van respectievelijk 1,7 % in 2014 en 2,0 % in 2015 in de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie. Volgens de prognoses van de Commissie is de afwijking van Bulgarije van zijn middellangetermijndoelstelling in 2014 groter dan hetgeen wordt toegestaan op grond van de tijdelijke afwijking voor gezamenlijk gefinancierde projecten en zou de vereiste terugkeer naar de middellangetermijndoelstelling in 2015 niet worden verwezenlijkt. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma 2014 en de prognoses van de Commissie is de Raad overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van mening dat het risico bestaat van een afwijking van de middellangetermijndoelstelling in 2014 en 2015.

- (10) De naleving van de belastingwetgeving en de kwaliteit van de belastingadministratie blijven prioritaire opgaven in Bulgarije. Uit de beschikbare ramingen blijkt dat de schaduw economie een aanzienlijke omvang heeft, hetgeen wordt bevestigd door gegevens over zwartwerk in Bulgarije. De administratieve kosten voor de inning van de ontvangsten en de fiscale nalevingskosten zijn vrij hoog. Hoewel verscheidene maatregelen zijn genomen om het hoofd te bieden aan deze problemen, ontbreekt het Bulgarije nog steeds aan een volwaardige strategie voor de naleving van de belastingwetgeving, die betrekking zou moeten hebben op de werkzaamheden van alle met de belastinginvordering belaste instanties en een voorafgaande analyse zou moeten bevatten van de meest aanzienlijke risico's inzake belastinginning, alsook een evaluatie van de reeds genomen maatregelen, inclusief vereenvoudigingsmaatregelen en verbeterde controles.
- (11) In 2013 zette Bulgarije een stap terug ten aanzien van in het verleden aangegane verplichtingen op het vlak van de hervorming van het pensioenstelsel. Er werden aanvullende regelingen voor vervroegde uittreding ingevoerd en de voorgenomen jaarlijkse verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd werd uitgesteld. Er is geen vooruitgang geboekt met betrekking tot de harmonisatie van de pensioenleeftijd tussen mannen en vrouwen en er zijn geen maatregelen genomen voor de invoering van striktere criteria om voor invaliditeitspensioenen in aanmerking te komen en van controles om de misbruiken bij de toewijzing van dergelijke pensioenen te beteugelen. Bulgarije heeft een van de snelst vergrijzende bevolkingen in de EU, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt, de potentiële economische groei en de financiering van zijn pensioenstelsel. Derhalve moet Bulgarije de hervorming van zijn pensioenstelsel voortzetten. Bulgarije staat ook voor belangrijke uitdagingen bij de rationalisering en het beheer van de ziekenhuissector, onder meer een gebrek aan transparantie in de ziekenhuisfinanciering en onvoldoende

ontwikkelde diensten voor poliklinische zorg. Daarnaast blijven door het hoge niveau van formele en informele betalingen die rechtstreeks ten laste zijn van de patiënt, bepaalde segmenten van de bevolking daadwerkelijk verstoken van toegang tot gezondheidszorg. Indicatoren voor de gezondheidstoestand zijn zwak in vergelijking met andere lidstaten, hetgeen erop wijst dat structureel hogere overheidsuitgaven voor de gezondheidszorg in de toekomst noodzakelijk kunnen zijn.

- (12) De voorbije jaren was er een ondermaats presterende arbeidsmarkt, waardoor het aanpassingsvermogen van de economie werd beperkt en het groeipotentieel ervan werd ondermijnd. In 2013 is de werkloosheid afgevlakt, maar het aantal jonge en langdurige werklozen is blijven stijgen. Bulgarije heeft te kampen met een van de hoogste percentages jongeren zonder werk, scholing of opleiding, hetgeen wijst op een ernstige onderbenutting en onderontwikkeling van het menselijk kapitaal. Er is slechts zeer beperkte vooruitgang geboekt op het vlak van de versterking van de capaciteit van het arbeidsbureau. Daarnaast moeten ook de reikwijdte en de efficiëntie van een actief arbeidsmarktbeleid worden uitgebreid. Het ontbreekt Bulgarije aan doeltreffende maatregelen om niet-geregistreerde jongeren te bereiken, inclusief Roma, overeenkomstig de doelstellingen van de jongerengarantie. Een aanzienlijk aandeel werklozen valt buiten de gebruikelijke vangnetten (werkloosheidsuitkeringen en sociale bijstand) en is dus aangewezen op solidariteit binnen hun familie of informele arbeid. Bulgaren lopen een van de hoogste risico's op armoede of sociale uitsluiting in de EU. Het is mogelijk dat door de minimumdrempels voor de betaling van socialezekerheidsbijdragen laaggeschoolden verhinderd worden om volledig te participeren aan de formele economie. Er zijn enkele onderzoeken uitgevoerd om de mogelijke effecten te beoordelen en deze onderzoeken moeten worden geëvalueerd en opgevolgd met een passend beleidsoptreden. Er zijn geen duidelijke richtsnoeren voor een transparante vaststelling van het minimumloon in Bulgarije. De wettelijke minimumlonen zijn in 2013 aanzienlijk gestegen, hetgeen negatieve effecten kan hebben op de werkgelegenheid en dus moet worden opgevolgd.
- (13) Bulgarije heeft nog steeds niet de wetgeving inzake schoolonderwijs goedgekeurd die een kader moet bieden voor de tenuitvoerlegging van de noodzakelijke diepgaande hervormingen van het onderwijssysteem, inclusief de modernisering van de leerplannen en de verbeterde lerarenopleiding. De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen in Bulgarije moet worden versterkt, waarbij moet worden gezorgd voor een betere integratie in de algemene onderwijsstructuren om flexibele trajecten mogelijk te maken, vroegtijdig schoolverlaten terug te dringen en de toegang tot regelingen voor een leven lang leren te verbeteren. Het hoger onderwijs wordt dan weer geconfronteerd met hardnekkige uitdagingen om beter in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt. Het lage peil van de kwaliteitscertificatie draagt bij tot de zwakke prestaties. Er wordt overlegd over een nieuwe strategie voor het hoger onderwijs, waarin wordt opgeroepen tot de herstructurering van het bestuur van de universiteiten door de directe betrokkenheid van de belanghebbenden, zoals ondernemers en studenten, de consolidatie van de universiteiten en een prestatiegebonden benadering om de onderwijsresultaten beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt. Een permanente uitdaging blijft de toegang tot onderwijs voor kansarme kinderen, in het bijzonder Roma-kinderen. De verplichte kleuterschool gedurende twee jaar is een cruciale maatregel die de goede richting uitgaat en strikt ten uitvoer moet worden gelegd, in samenhang met maatregelen om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan. De bestaande initiatieven om de lerarenopleiding te verbeteren, moeten worden

bevordert en de feitelijke segregatie in de scholen moet worden teruggedrongen. De regels die de kinderbijslag koppelen aan onderwijsparticipatie zijn nog niet doeltreffend ten uitvoer gelegd.

- (14) Bredero inspanningen om de overheidsdiensten te moderniseren hebben een beperkte impact gehad als gevolg van een gefragmenteerde benadering en een ontoereikende inzet voor diepgaande hervormingen. Bulgarije heeft nood aan een gecoördineerde strategie voor de hervorming van de overheidsdiensten om het professionalisme en de onafhankelijkheid van de overheid en haar regelgevende instanties te versterken, inclusief een op verdiensten gebaseerd systeem van aanstellingen en loopbaanontwikkeling voor ambtenaren en doeltreffende structuren om het corruptierisico aan te pakken. De inspanningen moeten worden voortgezet om het algemene ondernemingsklimaat te verbeteren. De problemen hebben onder meer betrekking op de procedures voor het verkrijgen van vergunningen en het registreren van ondernemingen. Het afwikkelen van een faillissement neemt gemiddeld meer dan drie jaar in beslag en het recuperatiepercentage is gering. Nieuwe regels over betalingsachterstanden werden in 2013 vastgesteld en moeten ten uitvoer worden gelegd. De ontwikkeling van de e-overheid is vastgelopen en de coördinatie om te zorgen voor de interoperabiliteit tussen de systemen en aldus een centraal aanspreekpunt op te richten is ontoereikend, waardoor de inspanningen om de transparantie te verhogen en de administratieve lasten te verminderen beperkt blijven. Op het vlak van de overheidsopdrachten ontbreekt er een eenvoudig en gecodificeerd rechtskader, hetgeen resulteert in een complexe wet- en regelgeving met onzekerheid voor de marktdeelnemers als gevolg. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht blijft ook een belangrijk punt van zorg dat een impact heeft op het ondernemingsklimaat in Bulgarije. Bulgarije heeft enkele maatregelen genomen om de corruptie aan te pakken, maar de algehele vooruitgang blijft beperkt en broos, waardoor meer samenhangende controles en ontradende sancties ten aanzien van belangenconflicten noodzakelijk zijn. Daarnaast moet ook gezorgd worden voor een betere coördinatie tussen de instanties voor corruptiebestrijding en moeten zij afgeschermd worden van politieke invloed.
- (15) De mededinging in de elektriciteits- en gasectoren blijft beperkt. Specifieke probleemgebieden voor een verbetering van de werking van de energiemarkten zijn onder meer het ontbreken van zowel elektriciteits- en gasbeurzen als een transparante groothandelsmarkt. De vrije elektriciteitsmarkt wordt gedomineerd door één enkele leverancier en door de beperkte omvang van deze markt kan de concurrentie haar rol inzake de waarborging van kosteneffectiviteit niet vervullen. De onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de nationale toezichthouder blijven beperkt. Door de afhankelijkheid van de invoer door een beperkt aantal leveranciers en de ontoereikende ontwikkeling van de infrastructuur ontstaat het risico van verstoringen van de toelevering. Een omvangrijk pakket maatregelen om de energie-efficiëntie te verbeteren is voorgesteld om in aanmerking te komen voor EU-financiering in de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020.
- (16) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Bulgarije verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettaire en sociaaleconomische beleid in Bulgarije, maar ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een

EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Bulgarije onderzocht. Zijn advies⁸ daarover is met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (18) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 3, 4 en 5 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Bulgarije in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. De begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken in het licht van de dreigende kloof ten opzichte van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. De begrotingsstrategie voor 2015 te versterken om ervoor te zorgen dat de middellangetermijndoelstelling wordt gehaald en ook daarna wordt vastgehouden. Ervoor te zorgen dat de nieuwe begrotingsraad in staat is om zijn mandaat te vervullen. Een breed opgezette belastingstrategie ten uitvoer te leggen om de belastinginning te versterken, de zwarte economie te bestrijden en de nalevingskosten te drukken.
2. Een strategie voor de lange termijn voor het pensioenstelsel vast te stellen, door zoals gepland voort te gaan met de jaarlijkse verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd en een mechanisme op te zetten om op lange termijn de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen, waarbij regelingen voor vervroegde uittreding geleidelijk worden afgebouwd en de wettelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen wordt gelijkgeschakeld. Striktere criteria en procedures in te voeren voor de toewijzing van invaliditeitspensioenen, bijvoorbeeld door beter rekening te houden met de resterende arbeidscapaciteit van de aanvragers. Te zorgen voor een efficiënte verlening van de gezondheidszorg door meer transparantie in de ziekenhuisfinanciering tot stand te brengen, het ziekenhuisnetwerk te verbeteren en poliklinische zorg te ontwikkelen.
3. De efficiëntie van het arbeidsbureau te verbeteren door een systeem van prestatiebeoordeling te ontwikkelen en de inspanningen meer toe te spitsen op de meest kwetsbaren, zoals laaggeschoolde en oudere werknemers, de langdurig werklozen en de Roma. De reikwijdte en de doeltreffendheid van het actieve arbeidsmarktbeleid uit te breiden om de profielen van de werkzoekenden beter af te stemmen op de arbeidsmarkt en niet-geregistreerde jongeren te bereiken die geen opleiding of onderwijs volgen en geen werk hebben, overeenkomstig de doelstellingen van een jongerengarantie. De effectieve reikwijdte van werkloosheidsuitkeringen en sociale bijstand en de band ervan met activeringsmaatregelen te verbeteren. De grondige evaluatie van de minimumdrempels voor socialezekerheidsbijdragen voortvarend af te handelen om te voorkomen dat het socialezekerheidsstelsel ertoe leidt dat laaggeschoolden uit de arbeidsmarkt worden geprijsd. In overleg met de sociale partners transparante richtsnoeren op te stellen voor de aanpassing van het wettelijke minimumloon, waarbij rekening wordt gehouden met de impact ervan op de werkgelegenheid en het concurrentievermogen. Teneinde de armoede te verlichten, de toegankelijkheid en

⁸ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

doeltreffendheid van sociale diensten en overdrachten voor kinderen en ouderen verder te verbeteren.

4. De wetgeving inzake schoolonderricht goed te keuren en de hervormingen van het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs voort te zetten om het niveau en de relevantie van de op alle niveaus verworven vaardigheden te verbeteren, waarbij partnerschappen worden bevorderd tussen de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven om de onderwijsresultaten beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt. De kwaliteit van de instellingen voor beroepsonderwijs en opleiding te versterken en de toegang tot regelingen voor een leven lang leren te bevorderen. Meer inspanningen te leveren om de toegang te verbeteren tot inclusief peuter- en schoolonderwijs van hoge kwaliteit voor kansarme kinderen, in het bijzonder Roma, en de regelgeving die de uitbetaling van kinderbijslagen koppelt aan participatie in het onderwijs strikt toe te passen.
5. Het ondernemingsklimaat, in het bijzonder voor het mkb, te blijven verbeteren door de administratieve rompslomp te verminderen, e-overheid te bevorderen, de insolventieprocedures te stroomlijnen en de wetgeving betreffende betalingsachterstanden uit te voeren. Het stelsel voor overheidsopdrachten te verbeteren door de administratieve capaciteit uit te breiden, de voorafgaande controles door het bureau voor overheidsopdrachten te versterken en concrete maatregelen te nemen voor de tenuitvoerlegging van online aanbestedingsprocedures. De kwaliteit en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken en meer inspanningen te leveren in de strijd tegen corruptie.
6. De hervorming van de energiesector te bevorderen om de mededinging, de marktefficiëntie, de transparantie en de energie-efficiëntie te verhogen, in het bijzonder door marktbelemmeringen weg te nemen, het aandeel van het gereguleerde segment terug te schroeven, grotere inspanningen te leveren met het oog op de oprichting van een transparante groothandelsmarkt voor elektriciteit en aardgas, quota's geleidelijk te laten uitdoven en de onafhankelijkheid en bestuurlijke capaciteit van de energietoezichthouder te versterken. De interconnectieprojecten met de aangrenzende lidstaten en kandidaat-lidstaten te versnellen en de capaciteit om verstoringen te verhelpen, te versterken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*