

Bryssel den 7 juni 2018
(OR. en)

9191/1/18
REV 1 (cs,da,el,es,et,fi,hr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,
pt,ro,sk,sl,sv)

ECOFIN 449
UEM 150
SOC 266
EMPL 204
COMPET 330
ENV 319
EDUC 171
RECH 194
ENER 153
JAI 460

FÖLJENOT

Komm. dok. nr: COM(2018) 402 final/2

Ärende: Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Bulgariens nationella reformprogram 2018 med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2018

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 402 final/2.

Bilaga: COM(2018) 402 final/2



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 31.5.2018
COM(2018) 402 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects the COM (2018) 402 final of 23.5.2018

Concerns all languages versions

Level of sensibility removed from the cover page

The text should read as follows:

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2018

med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2018

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2018

med avgivande av rådets yttrande om Bulgariens konvergensprogram 2018

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation³,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner⁴,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 22 november 2017 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2018 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Den tog vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 22 mars 2018. Den 22 november 2017 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Bulgarien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2018) 402 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 och P8_TA(2018)0078.

- (2) Landsrapporten 2018 för Bulgarien⁵ offentliggjordes den 7 mars 2018. Den innehöll en bedömning av hur väl Bulgarien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 11 juli 2017, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 7 mars 2018⁶. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Bulgarien har makroekonomiska obalanser. Det förekommer sårbarheter i finanssektorn i kombination med hög skuldsättning och nödlidande lån i företagssektorn, och samtidigt har arbetsmarknaden inte anpassat sig fullständigt.
- (3) Den 19 april 2018 lade Bulgarien fram sitt nationella reformprogram för 2018 och sitt konvergensprogram för 2018. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna beaktas. Bulgariens nationella reformprogram omfattar såväl kortsiktiga som långsiktiga åtaganden och behandlar även utmaningarna i landsrapporten för 2018. I synnerhet aviseras åtgärder för att stärka tillsynen över banker och andra företag, förbättra insolvensregelverket och motverka andra svagheter som uppdagades vid stresstesterna 2016. Det innehåller också åtgärder för att stärka skatteuppbörden och tackla den svarta ekonomin, målinrikta de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna bättre, öka det sociala skyddet och ta itu med olika utmaningar på områdena hälso- och sjukvård samt utbildning. Sammantaget skulle ett verksamt genomförande av det nationella reformprogrammet stödja korrigeringen av obalanser.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁷ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse⁸.
- (5) Bulgarien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt konvergensprogrammet för 2018 planerar regeringen att gå från ett samlat överskott på 0,9 % av BNP 2017 till en balanserad budget 2018 och ett överskott på 0,3 % av BNP 2019, 0,5 % 2020 och 0,2 % 2021. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1 % av BNP – räknar man med att uppfylla med marginal under hela programperioden. Enligt konvergensprogrammet för 2018 kommer den offentliga skuldkvoten att sjunka gradvis från 25,4 % av BNP 2017 till 19,4 % 2021. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Enligt kommissionens vårprognos 2018 beräknas det strukturella saldot stanna på plussidan men sjunka från 0,9 % av BNP 2017 till 0,6 % av BNP 2018 och

⁵ SWD(2018) 201 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

sedan ligga kvar på samma nivå 2019. Det strukturella saldoto förväntas således hålla sig över det medelfristiga budgetmålet båda åren. Sammantaget anser rådet att Bulgarien kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2018 och 2019.

