COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei pentru 2015

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[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

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 de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, *Strategia Europa 2020*, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2014 și a emis un aviz privind Programul de convergență actualizat al Bulgariei pentru 2014.

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[5], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice din 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[6], în care a identificat Bulgaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuat un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat raportul de țară privind Bulgaria pentru 2015[7], în care a evaluat progresele realizate de Bulgaria în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Bulgaria se confruntă cu dezechilibre macroeconomice. În special, perturbările care au avut loc în sectorul financiar în 2014 au generat preocupări cu privire la practicile bancare ale instituțiilor cu capital autohton, ceea ce poate avea un impact important asupra sectorului financiar și a stabilității macroeconomice generale. În plus, poziția externă, care rămâne negativă, deși este în curs de îmbunătățire, îndatorarea excesivă a întreprinderilor și gradul redus de adaptare a pieței forței de muncă reprezintă în continuare riscuri macroeconomice și necesită o atenție deosebită.

(7) La 30 aprilie 2015, Bulgaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015 și Programul de convergență pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) În prezent, Bulgaria intră în sfera componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În programul său de convergență pentru 2015, guvernul își propune să mențină deficitul global la 2,8 % din PIB în 2015. Ulterior, guvernul intenționează să reducă treptat deficitul, astfel încât, în 2018, acesta să atingă un nivel de 1,3 % din PIB. În conformitate cu Programul de convergență, guvernul își propune ca, în 2018, să atingă obiectivul pe termen mediu, și anume un deficit structural de 1 % din PIB. Este de așteptat ca rata datoriei guvernamentale în PIB să crească pe parcursul perioadei de programare, urmând să atingă aproape 31 % în 2018. Scenariul macroeconomic pe care se bazează previziunile bugetare este plauzibil. Cu toate acestea, nu există încă suficiente precizări în legătură cu măsurile de susținere a țintelor de deficit programate pentru 2016 și pentru perioada ulterioară. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, se estimează că creșterea cheltuielilor nete va respecta criteriul de referință în 2015. Cu toate acestea, ținând

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2015) 22.

seama de deteriorarea soldului structural (1,7 % din PIB în 2014), există riscul ca în perioada 2014-2015 să se înregistreze o abatere de la această cerință. În 2016, există riscul unei abateri semnificative, deoarece creșterea cheltuielilor nete depășește criteriul de referință cu 0,9 % din PIB. Prin urmare, vor fi necesare măsuri suplimentare pentru ambii ani. Pe baza evaluării sale a Programului de convergență și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2015, Consiliul este de părere că există riscul ca Bulgaria să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(9) Respectarea obligațiilor fiscale rămâne o provocare majoră pentru Bulgaria. Este necesară o strategie cuprinzătoare de respectare a obligațiilor fiscale, la baza căreia să stea o analiză detaliată a riscurilor, o evaluare sistematică a impactului măsurilor deja luate și o coordonare strânsă între diferitele agenții însărcinate cu colectarea impozitelor.

(10) Sistemul de sănătate din Bulgaria se confruntă cu multiple provocări majore, printre care se cuvin menționate rezultatele slabe în domeniul sănătății, nivelul redus al finanțării și ineficiențele grave în ceea ce privește utilizarea resurselor. Speranța de viață este cu mult sub media UE, iar speranța de viață la naștere este printre cele mai scăzute din UE. Sistemul continuă să se bazeze pe un sector spitalicesc supradimensionat. Deși în ultimii ani finanțarea asistenței medicale primare și a serviciilor de îngrijire medicală ambulatorii a înregistrat o ușoară creștere în termeni nominali, cuantumul acestei finanțări rămâne destul de limitat. Fondul de asistență medicală este obligat prin contract să le acorde spitalelor rambursări pentru tratamente la tarife prestabilite, ceea ce încurajează spitalele să furnizeze servicii de asistență medicală pe care nu le direcționează în mod corespunzător. În 2014 a fost adoptată o strategie națională privind sănătatea, dar care nu are un plan clar de punere în aplicare.

(11) Tulburările care au avut loc în sectorul bancar în vara anului 2014 au evidențiat existența unor deficiențe la nivel instituțional și în materie de supraveghere. Organismul de supraveghere nu a reușit să detecteze problemele importante întâmpinate de Corporate Commercial Bank (KTB), cea de a patra bancă, în ordinea importanței, din această țară, ceea ce evidențiază existența unor deficiențe la nivelul practicilor de supraveghere din cadrul sectorului financiar și al controlului riscului de concentrare. Această deficiență a afectat credibilitatea supravegherii bancare, situație care, la rândul său, ridică semne de întrebare cu privire la sănătatea altor ramuri ale sectorului financiar. Criza de lichidități din vara anului 2014 a scos la iveală un deficit de capital și a condus la retragerea licenței bancare a KTB. Depozitele garantate, echivalente cu aproximativ 5 % din PIB, au fost rambursate, dar cu importante întârzieri.

(12) Atât în ceea ce privește gradul de acoperire, cât și orientarea, politicile active din domeniul pieței forței de muncă cunosc o dezvoltare insuficientă. Fragmentarea activității reprezintă o problemă majoră pentru agențiile însărcinate cu furnizarea de presații și servicii șomerilor și persoanelor inactive. Coordonarea dintre agențiile pentru ocuparea forței de muncă și direcția de asistență socială nu vizează punerea în aplicare într-un mod eficient și integrat a unor măsuri menite să vină în ajutorul persoanelor celor mai vulnerabile. Bulgaria se confruntă cu o rată ridicată a tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nici nu urmează un program educațional sau de formare și care nu sunt în contact cu serviciile de ocupare a forței de muncă, rămânând astfel în afara domeniului de aplicare al măsurilor standard de activare a pieței forței de muncă. Șomajul înregistrat în Bulgaria este, în cea mai mare parte, de

lungă durată, ceea ce indică faptul că este mai degrabă un șomaj structural, decât unul ciclic. Deși este cel mai scăzut din UE în termeni nominali, salariul minim din Bulgaria a înregistrat o creștere substanțială începând din 2011, iar guvernul intenționează să efectueze noi majorări semnificative în anii următori. Astfel de mutații discreționare bruște ale politicii salariale a guvernului ar putea avea un efect de denaturare a pieței forței de muncă. În plus, nu există orientări clare în ceea ce privește stabilirea salariului minim, sistemul creând astfel incertitudini cu privire la stabilirea justului echilibru între sprijinirea ocupării forței de muncă și a competitivității, pe de o parte, și protejarea veniturilor salariale, pe de altă parte. Sărăcia și excluziunea socială rămân un motiv de îngrijorare, deoarece această țară înregistrează una dintre cele mai mari rate ale precarității materiale din Uniune. Populația romă se confruntă cu niveluri deosebit de ridicate de sărăcie și de excluziune socială. Majoritatea tinerilor romi nu sunt încadrați profesional și nici nu urmează un program educațional sau de formare. Rata de înscriere în învățământul preșcolar și la grădinițe a copiilor romi este scăzută, iar aproape un sfert din copiii romi cu vârste cuprinse între 7 și 15 ani nu sunt înscriși în sistemul de învățământ.

(13) Din cauza nivelului scăzut de calitate și de adecvare la nevoile pieței muncii, sistemele de învățământ și de formare nu reușesc să pună la dispoziția economiei o forță de muncă pregătită în mod corespunzător. Rata participării adulților la procesul de învățare pe tot parcursul vieții este una dintre cele mai scăzute din UE. Nici după mai mulți ani de întârziere, Bulgaria nu a adoptat reforma Legii privind învățământul școlar, iar punerea în aplicare a strategiei referitoare la părăsirea timpurie a școlii se află tot într-un stadiu incipient. Strategia națională privind învățământul profesional și tehnic a fost modificată, iar în 2014 a fost adoptată o nouă strategie referitoare la învățământul superior. Punerea în aplicare a acestor strategii ar trebui să contribuie la îmbunătățirea sistemului de învățământ, la creșterea gradului său de adecvare la nevoile economiei și la promovarea inovării și a creării de locuri de muncă.

(14) În primăvara anului 2015, guvernul a prezentat o propunere de reformă a sistemului de pensii. Gradul de adecvare și viabilitatea sistemului de pensii depind de aplicarea unor reforme menite să încurajeze și să sprijine prelungirea vieții profesionale, care să înregistreze mai puține întreruperi. În 2013 s-a constatat că pensiile plătite unui număr de 1,2 milioane de persoane erau inferioare pragului național de sărăcie. Principalii factori care determină nivelul scăzut al drepturilor de pensie sunt pensionările anticipate și perioadele de contribuție scurte. Îmbătrânirea rapidă a societății bulgare va agrava, probabil, această situație. Prin urmare, este necesar ca Bulgaria să limiteze și mai mult creșterea cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației, pentru a contribui la viabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, inclusiv prin punerea în aplicare a unor reforme solide privind pensiile.

(15) Un sistem judiciar independent, de înaltă calitate și eficient și mecanisme eficace de combatere a corupției sunt elemente constitutive esențiale ale unui mediu de afaceri favorabil investițiilor. Printre principalele provocări din acest domeniu se numără lipsa de coordonare la nivel global, deficiențele instituționale și rezultatele slabe care reies din evidența condamnărilor definitive pronunțate în instanță. Aceste domenii importante de politică vor face obiectul mecanismului de cooperare și de verificare.

(16) Cadrul în materie de insolvență al Bulgariei s-a dovedit ineficace, accentuând climatul de incertitudine din rândul participanților de pe piață și scăzând atractivitatea globală a acestei țări pentru investitori. Cazurile de insolvență durează mai mult decât în țările comparabile, iar rata de recuperare a creanțelor este scăzută. Necesitatea unui cadru eficient de soluționare a cazurilor de insolvență ar trebui să

fie privită și din perspectiva gradului ridicat de îndatorare a societăților nefinanciare din Bulgaria și a rolului unui astfel de cadru în facilitarea procesului de reducere a efectului de levier.

(17) În 2014 au fost adoptate strategii de reformă a administrației publice și de introducere a e-guvernării. Punerea în aplicare a acestor strategii va necesita măsuri ferme de orientare strategică și de coordonare a politicilor. În pofida eforturilor depuse anterior, calitatea serviciilor publice rămâne scăzută. Insuficienta dezvoltare a e-guvernării limitează eforturile vizând creșterea gradului de transparență și reducerea sarcinii administrative. O problemă deosebită o reprezintă procedurile de achiziții publice, care sunt îngreunate de schimbările frecvente aduse cadrului juridic și de insuficiența capacității administrative. Verificarea *ex ante* a procedurilor de licitație se efectuează adesea în mod formal. În același timp, procedurile de achiziții publice sunt supuse unor controale *ex post* care se suprapun, conducând uneori la concluzii divergente. Lipsa de transparență a procedurilor de ofertare se explică și prin incapacitatea de a finaliza instalarea întregii game de platforme de achiziții publice electronice. Neregulile legate de procedurile de achiziții publice au cauzat anterior întârzieri semnificative în punerea în aplicare a programelor finanțate din fonduri ale UE, au un impact negativ asupra mediului de afaceri și blochează îmbunătățirea infrastructurilor, care constituie o necesitate stringentă. O strategie multianuală adoptată în iulie 2014 cu scopul de a soluționa principalele deficiențe ale sistemului de achiziții publice prevede un calendar clar de adoptare a unor măsuri concrete în 2015 și în 2016. Acesta trebuie pus în aplicare.

(18) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Bulgariei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2015. De asemenea, a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Bulgariei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Bulgaria, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările Comisiei în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările 1-5 de mai jos.

(19) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al Bulgariei, iar avizul său[8] se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(20) În lumina bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de convergență. Recomandările sale emise în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 se reflectă în recomandările 1-3 și 5, de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2015-2016, Bulgaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să evite o deteriorare structurală a finanțelor publice în 2015 și să realizeze o ajustare de 0,5 % din PIB în 2016. Să ia măsuri decisive pentru a îmbunătăți colectarea impozitelor și a combate economia subterană, pe baza unei analize globale a riscurilor și a evaluării măsurilor anterioare. Să îmbunătățească raportul cost-eficacitate al sistemului de sănătate, în special prin revizuirea tarifelor de asistență

[8] Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

medicală și prin consolidarea tratamentelor în ambulatoriu și a asistenței medicale primare.

2. Până în decembrie 2015, să finalizeze o evaluare independentă a calității activelor, efectuată la nivelul întregului sistem, și o simulare de criză la nivelul diferitor instituții din sectorul bancar, în strânsă cooperare cu instituțiile europene. Să întreprindă un exercițiu de verificare a portofoliilor din sectoarele fondurilor de pensii și asigurărilor. Să reexamineze și să înăsprească supravegherea sectorului bancar și a sectorului financiar nebancar, inclusiv prin consolidarea cadrelor de rezoluție bancară și de garantare a depozitelor. Să îmbunătățească guvernanța corporativă a intermediarilor financiari, inclusiv prin eliminarea riscului de concentrare și a expunerilor prin intermediul părților afiliate.

3. Să elaboreze o abordare integrată a categoriilor care ocupă o poziție marginală pe piața forței de muncă, în special a lucrătorilor în vârstă și a tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nici nu urmează un program educațional sau de formare. În consultare cu partenerii sociali și în conformitate cu practicile naționale, să instituie un mecanism transparent de stabilire a salariilor minime și a contribuțiilor minime la asigurările sociale în funcție de impactul acestora asupra sărăciei persoanelor încadrate în muncă, a creării de locuri de muncă și a competitivității.

4. Să adopte reforma Legii privind învățământul preuniversitar și să crească rata de participare la educație a copiilor defavorizați, în special a copiilor romi, prin îmbunătățirea accesului la o școlarizare timpurie de calitate.

5. În scopul de a îmbunătăți mediul investițional, să pregătească o reformă amplă a cadrului în materie de insolvență, bazându-se pe cele mai bune practici și cunoștințe de specialitate disponibile la nivel internațional, în special pentru a îmbunătăți mecanismele de pre-insolvență și procedurile extrajudiciare de restructurare.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele