



Brüssel, den 13. Juni 2016
(OR. en)

9192/16

ECOFIN 445
UEM 192
SOC 309
EMPL 205
COMPET 279
ENV 324
EDUC 179
RECH 171
ENER 187
JAI 433

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 9120/16 ECOFIN 412 UEM 162 SOC 276 EMPL 172 COMPET 249 ENV
293 EDUC 149 RECH 141 ENER 154 JAI 399 - COM(2016) 323 final

Betr.: Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen
Reformprogramm Bulgariens 2016 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Konvergenzprogramm Bulgariens 2016

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2016) 323 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

zum nationalen Reformprogramm Bulgariens 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Bulgariens 2016

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Bulgarien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2016 für Bulgarien wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Bulgariens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 8. März 2016 nahm die Kommission eine Mitteilung mit den Ergebnissen der eingehenden Überprüfung an. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Bulgarien übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Die Wirtschaft ist insbesondere gekennzeichnet durch verbleibende Schwächen im Finanzsektor und eine hohe Verschuldung der Unternehmen im Kontext hoher Arbeitslosigkeit.

- (3) Am 15. April 2016 übermittelte Bulgarien sein nationales Reformprogramm 2016 und sein Konvergenzprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates³ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

- (5) Bulgarien unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Konvergenzprogramm 2016 plant die Regierung eine allmähliche Verbesserung des Gesamtsaldos auf -1,9 % des BIP im Jahr 2016 und -0,2 % des BIP im Jahr 2019. Das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP soll ab 2017 erreicht werden. Gemäß dem Konvergenzprogramm soll die Schuldenquote im Jahr 2018 mit 31,8 % ihren Höchststand erreichen und 2019 auf 30,8 % sinken. Das diesen Projektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist leicht optimistisch. Die Maßnahmen zur Untermauerung der geplanten Defizitziele ab 2017 wurden nicht ausreichend spezifiziert. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2016 davon aus, dass 2016 – und bei einer unveränderten Politik auch im Jahr 2017 – das Risiko einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel besteht. Ausgehend von seiner Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass Bulgarien die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich weitgehend erfüllt. Es sind allerdings weitere Maßnahmen notwendig, um die Erfüllung der Vorgaben 2016 und 2017 zu gewährleisten.
- (6) Bulgarien hat bei der Umsetzung der letztjährigen Empfehlung, die Ausgaben im Gesundheitswesen effizienter zu gestalten, einige Fortschritte erzielt, und zwar insbesondere durch Vorlage einer nationalen Gesundheitskarte, die es ermöglichen wird, medizinische Leistungen im Einklang mit räumlichen Kriterien und den Bedürfnissen der Bevölkerung zu planen. Das bulgarische Gesundheitssystem steht vor großen Herausforderungen, die u.a. begrenzten Zugang, eine unzureichende Finanzausstattung und schlechte gesundheitliche Ergebnisse umfassen. Trotz der jüngsten Bemühungen zur Verbesserung der Steuererhebung bildet die Schattenwirtschaft nach wie vor eine große Herausforderung, die die öffentlichen Einnahmen beeinträchtigt. Schwarzarbeit, einschließlich einer Untererfassung von Entgelten und der Umgehung von Sozialversicherungsbeiträgen verzerrt den Arbeitsmarkt und reduziert die Steuereinnahmen.
- (7) Fälle gewagter Geschäftspraktiken im Finanzsektor, insbesondere im Bankensektor, haben in Verbindung mit ineffizienter Aufsicht ein Umfeld geschaffen, in dem sich Ungleichgewichte anhäufen konnten. Ein transparenter und im Einklang mit international bewährten Verfahren erfolgender Abschluss der kürzlich eingeleiteten Überprüfungen der Banken-, Versicherungs- und Pensionsfondssektoren sowie die erforderlichen Folgemaßnahmen werden das Vertrauen in den Finanzsektor stärken. Darüber hinaus werden weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Finanzaufsicht sowohl im Banken- als auch im Nichtbankensektor eine wichtige Rolle bei der Stärkung des Finanzsystems und für dessen Unterstützung der einsetzenden makroökonomischen Erholung spielen.

- (8) Der Arbeitsmarkt hat eine bescheidene Erholung zu verzeichnen, die bestehenden Schwächen behindern jedoch weiterhin das Wachstum und beschränken die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft. Die Anpassung des Arbeitsmarktes wird durch die strukturelle Beschaffenheit der Langzeitarbeitslosigkeit, eine schrumpfende und alternde Erwerbsbevölkerung, eine geringe Beteiligung am Arbeitsmarkt und ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage behindert. Während die Arbeitslosigkeit allmählich sinkt, bestehen nach wie vor große Herausforderungen, z.B. in Bezug auf Langzeitarbeitslose und junge Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen könnten eine stärkere Rolle dabei spielen, diese Gruppen beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die Aktivierung von Menschen, die Sozialleistungen beziehen, leidet unter der Aufsplitterung und begrenzten Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Agenturen, die Leistungen und Dienste für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erbringen. Im Rahmen eines Pilotprojekts wurden Zentren für Beschäftigung und soziale Unterstützung geschaffen, die Arbeitsvermittlungs- und Sozialdienste verknüpfen. Es wurde jedoch noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob das Projekt nach seinem Ablauf im Dezember 2016 in größerem Maßstab fortgesetzt werden soll.
- (9) Obwohl der Mindestlohn in Bulgarien immer noch der niedrigste in der Union ist, hat er sich seit 2011 beträchtlich erhöht, und der Mangel an objektiven Kriterien für die Mindestlohnfestsetzung schafft Unsicherheit. Trotz der Bemühungen der Regierung und der Sozialpartner in diesem Bereich hat Bulgarien noch keine klaren Leitlinien oder transparenten Kriterien für eine Mindestlohnregelung, die deren Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, soziale Bedingungen und Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen.
- (10) Das Risiko der Armut bzw. der sozialen Ausgrenzung und die Ungleichheit bleiben in Bulgarien nach wie vor sehr hoch. Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung werden durch permanente Herausforderungen in Bezug auf die Integration der Roma in den Arbeitsmarkt, die Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben und die Verbesserung des Umfangs und der Wirksamkeit der sozial-, gesundheits- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen behindert. Die allgemeine Mindesteinkommensregelung unterstützt und erreicht die Bevölkerung nur bedingt. Die Höhe der Beihilfe liegt unter der Armutsgrenze und wurde nicht an die Erhöhungen von Durchschnitts- und Mindestlohn in den letzten Jahren angepasst. Schätzungen zufolge erhält ein großer Teil der vorgesehenen Begünstigten keine Leistungen. Eine bessere Einbindung der Zielgruppen bei gleichzeitiger Erhaltung der haushaltspolitischen Verantwortung würde dazu beitragen, Armut zu lindern.

- (11) Das Bildungssystem verfügt über nur begrenzte Kapazitäten zur Einbeziehung benachteiligter Gruppen und zur Vermittlung einschlägiger Kompetenzen. Schutzbedürftige Gruppen wie Roma und Schülerinnen und Schüler aus benachteiligten Familien begegnen nach wie vor erheblichen Hindernissen, was den Zugang zu Bildung und den Bildungsabschluss betrifft. Die Einschreibungszahlen der Roma sind auf allen Ebenen des Bildungssystems deutlich geringer als bei anderen Gruppen. Die Quote der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger steigt weiter an und liegt besonders hoch in ländlichen Gebieten und weniger entwickelten Regionen. Um Bildungsergebnisse zu verbessern und Schulabbruch zu verhindern ist es von grundlegender Bedeutung, benachteiligten Kindern die Teilnahme an der Vorschulbildung zu ermöglichen. Ein vom Parlament im September 2015 verabschiedetes Vorschul- und Schulbildungsgesetz ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Reform des Schulsystems. Die Umsetzung dieser Rechtsvorschriften dürfte zusammen mit gezielten Maßnahmen zur Überwindung nichtgesetzlicher Schranken für eine vollumfängliche Teilnahme benachteiligter Gruppen an Bildung dazu beitragen, das Wachstumspotenzial der bulgarischen Wirtschaft und den sozialen Zusammenhalt langfristig zu verbessern. Einschreibungen und Abschlussraten in der Hochschulbildung steigen und die Beschäftigungsquote der Hochschulabsolventen erholt sich langsam, bleibt jedoch deutlich unter dem EU-Durchschnitt.
- (12) Es bestehen weiterhin erhebliche Risiken aufgrund der hohen Verschuldung der Unternehmen und der Hindernisse für den Schuldenabbau. Der bestehende Rechtsrahmen für Insolvenzverfahren bietet nur wenig Spielraum für eine wirksame Schuldenumwandlung und geht kaum auf die hohe Verschuldung der Unternehmen ein. Reformen zur Erleichterung der Insolvenzverfahren für Unternehmen könnten den Schuldenabbau verbessern und den Weg für neue Darlehen und Investitionen ebnen.
- (13) Das öffentliche Auftragswesen in Bulgarien leidet nach wie vor unter strukturellen Schwächen, einschließlich systematischer Unregelmäßigkeiten bei den Beschaffungsverfahren, fehlender Verwaltungskapazität und unzureichender Kontrollmechanismen, zusammen mit systematischen Einspruchsverfahren, die die Arbeiten vor Ort häufig verzögern. Bei der Umstellung auf das vollständig elektronische Beschaffungswesen (e-Vergabe) wurden nur begrenzte Fortschritte erzielt. Die Mängel im bulgarischen öffentlichen Beschaffungswesen haben zur Aussetzung von Zahlungen und Finanzkorrekturen in Finanzierungsprogrammen der EU geführt und wirken sich auch auf das allgemeine Unternehmensumfeld aus.

- (14) Instabile politische Maßnahmen und mangelndes Vertrauen in wichtige öffentliche Institutionen wie das Justizwesen stellen erhebliche Hindernisse für Investitionen in die bulgarische Wirtschaft dar. Die langsame Umsetzung der Reformen in der öffentlichen Verwaltung und in bestimmten Sektoren wie Forschung, Innovation und Energie behindert Fortschritte bei der Verbesserung des Investitionsklimas. Obwohl Bulgarien einen strategischen Rahmen festgelegt hat, um die öffentliche Verwaltung zu reformieren und zu modernisieren, werden nur langsam Fortschritte erzielt und die Umsetzung häufig verschoben. Obwohl einige dahingehende Anstrengungen unternommen wurden, sind neue Rechtsvorschriften nach wie vor nicht Gegenstand einer systematischen Folgenabschätzung. Häufige Änderungen des Rechtsrahmens führen zu Unsicherheit und beeinträchtigen das Unternehmensumfeld. Korruption bietet nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis, und die Reaktion der nationalen Behörden auf dieses Problem wird weiterhin durch schwache und fragmentierte Institutionen behindert. Empfehlungen für die Reform des Justizwesens und die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität erhält Bulgarien im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens. Daher sind diese Bereiche nicht Gegenstand der länderspezifischen Empfehlungen für Bulgarien, wenngleich sie von entscheidender Bedeutung für das allgemeine Unternehmensumfeld sind.
- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Bulgariens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Bulgarien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Bulgarien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

- (16) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm geprüft; seine Stellungnahme⁴ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (17) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm geprüft. Die Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider –

⁴ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass Bulgarien 2016 und 2017

1. eine jährliche Haushaltskorrektur von 0,5 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2016 und 2017 erreicht; die Steuererhebung weiter verbessert und Maßnahmen ergreift, um das Ausmaß der informellen Wirtschaft einschließlich der Schwarzarbeit zu reduzieren;
2. die Überprüfung der Aktiva-Qualität und der Stresstests der Banken bis Ende 2016 fertigstellt; die Bilanzüberprüfung und die Stresstests der Versicherungsunternehmen und die Überprüfung der privaten Pensionsfonds bis Ende 2016 abschließt; erforderlichenfalls Folgemaßnahmen in allen drei Sektoren ergreift und die Aufsicht im Banken- und Nichtbankenbereich weiter verbessert;
3. die Sozialfürsorge, einschließlich der einschlägigen sozialen Dienste, und die aktive Arbeitsmarktpolitik verstärkt und miteinander verknüpft, insbesondere für Langzeitarbeitslose und junge Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren; in größerem Umfang hochwertige Bildung für benachteiligte Gruppen, einschließlich der Roma bereitstellt; die Effizienz des Gesundheitssystems durch eine Verbesserung des Zugangs, der Finanzausstattung sowie der gesundheitlichen Ergebnisse steigert; in Abstimmung mit den Sozialpartnern Leitlinien und Kriterien für die Festlegung des Mindestlohns aufstellt; den Anwendungsbereich und die Angemessenheit der Mindesteinkommensregelung erweitert;
4. den Insolvenzrahmen reformiert, um Sanierungs- und Abwicklungsverfahren zu beschleunigen und deren Effizienz und Transparenz zu verbessern; die Kapazitäten der Gerichte in Bezug auf Insolvenzverfahren erweitert; die Kapazitäten der Agentur für die öffentliche Auftragsvergabe und der öffentlichen Auftraggeber verstärkt und die Planung und Überwachung der Vergabeverfahren verbessert, indem es insbesondere seine nationale Strategie für die Entwicklung des öffentlichen Auftragswesens (2014–2020) uneingeschränkt umsetzt; die Einführung von e-Vergabe beschleunigt.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident
