RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 11 iulie 2017

privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei pentru 2017

(2017/C 261/02)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice ([1]), în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice ([2]), în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

(1) La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 9 și 10 martie 2017. La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Bulgaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.

(2) Raportul de țară privind Bulgaria pentru 2017 a fost publicat la 22 februarie 2017. Acesta a evaluat progresele realizate de Bulgaria în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 12 iulie 2016, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări din anii anteriori, precum și progresele realizate de Bulgaria în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. În raport a fost inclus, de asemenea, un bilanț aprofundat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, ale cărui rezultate au fost publicate la 22 februarie 2017. În urma acestei analize, Comisia a concluzionat că Bulgaria se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive. În special, Bulgaria se confruntă în continuare cu dezechilibre legate de fragilitățile persistente din sectorul financiar și de un grad înalt de îndatorare a societăților comerciale în contextul unei rate ridicate a șomajului de lungă durată.

(3) Bulgaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2017 și Programul de convergență pentru 2017 la 17 mai 2017, după termenul stabilit.

([1]) JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

(4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI") aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ([1]), în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza respectiva dispoziție în orientările cu privire la aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernanță economică.

(5) În prezent, Bulgaria face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În Programul său de convergență pentru 2017, guvernul, pornind de la o poziție bugetară echilibrată în 2016, prevede un deficit global de 0,6 % din PIB în 2017. Se preconizează că deficitul global se va îmbunătăți ușor la 0,5 % din PIB în 2018 și se va transforma ulterior într-un mic excedent. Obiectivul bugetar pe termen mediu – un deficit structural de 1 % din PIB – se preconizează să fie atins cu o anumită marjă pe întreaga perioadă de programare. Conform Programului de convergență pentru 2017, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea treptat de la 29,5 % în 2016 la 23,8 % în 2020. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este plauzibil.

(6) La 12 iulie 2016, Consiliul a recomandat Bulgariei ca pentru 2017 să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,5 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu. Din datele privind rezultatul bugetar reiese că Bulgaria și-a depășit deja obiectivul bugetar pe termen mediu în 2016. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2017, soldul structural va reveni de la un excedent de 0,1 % din PIB înregistrat în 2016 la un deficit de 0,4 % din PIB în 2017 și de 0,3 % din PIB în 2018 în ipoteza menținerii politicilor actuale. În ciuda acestei deteriorări, se preconizează că soldul structural va depăși obiectivul bugetar pe termen mediu în ambele exerciții. În general, Consiliul consideră că se preconizează că Bulgaria va respecta dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere în 2017 și 2018.

(7) În prezent, se depun eforturi pentru îmbunătățirea colectării taxelor și a impozitelor. Deși s-au realizat unele îmbunătățiri, respectarea obligațiilor fiscale rămâne o provocare. Economia subterană și munca nedeclarată prezintă în continuare un nivel ridicat.Sarcinile administrative legate de impozite au fost reduse, dar sunt încă semnificative. Măsurile de reducere a birocrației par să fi produs rezultate limitate până acum și nu se prefigurează îmbunătățiri majore în ceea ce privește respectarea voluntară a obligațiilor fiscale. În aceste condiții, asigurarea respectării normelor pare să fie un element esențial nu numai pentru efectuarea controalelor, ci și pentru consolidarea prevenirii nerespectării obligațiilor fiscale. Planul de acțiune aferent Strategiei naționale unice pentru perioada 2015-2017, care vizează îmbunătățirea colectării impozitelor, combaterea economiei subterane și reducerea costurilor legate de respectarea obligațiilor fiscale, pare a fi un instrument util, în special pentru evaluarea și îmbunătățirea coordonării și a eficienței mai multor organisme administrative care își desfășoară activitatea în domeniul fiscal. O analiză *ex post* a impactului măsurilor specifice ar putea contribui la evaluarea, planificarea și orientarea în mod adecvat a măsurilor viitoare de asigurare a respectării obligațiilor fiscale. Respectivele măsuri vor fi incluse într-o strategie națională unică cuprinzătoare pentru a înlocui strategia actuală, care expiră la sfârșitul anului 2017.

(8) Autoritățile bulgare, în consultare și în colaborare cu organismele europene relevante, au efectuat evaluări ale calității activelor și teste de rezistență în sectorul bancar și de asigurări, precum și o evaluare a activelor fondurilor de pensii private. Deși rezultatele au confirmat soliditatea acestor sectoare la nivel agregat, au fost confirmate zone de vulnerabilitate, inclusiv la unele instituții de importanță sistemică. Dat fiind că măsurile ulterioare nu au fost încă puse în aplicare pe deplin, sursa vulnerabilității persistă. În plus, anumite aspecte, cum ar fi evaluarea instrumentelor financiare și a activelor nelichide, precum și a expunerilor prin intermediul părților afiliate, nu au fost abordate în cadrul celor trei evaluări. Autoritățile de supraveghere ar putea să adopte o abordare mai prudentă pentru soluționarea acestor aspecte. Printre aspectele nesoluționate din sectorul asigurărilor se numără și tratamentul aplicat anumitor contracte de reasigurare, anumitor creanțe din asigurări și supravegherii la nivel de grup.

(9) Pentru a se evita reapariția unor dezechilibre similare în viitor, trebuie să se finalizeze măsurile menite să îmbunătățească supravegherea bancară și să se continue eforturile de îmbunătățire a supravegherii bancare. Soluționarea problemelor legate de activele greu de evaluat și de practicile comerciale îndoielnice, inclusiv în ceea ce privește împrumuturile acordate părților afiliate și asociate, rămâne o provocare-cheie pentru autorități. Banca Națională a Bulgariei a lansat un plan de reformare și dezvoltare a supravegherii bancare, care se bazează, de

([1]) Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

asemenea, pe constatările realizate de Banca Mondială și de FMI. Acest plan este în curs de a fi pus în aplicare, dar s-ar putea să necesite modificări pentru a ține seama de constatările din Programul de evaluare a sectorului financiar. Deficiențele în materie de supraveghere identificate de evaluările asigurărilor și fondurilor de pensii evidențiază necesitatea elaborării și punerii în aplicare de către Comisia de supraveghere financiară a unui plan amplu de consolidare a supravegherii, inclusiv prin îmbunătățirea propriei funcționări și guvernanțe interne. Pentru a se asigura credibilitatea deplină a unui astfel de plan, acesta ar trebui să se bazeze pe cele mai bune practici internaționale în domeniu, să fie elaborat și pus în aplicare în strânsă colaborare cu organismele europene relevante și să țină seama de eventualele observații și comentarii ale terților prestatori de servicii.

(10) Gradul de îndatorare a întreprinderilor rămâne ridicat (cu mult peste nivelul înregistrat în țările cu caracteristici similare), ceea ce îngreunează bilanțurile întreprinderilor și ar putea limita cererea de credite și investițiile pe termen mediu.Pentru a reduce nivelul încă ridicat al creditelor neperformante acordate întreprinderilor, autoritățile bulgare ar trebui să faciliteze pentru bănci procesul de restructurare a datoriilor, cu ajutorul unui set cuprinzător de instrumente. De exemplu, accelerarea reformei cadrului în materie de insolvență ar îmbunătăți mediul juridic pentru tratarea creanțelor incerte și ar oferi posibilități de restructurare extrajudiciară. Dincolo de cadrul în materie de insolvență, setul de instrumente ar putea include orientări privind supravegherea pentru băncile care se confruntă cu niveluri deosebit de ridicate de credite neperformante. Acesta ar putea, de asemenea, include acțiuni pentru a mări transparența datelor privind calitatea activelor cu scopul de a contribui la aprofundarea pieței secundare a creditelor neperformante.

(11) Evoluțiile recente de pe piața forței de muncă au fost pozitive, dar există în continuare probleme structurale. Prin efectul combinat al îmbătrânirii populației și al emigrației, forța de muncă se reduce în continuare. Dat fiind că economia trece prin schimbări structurale, este esențial să se valorifice potențialul neutilizat de forță de muncă. În prezent, piața forței de muncă este caracterizată printr-o proporție ridicată a șomerilor pe termen lung din șomajul total și printr-un grad ridicat al inactivității, prin integrarea limitată a tinerilor pe piața muncii și prin deficite și neconcordanțe în materie de competențe. Deși rata șomajului a scăzut sub media Uniunii în 2015, ponderea șomerilor de lungă durată și a tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare, precum și rata scăzută a ocupării forței de muncă în rândul persoanelor cu un nivel scăzut de calificare reprezintă în continuare provocări majore. În fața acestor provocări, politicile active în domeniul pieței forței de muncă nu sunt suficient de orientate către grupurile defavorizate și nevoile acestora, ceea ce afectează capacitatea lor de inserție profesională. În plus, integrarea insuficientă a serviciilor de ocupare a forței de muncă și a serviciile sociale oferite beneficiarilor de asistență socială poate limita participarea acestora pe piața forței de muncă.

(12) Îmbunătățirea rezultatelor educaționale și consolidarea învățământului general de calitate favorabil incluziunii reprezintă în continuare o provocare cu eventuale consecințe asupra sărăciei. Deși riscul de sărăcie sau de excluziune socială în rândul copiilor a scăzut ușor, acesta rămâne unul dintre cele mai ridicate din Uniune și este strâns legat de nivelul de educație al părinților. Conform evaluării efectuate în cadrul Programului privind evaluarea internațională a elevilor (PISA) al OCDE din 2015 cu privire la competențele de bază, proporția rezultatelor slabe la citire, matematică și științe rămâne una dintre cele mai ridicate din Uniune. Nu a fost încă elaborată metodologia avută în vedere pentru îmbunătățirea finanțării școlilor. Obiectivul acestei metodologii este de a sprijini obținerea unor rezultate mai echitabile prin acordarea de sprijin suplimentar către școlile cu un nivel de performanță scăzut. Copiii care provin din familii cu un statut socioeconomic mai scăzut, în special din familii rome, nu se bucură în fapt de șanse egale în materie de educație, inclusiv la vârsta preșcolară. Educația și formarea profesională fac obiectul unei reforme în curs de aplicare, însă calitatea acestora și cooperarea cu întreprinderile și partenerii sociali sunt insuficiente. Punerea în aplicare a sistemului dual de educație continuă. În învățământul superior, finanțarea bazată pe niveluri de performanță vizează îmbunătățirea calității și a relevanței pentru piața muncii.

(13) Nivelul scăzut de accesibilitate, gradul redus de finanțare, emigrarea specialiștilor și rezultatele slabe în domeniul sănătății reprezintă în continuare provocări majore în sistemul de sănătate. Acoperirea redusă a asigurărilor de sănătate, inclusiv nivelul scăzut de acoperire publică a serviciilor medicale ambulatorii și volumul mare de plăți „din buzunar”, îngreunează accesul unei părți a populației la asistență medicală. Măsurile recente, cum ar fi încheierea de contracte selective pentru servicii spitalicești pe baza hărții sanitare naționale, au potențialul de a îmbunătăți accesul la asistență medicală și echitatea, dacă sunt puse în aplicare pe deplin.

(14) Deși rămâne cel mai scăzut din Uniune, nivelul salariului minim din Bulgaria a crescut considerabil începând din 2011. S-au realizat progrese limitate în ceea ce privește crearea unui mecanism obiectiv, în ciuda faptului că angajatorii și sindicatele au ajuns la un acord în privința criteriilor. Lipsa unui mecanism transparent, care să țină seama de criterii economice și sociale, de condițiile de pe piața forței de muncă și de aspectul instituțional al aplicării acestora, ar putea pune în pericol asigurarea unui echilibru corect între obiectivul sprijinirii ocupării forței de muncă și competitivității și cel al protejării veniturilor salariale. În ciuda unor tensiuni între partenerii sociali, apărute în cursul negocierilor eșuate pentru stabilirea unor praguri minime de securitate socială pentru 2017, se menține dialogul social în această țară.

(15) Proporția ridicată a persoanelor expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială rămâne o provocare economică și socială majoră. Bulgaria este în continuare cel mai sărac stat membru din Uniune, iar grupurile defavorizate, cum ar fi romii, copiii, persoanele în vârstă și persoanele care locuiesc în zonele rurale, sunt afectate de sărăcie în mod disproporționat. După mai mulți ani de progrese susținute, rata riscului de sărăcie pentru persoanele în vârstă a cunoscut o deteriorare considerabilă. Femeile în vârstă sunt expuse unui risc extrem de ridicat de sărăcie sau de excluziune socială, întrucât perioada în care acestea au contribuit la sistemul de pensii este, în general, mai scurtă. Deși situația de sărăcie relativă a copiilor s-a îmbunătățit, nivelurile de sărăcie în rândul acestui grup rămân foarte ridicate. Dinamica procesului de dezinstituționalizare a copiilor este menținută prin adoptarea noului plan de acțiune. Cu toate acestea, procesul este încă în urmă în ceea ce privește adulții și persoanele cu handicap. Inegalitatea veniturilor reprezintă o problemă gravă și din ce în ce mai acută. Raportul dintre veniturile celor mai bogate 20 % dintre gospodării și veniturile celor mai sărace 20 % dintre gospodării a crescut de la 6,1 în 2012 la 7,1 în 2015 și se numără printre cele mai ridicate din Uniune. În Bulgaria, diferența dintre inegalitatea veniturilor înainte și după impozite și transferuri sociale este printre cele mai mici din Uniune. Sistemul de protecție socială, inclusiv sistemul de venit minim general, nu oferă niveluri adecvate de sprijin. Numărul de persoane care beneficiază de alocații sociale este în continuare scăzut din cauza condițiilor foarte restrictive de acces la acest sistem. Nivelul venitului minim rămâne scăzut; acesta nu a mai fost actualizat din 2009 și nu există un mecanism de ajustare transparent.

(16) Au fost puse în aplicare măsuri de îmbunătățire a sistemului de achiziții publice, dar nu se cunoaște încă valoarea adăugată concretă a acestora. Trebuie să se asigure punerea în aplicare adecvată și eficientă a noului sistem de control *ex ante* bazat pe riscuri. Aplicarea recomandărilor formulate în cadrul procesului de revizuire a sistemului de căi de atac rămâne o provocare, întrucât căile de atac eficiente sunt esențiale pentru implementarea proiectelor importante. Odată evaluată, capacitatea administrativă a Agenției pentru Achiziții Publice ar trebui să fie ajustată pentru a reflecta funcțiile agenției. În plus, capacitatea administrativă a autorităților contractante ar trebui consolidată, inclusiv prin recurgerea la sprijinul metodologic oferit de Agenția pentru Achiziții Publice și la activitățile de achiziție centralizate și/sau auxiliare asigurate de organismele centrale de achiziție pentru administrația centrală, primării și sectorul sănătății. Activitățile desfășurate în vederea introducerii achizițiilor publice electronice, menite să îmbunătățească transparența achizițiilor publice, nu au fost încă finalizate. Garantarea imparțialității licitațiilor publice și prevenirea posibilelor conflicte de interese sunt în continuare preocupări importante. În ciuda reformelor recente care vizează modernizarea administrației publice, eficacitatea și eficiența instituțiilor publice rămân limitate. În 2016, au fost finalizate o serie de modificări legislative pentru introducerea unui cadru juridic adecvat, dar se întâmpină dificultăți în ceea ce privește punerea în aplicare și asigurarea respectării acestora în mod eficient și sistematic.

(17) În 2016, Bulgaria a adoptat reforme importante pentru a înlătura preocupările persistente legate de independența și calitatea sistemului judiciar. Cu toate acestea, având în vedere că reformele respective au fost adoptate recent, este prea devreme ca impactul lor să fie evaluat. Sunt necesare măsuri suplimentare într-o serie de domenii. Corupția rămâne, de asemenea, o provocare majoră pentru Bulgaria și continuă să afecteze investițiile, atât la nivel național, cât și la nivel local. În 2015, autoritățile au prezentat o strategie anticorupție ambițioasă, dar punerea în aplicare a acesteia este încă în fază incipientă. Politica anticorupție a Bulgariei continuă să fie îngreunată de slăbiciunea și fragmentarea instituțiilor, de rezultatele slabe în ceea ce privește urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt și de sprijinul ezitant al parlamentului pentru o reformă. În cadrul mecanismului de cooperare și de verificare ([1]), Bulgaria primește recomandări în domeniul reformei judiciare și al luptei împotriva corupției și a criminalității organizate. Aceste domenii nu sunt, prin urmare, abordate în recomandările specifice adresate Bulgariei.

(18) În contextul semestrului european 2017, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Bulgariei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2017. De asemenea, a evaluat măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Bulgariei în anii precedenți.

(19) Pe baza acestei evaluări, Consiliul consideră că este de așteptat ca Bulgaria să respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(20) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și această evaluare, recomandările formulate de Consiliu în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 2 și 3 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2017-2018, Bulgaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

([1]) Decizia 2006/929/CE a Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progreselor realizate de Bulgaria în vederea atingerii unor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției și a criminalității organizate (JO L 354, 14.12.2006, p. 58).

1. Să îmbunătățească în continuare colectarea impozitelor și respectarea obligațiilor fiscale, inclusiv prin intermediul unui set cuprinzător de măsuri pentru perioada de după 2017. Să accelereze asigurarea respectării măsurilor menite să reducă amploarea economiei informale, în special munca nedeclarată.

2. Să ia măsuri pentru a da curs evaluărilor din sectorul financiar, în special în ceea ce privește contractele de reasigurare, supravegherea la nivel de grup, activele greu de evaluat și expunerile prin intermediul părților afiliate. Să îmbunătățească supravegherea sectorului bancar și a celui nebancar prin punerea în aplicare a unor planuri de acțiune cuprinzătoare, în strânsă cooperare cu organismele europene. Să faciliteze reducerea nivelului încă ridicat al creditelor neperformante acordate întreprinderilor, cu ajutorul unui set cuprinzător de instrumente, inclusiv prin accelerarea reformei cadrului în materie de insolvență și prin promovarea unei piețe secundare funcționale pentru creditele neperformante.

3. Să îmbunătățească orientarea politicilor active în domeniul pieței forței de muncă și integrarea între serviciile de ocupare a forței de muncă și serviciile sociale pentru grupurile defavorizate. Să consolideze furnizarea unui învățământ general de calitate, în special către populația romă. Să mărească acoperirea asigurărilor de sănătate, să reducă plățile „din buzunar" și să ia măsuri în ceea ce privește deficitele de cadre medicale. Să elaboreze, în consultare cu partenerii sociali, un mecanism transparent de stabilire a salariului minim. Să îmbunătățească gradul de acoperire și de adecvare a venitului minim.

4. Să asigure punerea în aplicare eficientă a Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice pentru perioada 2014-2020.

Adoptată la Bruxelles, 11 iulie 2017.

Pentru Consiliu

Președintele

T. TÕNISTE