- (6) Att öka finanspolitikens effektivitet är av yttersta vikt. Skatteintäkterna och skattedisciplinen är bättre, men snarare till följd av bättre ekonomiska utsikter än av bättre skatteförvaltning och skatteuppbörd. Effektiviteten för offentliga utgifter i Bulgarien är mycket låg. Därför är det viktigt att reformera förvaltningen av de offentliga finanserna, och nuvarande ekonomiska och finanspolitiska förhållanden är särskilt gynnsamma för sådana reformer. De statligt ägda företagens ekonomiska resultat är svaga jämfört med andra länder i regionen och med den privata sektorn, och detta är en källa till osäkerhet och risk för de offentliga finanserna, eftersom fordringar på de företagen utgör eventualförpliktelser. Generellt fortsätter styrningen av de statligt ägda företagen att vara ett problemområde, där man inte uppfyller internationella normer. Vidare är reformer på området mycket viktiga för företagsklimatet.
- (7) Soliditeten i den finansiella sektorn blev allt bättre trots kvarstående sårbarheter. Andelen nödlidande företagslån är fortfarande hög, även om den har minskat. Kapitalbuffertarna är i medeltal tillräckliga, vilket skapar utrymme för skuldsanering. Märkbara framsteg med att förbättra tillsynen över finanssektorn konstateras, men en del viktiga åtgärder har ännu inte genomförts fullt ut. Att dämpa de återstående risker som är knutna till exponeringen mot närstående parter och förbättra värderingen av tillgångarna är avgörande för att ytterligare stärka balansräkningarna och stärka bankernas och försäkringsbolagens resiliens.
- (8) Verkningslösa insolvensregler hämmar arbetet på att reducera skuldsättningen i den privata sektorn och på att avveckla nödlidande lån. Förfarandena är långdragna och återvinningsgraden är låg. Vissa inslag för att få regelverket att fungera saknas fortfarande, i synnerhet regler för att skriva av skulder och ge företagare en andra chans inom rimlig tid efter konkursen. Eftersom det saknas uppgiftsinsamling och lämpliga kontrollverktyg, går det inte att bedöma ändamålsenligheten hos vare sig äldre eller nyare förfaranden, vilket även gäller förfaranden för omstrukturering av företag.
- (9) Mycket arbete är fortfarande odeklarerat, vilket inverkar kraftigt på skatteintäkter, arbetsförhållanden och inkomstens tillräcklighet efter pensionering. Bulgarien har nyligen vidtagit ett antal åtgärder inriktade på att förbättra situationen. De omfattar endagskontrakt inom jordbruket, förbättrat samarbete mellan skatte- och arbetsmarknadsmyndigheterna samt ökade insatser på att skapa insikt om de negativa konsekvenserna för arbetstagarna. Resultaten kommer att bero på hur verksamt de genomförs. Det är viktigt med en snabbare övergång till formell ekonomi för att uppnå inkluderande tillväxt och säkerställa skäliga arbetsförhållanden för alla.
- (10) Arbetsmarknaden har blivit bättre, men utmaningar kvarstår. Sysselsättningen nådde nivåerna från före krisen, och arbetslösheten ligger under EU-genomsnittet. Men den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden ger inte samma fördelar till hela befolkningen i arbetsför ålder. Långtidsarbetslösa, unga som varken arbetar eller studerar, romer och personer som bor i fattiga regioner eller på landsbygden har fortfarande mycket svårt att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden. Att befolkningen blir äldre och krymper, i kombination med en sysselsättningsgrad under EU-genomsnittet, leder till brist på arbetskraft och kompetens, vilket försvagar de ekonomiska utsikterna på längre sikt. Det vore därför befogat med stärkt fokus på

kompetenslyft och utbildning. Det borde gå att få fler i arbete och förbättra anställbarheten med en blandning av ändamålsenliga uppsökande åtgärder, aktiva arbetsmarknadsåtgärder och sociala förmåner.

- (11) När det gäller skillnader i inkomst och tillgång till tjänster (utbildning, hälso- och sjukvård samt boende) liksom risken att drabbas av fattigdom eller social utestängning ligger Bulgarien bland de högsta i EU. Två femtedelar av befolkningen riskerade 2016 att drabbas av fattigdom eller social utestängning, och inkomsterna i de rikaste 20 % av hushållen var nästan åtta gånger så höga som i de fattigaste 20 %. Anslagen till socialt skydd är låga, inbegripet det allmänna systemet för minimiinkomst, som har begränsad dels omfattning och tillräcklighet, dels effekt på fattigdom och ojämlikhet. En objektiv beräkningsmodell för att justera förmånsnivåerna saknas. Trots den senaste tidens förbättringar är det sociala biståndet och minimipensionerna inte tillräckligt stora, ger det sociala trygghetssystemet inte tillräckligt stöd till de mest utsatta eller missgynnade grupperna, t.ex. romer, barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och personer på landsbygden. Socialtjänstens insatser är fortfarande svaga, och integreringen med arbetsförmedlingstjänster och annan typ av stöd är ofullständig.
- (12) Minimilönen sätts utan någon tydlig och transparent mekanism, och andelen arbetstagare med minimilön har mer än fördubblats under de senaste sex åren. På grund av att en sådan mekanism saknas kan det bli svårare att uppnå en god balans mellan målen hög sysselsättning och god konkurrenskraft, med bibehållen skälig ersättning för arbete. Detta skapar dessutom osäkerhet som kan inverka negativt på förutsägbarheten i näringslivet. Regeringen har lagt fram förslag på en lönesättningsmekanism för minimilön för att åtgärda bristen. Arbetsmarknadens parter är dock oeniga på denna punkt. I budgetprognosen har regeringen vidare planerat ökningsar av minimilönen fram till 2020. Bulgarien ratificerade 2018 Internationella arbetsorganisationens konvention om fastställande av minimilöner. Detta kan vara en bra utgångspunkt för att fastställa en objektiv mekanism.
- (13) Begränsad tillgång till hälso- och sjukvård på grund av låga offentliga utgifter, ojämn fördelning av begränsade resurser och låg täckningsgrad för sjukförsäkringen är fortfarande en stor utmaning. Den låga nivån på de offentliga anslagen måste kompenseras med stora utgifter för den enskilde, främst i form av patientavgifter. Andelen bulgarer utan sjukförsäkring är hög i förhållande till de flesta av EU-länderna. Skillnaderna i hur läkarna är fördelade på distrikten och det låga antalet sjuksköterskor är fortfarande problem. Men en positiv sak är att antalet läkare som lämnar Bulgarien har sjunkit på senare tid. Sådana insatser som den nationella hälso- och sjukvårdstrategin bör användas till att tackla svagheterna.
- (14) Trots den senaste tidens åtgärder för att modernisera utbildningssystemet är utbildningsresultaten låga och starkt påverkade av socioekonomisk status. Barn från mindre gynnade familjer, särskilt romer, har inte likvärdiga utbildningsmöjligheter. Många lämnar skolan tidigt, och det får negativa följder längre fram i livet för anställbarhet och möjligheter att få ett arbete. Det är fortfarande en utmaning att tillhandahålla inkluderande, grundläggande kvalitetsutbildning i etniskt blandade förskolor, skolor och klasser. Läroplansreformen är inriktad på att förbättra utbildningsresultat och digital kompetens. Men den digitala kompetensen är fortfarande bland de lägsta i EU och varierar mellan olika socioekonomiska grupper. Trots den senaste tidens åtgärder är yrkesutbildningen fortfarande inte tillräckligt anpassad till arbetsmarknadens behov. En reform av den högre utbildningen är på gång, men det är svårt att angripa kompetensbrister förorsakade av skev fördelning av

utexaminerade på ämnesområden. Få deltar i vuxenutbildning, trots ett stort behov av höjd kompetens. Mot bakgrund av att lärarkåren åldras har åtgärder för att hantera kommande lärarbrist påbörjats. Lärarutbildningarna har blivit bättre den senaste tiden, men ytterligare förstärkning krävs.

- (15) Många av de åtgärder som ingår i den nationella strategin för offentlig upphandling har införts. De nationella myndigheterna bör lägga mer arbete på att genomföra dem verksamt. Enligt näringslivet och icke-statliga organisationer är handläggningen av offentliga upphandlingar redan på väg att bli bättre. Men öppenhet och korruption är fortfarande orosmoment. Att man allt oftare använder sig av direktupphandling och att det så många gånger bara kommer in ett anbud är omständigheter som kan skada systemets öppenhet och effektivitet allvarligt. Den första oberoende utvärderingen av de nya kontrollfunktionerna vid byrån för offentlig upphandling pågår. Återkommande utvärderingar behövs för att ytterligare optimera byråns kontrollfunktioner. De återstående kompetensproblemen i den offentliga förvaltningen, även på kommunal nivå, kräver ytterligare insatser inriktade på professionalisering, standardisering samt att man allvarligt överväger möjligheterna med inköpscentraler. Aggregering av efterfrågan kan också förbättra effektiviteten och ekonomin i upphandlingssystemet. Det krävs fortfarande tankearbete på hur man ska förhindra att viktiga offentliga projekt blir försenade.
- (16) Strukturella brister och stor fragmentering i systemet för forskning, utveckling och innovation inskränker verksamhetens bidrag till produktivitet och tillväxt. Tillverkningen domineras fortfarande av teknik på en låg nivå, och innovationsverksamheten är mycket liten. Anslagen till forskning och utveckling är anmärkningsvärt små både från det offentligas och från näringslivets sida. De långsamma reformerna bromsar övergången till ett innovationsinriktat system. Det finns visserligen många universitet och forskningsinstitut, men endast ett fåtal producerar vetenskapliga resultat på en hög kvalitetsnivå. Tillämpning och marknadsföring av forskningsresultat fortsätter att vara en stor svaghet. Finansieringssystemet för forskning saknar ansökningsomgångar med konkurrensutsättning, internationell bedömning och resultatbaserad finansiering av forskningsinstitutioner. Offentlig-privat samarbete inom forskning och utveckling är outvecklat. Flaggskeppsinitiativet ”Sofia Tech Park” står fortfarande inför ett antal utmaningar, t.ex. följande: ineffektiv styrning, ostadig ledning, underutnyttjad vetenskaplig infrastruktur och bristande långsiktigt finansiellt åtagande från regeringen. Omstrukturering i kombination med effektiv förvaltning och stabila anslag till offentliga forsknings- och innovationsresurser kan ge en optimal effekt på produktiviteten och tillväxten samt stödja omställningen av ekonomin mot verksamheter med högre förädlingsvärde i linje med strategin för smart specialisering.
- (17) Företagsklimatet behöver förbättras ytterligare. Ett antal reformer har antagits, men det praktiska genomförandet släpar efter. Företagen har fortfarande problem med korruption, institutionella brister och brist på arbetskraft. Det går långsamt framåt med reformen av den offentliga förvaltningen och med e-förvaltning. Förvaltningen av den offentliga sektorn skulle vinna på bättre insyn, tydligare regler och ett långsiktigt perspektiv. Den sociala dialogen kan vidareutvecklas och bör, när det behövs, stötts av myndigheterna. Brister i infrastrukturen ger låg effektivitet och dåliga resultat för transportsektorn. Passagerartrafiken på järnväg lider av brist på verklig konkurrens. Välriktade och verksamma åtgärder för att minska luftföroreningarna har inte satts i verket.

- (18) Bulgarien fortsatte att reformera rättsväsendet 2017 och ta itu med brister i kampen mot korruption och organiserad brottslighet. Nyvalen till Högsta domstolen bekräftade de positiva effekterna av de konstitutionella och rättsliga reformer som genomfördes under 2015 och 2016. Reformen av strafflagen har antagits för att förbättra lagföringen av korruption på hög nivå, och ytterligare reformer övervägs. En lag antogs i början av 2018 om inrättandet av en ny samlad antikorrptionsmyndighet för att stärka förebyggande och avskräckande insatser mot korruption på hög nivå. Inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen fortsätter kommissionen att övervaka reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet i Bulgarien. Därför omfattas de områdena inte av de landsspecifika rekommendationerna för Bulgarien, men de har betydelse för utvecklingen av ett positivt företagsklimat i Bulgarien.
- (19) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2018 gjort en omfattande analys av Bulgariens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2018 års landsrapport. Den har även bedömt konvergensprogrammet för 2018, det nationella reformprogrammet för 2018 samt uppföljningen av de rekommendationer Bulgarien har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Bulgarien, utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (20) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2018 och anser att Bulgarien väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.
- (21) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och konvergensprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 2 och 3.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Bulgarien att 2018 och 2019 vidta följande åtgärder:

1. Förbättra skatteuppbörd och effektiviteten i de offentliga utgifterna, även genom att stärka åtgärderna mot den informella ekonomins utbredning. Uppgradera regelverket för styrning av statligt ägda företag så att det ligger i nivå med internationell bästa praxis.
2. Säkerställa uppföljningsåtgärder påkallade av översynen av den finansiella sektorn och genomföra handlingsplanen för tillsyn med inriktning på att stärka kontroll och stabilitet. Säkerställa lämplig värdering av tillgångar, även bankernas säkerheter, genom att stärka skattnings- och revisionsprocessen. Slutföra reformen av insolvensregelverket och främja en fungerande sekundärmarknad för nödlidande lån.

3. Förbättra missgynnade gruppers anställbarhet genom kompetensutveckling och stärka arbetsmarknadsåtgärderna. Förbättra tillgången på inkluderande, grundläggande kvalitetsutbildning, särskilt för romer och andra mindre gynnade grupper. Med ledning av den nationella handlingsplanen för hälso- och sjukvård, förbättra tillgången till hälso- och sjukvård, även genom att sänka patientavgifterna och ta itu med bristen på sjukvårdspersonal. Införa en genomsynlig modell för regelbunden uppgradering av minimilönen och förbättra dess täckning och tillräcklighet.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande