



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 352 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Bulgarije

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Bulgarije voor de
periode 2012-2016**

{SWD(2013) 352 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Bulgarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Bulgarije voor de periode 2012-2016

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,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

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 zal zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op basis van de voorstellen 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 lidstaten⁵ vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2013) 352 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

⁵ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

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 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Bulgarije vastgesteld en heeft hij zijn advies uitgebracht over het geactualiseerde convergentieprogramma van Bulgarije voor de periode 2011-2015.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁷ aangenomen. Daarin werd Bulgarije genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar 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 10 april 2013 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie⁸ voor Bulgarije die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Bulgarije wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een beleidsoptreden verdienen. Met name het effect van de schuldafbouw in het bedrijfsleven, alsmede het voortgaande aanpassingsproces van de externe posities, het concurrentievermogen en de arbeidsmarkt, blijven aandacht verdienen.
- (8) Op 19 april 2013 heeft Bulgarije zijn convergentieprogramma voor de periode 2012-2016 en zijn nationale hervormingsprogramma 2013 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2013 komt de Raad tot de conclusie dat de overheidsfinanciën in Bulgarije globaal genomen gezond zijn. De middellangetermijndoelstelling (MTD) werd bereikt in 2012. Het aan de begrotingsprognoses van het convergentieprogramma ten grondslag liggende macro-economische scenario is aannemelijk voor de periode 2013-2014, met een verwachte jaarlijkse groei van 1,0% in 2013 en 1,8% in 2014. In de voorjaarsprognoses 2013 van

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 114 final.

de Commissie wordt uitgegaan van een bbp-groei van 0,9% in 2013 en van 1,7% in 2014. Met de begrotingsstrategie die in het programma is uitgestippeld, wordt beoogd het structureel saldo tijdens de programmaperiode dicht bij de MTD te houden. In het programma wordt de vorige MTD van -0,5% van het bbp bevestigd, die ambitieuzer is dan de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Uitgaande van het (herberekende) structurele begrotingssaldo, dat naar verwachting enigszins zou verslechteren van een tekort van 0,4% van het bbp in 2012 naar een tekort tussen 0,7% - 0,8% van het bbp in de periode 2013-2016, liggen de resultaten van Bulgarije voor de periode van het convergentieprogramma enigszins onder de Bulgaarse MTD. In de periode 2013-2015 zou de stijging van de overheidsuitgaven - rekening houdend met de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde - onder de uitgavenbenchmark van het stabiliteits- en groeipact blijven, maar in 2016 zou zij deze overschrijden. De schuldquote bedraagt minder dan 60% van het bbp; volgens het convergentieprogramma zal zij in 2014 een piek bereiken van 20,4% van het bbp, waarna zij gedurende de programmaperiode weer zal afnemen. Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie zal de schuldquote in 2014 20,3% van het bbp bedragen.

- (10) In de voorbije jaren heeft Bulgarije zijn begrotingskader aanzienlijk versterkt, hetgeen heeft bijgedragen tot het behoud van de begrotingsdiscipline en een grotere geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid. In de nieuwe wet op de overheidsfinanciën die in 2014 in werking zal treden, wordt aan de bestaande cijfermatige begrotingsregels vastgehouden, worden de vereisten op gemeentelijk vlak verder aangescherpt en wordt het driejarige begrotingskader voor de middellange termijn hervormd. Het is belangrijk dat de autoriteiten de hervormingsdynamiek in stand houden en de invoering van de nieuwe wetgeving voorbereiden, in het bijzonder door de oprichting van het geplande onafhankelijke begrotingsorgaan, dat moet kunnen beschikken over een duidelijk mandaat, functionele autonomie en voldoende middelen. Er is een ruime marge voor verbetering op het vlak van de naleving van de belastingwetgeving; door op dit terrein vooruitgang te boeken zou Bulgarije hogere groeibevorderende uitgaven kunnen ondersteunen. Hoewel Bulgarije enkele onmiskenbare stappen heeft gezet om de nalevingskosten te drukken en de belastinginning te verbeteren, wordt het belastingstelsel nog steeds gekenmerkt door aanzienlijke belastingfraude en geringe administratieve efficiëntie. De administratieve kosten voor belastinginning zijn hoog, net als de kosten voor de ondernemingen in verband met de betaling van belastingen. In weerwil van de maatregelen die zijn genomen om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren, is het aandeel van de zwarte economie volgens ramingen nog steeds groot en voor het terugdringen ervan zijn aanhoudende inspanningen op lange termijn vereist.
- (11) Het terugschroeven van het vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt is een belangrijke uitdaging bij het verbeteren van de toereikendheid van het pensioenstelsel en voor het arbeidsaanbod. De arbeidsparticipatie van oudere werknemers, in het bijzonder van oudere vrouwen, ligt onder het EU-gemiddelde, met als gevolg ontoereikende pensioenrechten voor een aanzienlijk percentage van de begunstigden. Hoewel er op dit vlak reeds belangrijke hervormingen zijn doorgevoerd, zijn de resterende speciale pensioenstelsels voor bepaalde beroepen een van de factoren die bijdragen tot een verlaging van de daadwerkelijke pensioenleeftijd. Bulgarije moet verdere vorderingen blijven maken bij de verhoging van de pensioenleeftijd. Voorts moet Bulgarije de invoering van eenzelfde wettelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen met bijdragen voor een volledige loopbaan voorbereiden en een datum voor deze invoering vaststellen. Een herziening van de criteria en controles voor de toekenning van

invaliditeitspensioenen (bv. de invoering van arbeidsgeschiktheid als maatstaf) zou in aanzienlijke mate bijdragen tot een daadwerkelijke beteugeling van het misbruik.

- (12) Bulgarije heeft te kampen met een lager dan gemiddelde en dalende werkgelegenheid alsook met hoge verschillen in werkloosheid tussen regio's en subgroepen van de bevolking. De crisis heeft de laaggeschoolde werknemers bijzonder hard getroffen en heeft geleid tot een significante toename van de jeugdwerkloosheid. De langdurige werkloosheid is sneller gestegen dan in de rest van de EU. Een hervormd arbeidsbureau zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de afstemming van vraag en aanbod op de Bulgaarse arbeidsmarkt door meer efficiënte advisering, specifieke werkgelegenheidsmaatregelen en een betere inschatting van toekomstige vaardigheidseisen. Een vroegtijdige evaluatie van het lopende jongerenwerkgelegenheidsinitiatief zou ertoe kunnen bijdragen dat de middelen worden ingezet voor die acties die de beste resultaten op het vlak van banengroei opleveren. Het blijft een opgave ervoor te zorgen dat met het stelsel van minimumbijdragen voor de sociale zekerheid de zwarte economie wordt teruggedrongen zonder laaggeschoolden uit de arbeidsmarkt te prijzen. Bulgaarse burgers lopen het hoogste risico op armoede of sociale uitsluiting in de EU. De uitvoering van de nationale strategie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet als prioriteit worden behandeld. De toegankelijkheid en doeltreffendheid van de sociale overdrachten moeten worden verbeterd en de efficiëntie en toegang tot sociale diensten moeten worden versterkt, in het bijzonder voor kinderen en ouderen. De nationale strategie voor de integratie van de Roma moet vergezeld gaan van een actieplan dat voorziet in specifieke maatregelen, voldoende middelen en de instelling van een monitoringmechanisme om het effect van de maatregelen te meten.
- (13) Bulgarije ziet zich voor de uitdaging geplaatst om de algemene kwaliteit en efficiëntie van zijn onderwijsstelsel te verbeteren. Met de definitieve goedkeuring van de wetgeving inzake schoolonderricht vóór eind 2013 zou een kader tot stand komen om vooruitgang te boeken met de noodzakelijke hervormingen, inclusief de modernisering van de leerplannen en het invoeren van verbeteringen in de opleiding en prestatiepremies voor leraren. In het hoger onderwijs blijft de bij het doorvoeren van hervormingen geboekte vooruitgang heel beperkt. Het grote verschil tussen de resultaten van het hoger onderwijs en de behoeften op de arbeidsmarkt leidt tot een verslechtering van de structurele werkloosheid en belemmert de ontwikkeling van hoogwaardige, innovatieve sectoren. Het zwakke prestatiepeil van het hoger onderwijs is het gevolg van zowel het gebrek aan stimulansen op institutioneel niveau als het niveau van individuele onderzoekers en docenten. De verbetering van kwaliteit en de reikwijdte van de gezondheidszorg is sinds lang een opgave voor Bulgarije. Verhoogde transparantie bij de financiering van de gezondheidszorg zou bevorderlijk zijn voor de groei en het concurrentievermogen in de sector. Het aandeel van de uitgaven voor gezondheidszorg die betrekking hebben op ambulante zorg is laag, waardoor de toegang tot een kostenefficiënte gezondheidszorg beperkt blijft. Door het hoge percentage contante betalingen blijven bepaalde segmenten van de bevolking daadwerkelijk verstoken van gezondheidszorg. Bulgarije staat voor belangrijke uitdagingen bij de rationalisering en het beheer van de ziekenhuissector.
- (14) Door verbeteringen aan het ondernemingsklimaat in Bulgarije, inclusief efficiëntere overheidsdiensten, zou het concurrentievermogen van binnenlandse bedrijven en de aantrekkingskracht voor buitenlandse investeerders sterk worden bevorderd. Een snellere, systematische invoering van e-overheidsdiensten biedt aanzienlijke

mogelijkheden en zou onder meer de nalevingskosten en de administratieve verplichtingen voor bedrijven kunnen verminderen. Daarnaast zouden de randvoorwaarden, vooral voor kmo's, aanzienlijk verbeteren door de volledige uitvoering en handhaving van het vennootschapsrecht, inclusief procedures bij betalingsachterstand en insolventie. Ontoereikende toegang tot financiering blijft een rem zetten op de ontwikkeling van kmo's. Een goed functionerend, onafhankelijk gerechtelijk apparaat is een voorwaarde voor een duurzame economische ontwikkeling. In de afgelopen jaren heeft Bulgarije vooruitgang geboekt bij de hervorming van de rechterlijke organisatie, in het bijzonder door de modernisering van het juridisch en institutioneel kader. Tegelijkertijd kan er nog aanzienlijke vooruitgang worden geboekt bij de volledige benutting van dit kader, waarbij de duurzaamheid van de resultaten wordt gewaarborgd en het draagvlak voor de hervormingen op alle niveaus wordt versterkt. Grotere inspanningen bij de corruptiebestrijding zouden eveneens bevorderlijk zijn voor een beter ondernemingsklimaat.

- (15) Een doeltreffende besteding van EU-middelen blijft essentieel voor de noodzakelijke overheidsinvesteringen. De hervorming van de wetgeving inzake overheidsopdrachten van 2011 was een belangrijke stap voorwaarts bij de verbetering van het toezicht op en de preventie en bestraffing van onregelmatigheden. Nieuwe voorschriften die onder meer betrekking hebben op door de EU medegefinancierde projecten zijn weliswaar van kracht geworden, maar de toekenning van bredere bevoegdheden aan het bureau voor overheidsopdrachten zou de doeltreffendheid van de voorafgaande controles bevorderen.
- (16) De capaciteit en onafhankelijkheid van toezichthouders in essentiële economische sectoren zijn belangrijke kadervoorwaarden voor het concurrentievermogen. In de voorbije jaren is de Bulgaarse vervoersinfrastructuur enigszins verbeterd, maar er kan nog aanzienlijke vooruitgang worden geboekt bij het bewerkstelligen van een toereikende efficiëntie bij de dienstverlening en het onderhoud. Bulgarije moet zijn verplichtingen in het kader van de interne energiemarkt nog volledig uitvoeren. Zowel op groot- als kleinhandelsniveau blijven er aanzienlijke uitdagingen. Specifieke probleemgebieden zijn hardnekkige marktbelemmeringen, gegarandeerde winstregelingen en gereguleerde prijzen in combinatie met het ontbreken van een groothandelsmarkt voor elektriciteit en aardgas. Bulgarije is in hoge mate afhankelijk van één enkele energieroute, waardoor het land sterk blootgesteld is aan het risico van verstoringen van de toelevering. De uitvoering van projecten inzake elektriciteits- en gasverbindingen moet worden versneld om de energievoorziening meer te diversifiëren en beter te waarborgen. Een geringe energie-efficiëntie blijft een aanzienlijke economische last voor zowel het bedrijfsleven als particuliere consumenten. Met name inzake de energie-efficiëntie van zowel openbare als particuliere gebouwen kunnen aanzienlijke verbeteringen tot stand komen.
- (17) 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 en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch 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 7 weergegeven.

- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Bulgarije onderzocht. Zijn advies⁹ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (19) 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 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden zijn in de onderstaande aanbevelingen 3, 4 en 5 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Bulgarije in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. Een solide begrotingssituatie te handhaven door ervoor te zorgen dat de middellangetermijndoelstelling wordt nageleefd, alsook een groeibevorderend begrotingsbeleid te voeren, zoals in het convergentieprogramma wordt beoogd. Een breed opgezette belastingstrategie ten uitvoer te leggen om alle aspecten van de belastingwetgeving en de inningprocedures te versterken met het oog op een verhoging van de ontvangsten, met name door een betere inning van de belastingen, de bestrijding van de zwarte economie en een verlaging van de nalevingskosten. Een onafhankelijke instelling op te richten die moet toezien op het begrotingsbeleid en analyse en advies moet verstrekken.
2. De regelingen voor vervroegde uittreding geleidelijk af te bouwen, de wettelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen gelijk te schakelen en een actief arbeidsmarktbeleid te voeren dat oudere werknemers in staat stelt langer aan het werk te blijven. Striktere subsidiabiliteitscriteria en controles in te voeren voor de toewijzing van invaliditeitspensioenen om misbruiken daadwerkelijk te kunnen beteugelen.
3. De uitvoering te versnellen van het nationale jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, bijvoorbeeld door een jongerengarantie. Een hervorming van het arbeidsbureau tot stand te brengen om een efficiënte advisering van werkzoekenden te kunnen opzetten en de capaciteit te kunnen ontwikkelen voor het anticiperen en afstemmen van vaardigheden op de behoeften van de arbeidsmarkt. Een actief arbeidsmarktbeleid te stimuleren, in het bijzonder met betrekking tot de nationale werkgelegenheidsregelingen. Een evaluatie op te stellen van de minimumdrempels voor socialezekerheidsbijdragen om te voorkomen dat het socialezekerheidsstelsel ertoe leidt dat laaggeschoolden uit de arbeidsmarkt worden geprijsd. Ervoor te zorgen dat de nationale strategieën voor armoedebestrijding en integratie van de Roma daadwerkelijk worden uitgevoerd. De toegankelijkheid en doeltreffendheid te verbeteren van sociale overdrachten en diensten, in het bijzonder voor kinderen en ouderen.
4. De wetgeving inzake schoolonderricht goed te keuren en de hervorming van het hoger onderwijs voort te zetten, in het bijzonder door het onderwijsaanbod beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt en de samenwerking tussen onderwijs, onderzoek en bedrijfswereld te versterken. De toegang tot inclusief onderwijs voor kansarme kinderen, en in het bijzonder Roma, te verbeteren. Te zorgen voor een effectieve toegang tot de gezondheidszorg en de prijsvorming in de gezondheidszorg te verbeteren, door de ziekenhuisfinanciering te koppelen aan geboekte resultaten en de ontwikkeling van poliklinische zorg.

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

5. Verdere stappen te ondernemen om het ondernemingsklimaat te verbeteren door de administratieve rompslomp te verminderen en te zorgen voor de invoering van een strategie voor elektronisch bestuur en wetgeving betreffende betalingsachterstanden. De kwaliteit en de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat te verbeteren en corruptie doeltreffender te bestrijden. De toegang tot financiering te verbeteren voor kmo's en startende bedrijven.
6. De benutting van EU-middelen te versnellen. Ervoor te zorgen dat de wetgeving inzake overheidsopdrachten correct wordt uitgevoerd door de voorafgaande controles door het bureau voor overheidsopdrachten uit te breiden om onregelmatigheden te voorkomen.
7. De onafhankelijkheid van nationale regelgevende instanties en de bestuurlijke capaciteit in met name de energie- en transportsectoren, alsook voor afval- en waterbeheer te versterken. Belemmeringen voor markttoegang, quota, territoriale beperkingen en gereguleerde prijzen af te schaffen en de marktstructuur te voltooien door een transparante groothandelsmarkt voor elektriciteit en aardgas tot stand te brengen. De projecten inzake elektriciteits- en gasverbindingen te versnellen en de capaciteit om verstoringen te verhelpen, te versterken. De inspanningen op te voeren om de energie-efficiëntie verder te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter