

Brussel, 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

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	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
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2016 van Bulgarije

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2016) 323 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD
van ...
over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Bulgarije
en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2016 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 Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

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 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Bulgarije heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Bulgarije gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Bulgarije bij de tenuitvoerlegging van de door de Raad op 14 juli 2015 vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft geboekt, alsmede de vorderingen die Bulgarije richting zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft gemaakt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling waarin de resultaten van de diepgaande evaluatie werden gepresenteerd. De analyse van de Commissie brengt haar ertoe te concluderen dat Bulgarije buitensporige macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. De economie wordt met name gekenmerkt door aanhoudende kwetsbaarheden in de financiële sector en een hoge schuldenlast van het bedrijfsleven in een context van hoge werkloosheid.

- (3) Op 15 april 2016 heeft Bulgarije zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn convergentieprogramma 2016 ingediend. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad³ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden over de toepassing van deze bepaling verstrekt in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur.

³ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

- (5) Bulgarije valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar convergentieprogramma 2016 gaat de regering uit van een geleidelijke verbetering van het nominale saldo tot -1,9 % van het bbp in 2016 en -0,2 % van het bbp in 2019. De budgettaire middellangetermijndoelstelling - een structureel tekort van 1 % van het bbp - wordt naar verwachting bereikt vanaf 2017. Volgens het convergentieprogramma zou de overheidsschuldquote in 2018 pieken op 31,8% en daarna dalen tot 30,8% in 2019. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is enigszins optimistisch. De maatregelen die nodig zijn om vanaf 2017 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, zijn niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie bestaat bij ongewijzigd beleid zowel in 2016 als in 2017 het risico op enige afwijking van het aanpassingstraject richting de budgettaire middellangetermijndoelstelling. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdende met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van oordeel dat Bulgarije naar verwachting in grote lijnen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Niettemin zullen in zowel 2016 als 2017 verdere maatregelen nodig zijn om voor naleving te zorgen.
- (6) Bulgarije heeft enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de aanbeveling van verleden jaar om de efficiëntie van de uitgaven voor gezondheidszorg te verhogen, in het bijzonder door een nationale gezondheidskaart op te stellen, waardoor de medische uitgaven kunnen worden gepland overeenkomstig territoriale criteria en de behoeften van de bevolking. De Bulgaarse gezondheidszorg wordt geconfronteerd met belangrijke uitdagingen, waaronder beperkte toegang, geringe financiering en slechte gezondheidsresultaten. Ondanks recente inspanningen om de belastinginning te verbeteren, vormt de schaduw economie nog steeds een aanzienlijk probleem voor de overheidsinkomsten. Zwartwerk, met inbegrip van niet-aangegeven bezoldigingen en ontduiking van sociale zekerheidsbijdragen, verstoort de arbeidsmarkt en leidt tot lagere belastingontvangsten.
- (7) Gevallen van onvoorzichtige ondernemerspraktijken binnen de financiële sector, met name in de banksector, in combinatie met een inefficiënt toezicht, hebben geleid tot een omgeving waarin het aantal onevenwichtigheden kan oplopen. De voltooiing - op transparante wijze en overeenkomstig de beste internationale praktijken - van de onlangs gestarte doorlichtingen van de bank-, verzekerings- en pensioenfondssector en de uitvoering van de noodzakelijke follow-up zullen het vertrouwen in de financiële sector versterken. Daarnaast zullen volgehouden inspanningen om het financieel toezicht te verbeteren, zowel in de bancaire als niet-bancaire sectoren, een belangrijke rol spelen bij de versterking van het financiële stelsel, zodat dit het prille macro-economische herstel kan ondersteunen.

- (8) De arbeidsmarkt kende een bescheiden herstel, maar resterende zwakke punten blijven de groei belemmeren en beperken de aanpassingscapaciteit van de economie. De aanpassing van de arbeidsmarkt wordt gehinderd door het structurele karakter van de langdurige werkloosheid, een krimpende en vergrijzende beroepsbevolking, lage arbeidsmarktparticipatie en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. Hoewel de werkloosheids-situatie geleidelijk verbetert, zijn er nog steeds aanzienlijke problemen, bijvoorbeeld met betrekking tot langdurig werklozen en jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen. Een actief arbeidsmarktbeleid kan een belangrijkere rol spelen bij het helpen van deze groepen om toegang tot de arbeidsmarkt te verkrijgen. Het activeren van uitkeringstrekkers wordt belemmerd door de versnippering van en de beperkte samenwerking tussen de verschillende agentschappen die actief zijn op het vlak van welzijnsvoorzieningen en arbeidsmarktintegratie. In het kader van een proefproject zijn specifieke centra voor arbeidsbemiddeling en sociale bijstand opgericht, die de opdrachten van een arbeidsbureau en een bureau voor sociale bijstand combineren. Er is evenwel nog niet besloten om na afloop van het proefproject in december 2016 het project op een grotere schaal te implementeren.
- (9) Hoewel het minimumloon in Bulgarije nog steeds het laagste is van de Unie, is het sinds 2011 aanzienlijk gestegen. Doordat er geen objectieve criteria bestaan voor de vaststelling ervan, wordt onzekerheid gecreëerd. Ondanks de inspanningen van de regering en de sociale partners op dit vlak, heeft Bulgarije nog steeds geen duidelijke richtsnoeren of transparante criteria voor de vaststelling van het minimumloon waarin rekening wordt gehouden met het effect ervan op de schepping van banen, de sociale voorwaarden en het concurrentievermogen.
- (10) Het percentage personen waarvoor armoede of sociale uitsluiting dreigt en de sociale ongelijkheid blijven in Bulgarije zeer hoog. Vooruitgang bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting wordt belemmerd door aanhoudende problemen bij het integreren van Roma op de arbeidsmarkt, het faciliteren van de overgang van school naar werk en het verbeteren van de betere dekking en doeltreffendheid van het sociale, gezondheidszorg- en arbeidsmarktbeleid. De algemene minimuminkomensregeling voorziet slechts in een zeer geringe mate van bijstand aan de bevolking en bereikt maar een zeer beperkt deel ervan. Het niveau van de vergoeding ligt onder de armoedegrens en is niet aangepast aan de ontwikkeling van het gemiddelde en minimumloon in de voorbije jaren. Uit ramingen over de dekking van de regeling blijkt dat een aanzienlijk deel van de beoogde begunstigden geen uitkering ontvangt. Een beter bereik bij de doelgroepen - met handhaving van de budgettaire verantwoordelijkheid - zou bijdragen tot een vermindering van de armoede.

- (11) Het onderwijs heeft maar een beperkte capaciteit om kwetsbare groepen op te nemen en lerenden nuttige vaardigheden bij te brengen. Kwetsbare groepen zoals Roma en kinderen van arme gezinnen hebben het nog altijd bijzonder moeilijk om toegang te krijgen tot het onderwijs en hun opleiding af te maken. De participatiegraad van Roma is op alle onderwijs-niveaus aanzienlijk lager dan bij niet-Roma. Het percentage vroegtijdige schoolverlaters blijft stijgen en is bijzonder hoog in plattelandsgebieden en minder ontwikkelde regio's. Het wegnemen van belemmeringen voor participatie in voor- en vroegschoolse educatie van kansarme kinderen is essentieel om onderwijsprestaties te verbeteren en schooluitval te voorkomen. Met een nieuwe wet betreffende voorschools en schoolonderwijs die in september 2015 door het parlement is vastgesteld, is een belangrijke stap gezet in de richting van een grondige onderwijs hervorming. De uitvoering van deze wetgeving, in combinatie met gerichte maatregelen voor de opheffing van belemmeringen van niet-wetgevende aard voor de volledige onderwijsparticipatie van kansarme kinderen, moet op lange termijn bijdragen tot de verbetering van het groeipotentieel van de Bulgaarse economie en de sociale samenhang. De inschrijvings- en slagingspercentages in het hoger onderwijs vertonen een stijgende trend en de arbeidsparticipatie van pas afgestudeerden neemt opnieuw geleidelijk toe, hoewel zij aanzienlijk onder het EU-gemiddelde blijft.
- (12) Risico's als gevolg van hoge bedrijfsschulden en belemmeringen voor schuldafbouw blijven aanzienlijk. Het bestaande insolventiekader biedt weinig ruimte voor een doeltreffende schuldherschikking en doet weinig aan de hoge schuldenlast van het bedrijfsleven. Hervormingen ter vereenvoudiging van de voor ondernemingen geldende insolventie-procedures zouden bevorderlijk kunnen zijn voor de schuldafbouw en de weg kunnen effenen voor nieuwe leningen en investeringen.
- (13) Het systeem voor overheidsopdrachten in Bulgarije blijft kampen met structurele tekortkomingen, inclusief systemische onregelmatigheden in aanbestedingsprocedures, ontoereikende bestuurlijke capaciteit en gebrekkige controlemechanismen, waarbij zaken stelselmatig voor de rechtbank worden gebracht, hetgeen vaak resulteert in vertraging bij de concrete uitvoering van de werken. Bij de overgang naar een volledige invoering van elektronische aanbestedingen is slechts beperkte vooruitgang geboekt. De tekortkomingen van het Bulgaarse systeem voor overheidsopdrachten hebben geleid tot een onderbreking van de betalingen en tot financiële correcties in de EU-financieringsprogramma's en hebben ook gevolgen voor het ruimere ondernemingsklimaat.

- (14) Een onstabiel beleid en gebrek aan vertrouwen in essentiële overheidsinstellingen, zoals de rechterlijke macht, vormen belangrijke belemmeringen voor investeringen in de Bulgaarse economie. De trage uitvoering van hervormingen van de overheidsdiensten en hervormingen in specifieke sectoren zoals onderzoek, innovatie en energie bemoeilijken de verbetering van het investeringsklimaat. Hoewel Bulgarije een strategisch kader voor de hervorming en modernisering van zijn overheidsdiensten heeft vastgesteld, wordt slechts langzaam vooruitgang geboekt en wordt de uitvoering vaak uitgesteld. Nieuwe wetgeving wordt niet onderworpen aan systematische effectbeoordeling. Er zijn wel enige inspanningen geleverd om hierin verandering te brengen. Veelvuldige wijzigingen in het rechtskader leiden tot onzekerheid en zijn nadelig voor het ondernemingsklimaat. Corruptie blijft een aanzienlijk probleem en de reactie van de nationale autoriteiten hierop wordt nog steeds gehinderd door zwakke en versnipperde instellingen. In het kader van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme krijgt Bulgarije aanbevelingen op het gebied van gerechtelijke hervorming en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Hoewel deze terreinen essentieel zijn voor het algemene ondernemingsklimaat, komen zij daarom niet aan de orde in de landspecifieke aanbevelingen voor Bulgarije.
- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Bulgarije verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Bulgarije zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Bulgarije, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (4) weergegeven.

- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma onderzocht en zijn advies⁴ daarover is met name in onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.
- (17) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. De aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (4) weergegeven,

⁴ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Bulgarije in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. In 2016 en in 2017 een jaarlijkse budgettaire aanpassing van 0,5 % van het bbp realiseren in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. De belastinginning verder verbeteren en maatregelen nemen om de omvang van de informele economie, met inbegrip van zwartwerk, te verminderen.
2. Tegen eind 2016 de doorlichting van de kwaliteit van de activa en de stresstest van de banken voltooien. Tegen eind 2016 de doorlichting van de balans en de stresstest van de verzekeringsmaatschappijen en de doorlichting van de activa van de particuliere pensioenfondsen afronden. Waar nodig in de drie sectoren follow-upmaatregelen nemen en het bancaire en niet-bancaire toezicht blijven verbeteren.
3. De welzijnsvoorzieningen, met inbegrip van relevante sociale diensten, en het actief arbeidsmarktbeleid versterken en integreren, in het bijzonder voor langdurig werklozen en jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen. Zorgen voor meer kwaliteitsonderwijs voor achtergestelde groepen, met inbegrip van Roma. De efficiëntie van de gezondheidszorg en de resultaten op het vlak van gezondheid verhogen door een betere toegang en financiering. In overleg met de sociale partners richtsnoeren en criteria bepalen voor de vaststelling van het minimumloon. De dekking en toereikendheid van de minimuminkomensregeling verbeteren.
4. Het insolventiekader hervormen om de herstel- en afwikkelingsprocedures te versnellen en hun doeltreffendheid en transparantie te verbeteren. De capaciteit van de rechterlijke instanties met betrekking tot insolventieprocedures verbeteren. De capaciteit van het bureau voor overheidsopdrachten en de aanbestedende diensten versterken en de vormgeving van en de controle op openbare aanbestedingsprocedures verbeteren door met name de nationale strategie voor de ontwikkeling van de sector overheidsopdrachten (2014-2020) ten volle uit te voeren. De invoering van elektronische aanbestedingen versnellen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
