KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 253 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2015 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Bułgarię zaktualizowanego programu konwergencji na 2014 r.

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[5], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Bułgarii[7]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Bułgarii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Bułgarii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności zawirowania w sektorze finansowym w 2014 r. wywołały obawy co do praktyk bankowych w części stanowiącej własność krajową, które mogą mieć poważne skutki dla sektora finansowego i ogólnej stabilności makroekonomicznej. Ponadto nadal negatywna, choć poprawiająca się, zewnętrzna pozycja finansowa, zadłużenie przedsiębiorstw i słabe dostosowanie rynku pracy nadal stwarzają ryzyko makroekonomiczne i wymagają szczególnej uwagi.

(7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Bułgaria przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r. i swój program konwergencji na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Bułgaria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie konwergencji na 2015 r. rząd planuje utrzymać w 2015 r. deficyt nominalny w wysokości 2,8 % PKB. Następnie rząd zamierza stopniowo ograniczyć deficyt w celu osiągnięcia poziomu 1,3 % PKB w 2018 r. Zgodnie z programem konwergencji rząd planuje osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB) w 2018 r. Oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie w okresie objętym programem, osiągając blisko 31 % w 2018 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wykonalny. Środki, które mają prowadzić do osiągnięcia zakładanych celów w zakresie deficytu począwszy od 2016 r., nie są

[5] COM (2014) 902.
[6] COM (2014) 904.
[7] SWD (2015) 22.

jednak jeszcze wystarczająco szczegółowo określone. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto nie przekroczy w 2015 r. wartości odniesienia. Biorąc jednak pod uwagę pogorszenie się salda strukturalnego (1,7 % PKB w 2014 r.), istnieje ryzyko pewnego odchylenia od wymogów przyjętych na okres 2014–2015. W 2016 r. istnieje ryzyko poważnego odchylenia, ponieważ wzrost wydatków netto przekracza wartość odniesienia o 0,9 % PKB. Co za tym idzie, w obydwu latach niezbędne będą dodatkowe środki. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, że Bułgaria nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu.

(9) Przestrzeganie przepisów prawa podatkowego pozostaje dużym wyzwaniem dla Bułgarii. Istnieje potrzeba opracowania kompleksowej strategii dotyczącej przestrzegania przepisów prawa podatkowego opartej na dokładnej analizie ryzyka, systematycznej ocenie skutków podjętych już działań oraz ścisłej koordynacji między różnymi organami poboru podatków.

(10) Bułgarski system ochrony zdrowia stoi przed kilkoma poważnymi wyzwaniami, takimi jak niekorzystne wyniki w opiece zdrowotnej, ograniczone finansowanie oraz znacząca nieefektywność wykorzystania zasobów. Średnie trwanie życia jest znacznie krótsze niż średnia UE, a oczekiwana długość życia w chwili urodzenia jest pośród najkrótszych w UE. System w dalszym ciągu opiera się na nadmiernie rozbudowanym sektorze szpitalnym. Chociaż w ostatnich latach finansowanie leczenia podstawowego i ambulatoryjnego nieco zyskało na znaczeniu w ujęciu nominalnym, to wciąż pozostaje dość ograniczone. Fundusz opieki zdrowotnej jest umownie zobowiązany do zwracania szpitalom kosztów leczenia zgodnie z wcześniej ustalonym cennikiem, co zachęca szpitale do udzielania niewłaściwie ukierunkowanej pomocy medycznej. W 2014 r. przyjęto krajową strategię na rzecz zdrowia, jednak brak jest jasnego planu jej wdrożenia.

(11) Zawirowania w sektorze bankowym w lecie 2014 r. odsłoniły słabości instytucjonalne i w zakresie mechanizmów nadzoru. Niewykrycie przez organ nadzorczy istotnych problemów w czwartym największym banku w państwie, Korporacyjnym Banku Handlowym (KTB), wskazuje na niedociągnięcia w praktykach nadzorczych sektora finansowego i niedostrzeganie ryzyka wynikającego z koncentracji. Zmniejszyło to wiarygodność nadzoru bankowego, poddając równocześnie w wątpliwość sytuację pozostałych części sektora finansowego. Kryzys płynności w lecie 2014 r. ujawnił niedobory kapitału i doprowadził do odebrania KTB licencji na prowadzenie działalności bankowej. Gwarantowane depozyty, których wartość wyniosła ok. 5 % PKB, zostały wypłacone z dużym opóźnieniem.

(12) Aktywne polityki rynku pracy są przygotowane w niewystarczającym stopniu, zarówno pod kątem ich zakresu, jak i ukierunkowania. Głównym problemem w zakresie świadczenia usług i wypłacania zasiłków osobom bezrobotnym i nieaktywnym jest fragmentacja agencji. Koordynacja między urzędami zatrudnienia a dyrekcją ds. pomocy społecznej nie jest nastawiona na skuteczne i zintegrowane prowadzenie działań służących pomocy osobom znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. W Bułgarii odnotowuje się duży odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się, która nie ma kontaktu ze służbami zatrudnienia, a co za tym idzie pozostaje poza zasięgiem standardowych środków aktywizacji zawodowej. Większość niepracujących w Bułgarii to osoby bezrobotne długoterminowo, co wskazuje na fakt, iż jest to bezrobocie bardziej

strukturalne niż cykliczne. Mimo że płaca minimalna w Bułgarii jest najniższa w UE w ujęciu nominalnym, to wzrosła ona znacząco od 2011 r., a rząd planuje dalsze istotne podwyżki w nadchodzących latach. Takie gwałtowne swobodne zmiany rządowej polityki w zakresie regulacji płac mogą zakłócać funkcjonowanie rynku pracy. Ponadto brak jest jasnych wytycznych dotyczących ustalania płacy minimalnej, a więc system wprowadza niepewność co do tego, czy zapewniona będzie odpowiednia równowaga między wspieraniem zatrudnienia i konkurencyjności z jednej strony, a zapewnieniem dochodu z pracy z drugiej. Ubóstwo i wykluczenie społeczne pozostają kwestią problematyczną, ponieważ Bułgaria ma jeden z najwyższych wskaźników deprywacji materialnej w Unii. Populacja romska boryka się ze szczególnie wysokim poziomem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Większość młodych Romów nie kształci się, nie pracuje, ani nie szkoli się. Udział dzieci romskich w zajęciach przedszkolnych jest bardzo ograniczony, a prawie jedna czwarta dzieci i młodzieży w wieku od 7 do 15 lat pozostaje poza systemem nauczania.

(13) Niska jakość systemów nauczania i szkoleń oraz ich ograniczona adekwatność z punktu widzenia rynków pracy utrudniają zasilanie gospodarki właściwie wykwalifikowaną siłą roboczą. Odsetek dorosłych uczestniczących w procesie uczenia się przez całe życie jest jednym z najniższych w UE. Po latach opóźnień Bułgaria wciąż nie przyjęła reformy ustawy o edukacji szkolnej, a wdrożenie strategii dotyczącej wczesnego kończenia nauki pozostaje wciąż na wczesnym etapie. Krajowa strategia kształcenia i szkolenia zawodowego została zmieniona, a nową strategię dotyczącą szkolnictwa wyższego przyjęto w 2014 r. Wdrożenie tych strategii powinno pomóc usprawnić system szkolnictwa, uczynić go bardziej adekwatnym w stosunku do potrzeb gospodarki oraz promować innowacje i tworzenie miejsc pracy.

(14) Wiosną 2015 r. rząd przedstawił wniosek dotyczący reformy systemu emerytalnego. Adekwatność i trwałość systemu emerytalnego zależą od reform, które zachęcają do dłuższej i nieprzerwanej aktywności zawodowej oraz wspierają ją. W 2013 r. 1,2 mln emerytów otrzymywało emerytury poniżej krajowego progu ubóstwa. Kluczowymi czynnikami stojącymi za niskimi świadczeniami emerytalnymi są: wczesne przechodzenie na emeryturę oraz krótkie okresy opłacania składek. Szybkie starzenie się społeczeństwa bułgarskiego prawdopodobnie pogorszy sytuację w przyszłości. Właściwe jest zatem, by Bułgaria w dalszym ciągu uwzględniała wzrost gospodarczy w wydatkach związanych z wiekiem, co przyczyni się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym w drodze przeprowadzenia gruntownych reform systemu emerytalnego.

(15) Podstawą dla stworzenia przyjaznego inwestorom otoczenia biznesowego jest niezależny, wysokiej jakości oraz wydajny system sądownictwa, a także skuteczne mechanizmy zwalczania korupcji. Do kluczowych wyzwań w tej dziedzinie należą: brak ogólnej koordynacji, niedociągnięcia instytucjonalne oraz słabe wyniki, jeśli chodzi o wydawanie prawomocnych wyroków w takich sprawach. Te istotne obszary polityki zostaną objęte mechanizmem współpracy i weryfikacji.

(16) Przepisy dotyczące upadłości w Bułgarii są nieskuteczne, co wprowadza niepewność wśród uczestników rynku i zmniejsza ogólną atrakcyjność państwa dla inwestorów. Postępowania upadłościowe trwają dłużej niż w porównywalnych państwach, a stopa zwrotu roszczeń jest niska. Potrzeba wdrożenia skutecznych przepisów dotyczących niewypłacalności powinna być rozpatrywana również w świetle wysokiego

zadłużenia przedsiębiorstw niefinansowych w Bułgarii oraz roli takich ram prawnych w ułatwianiu procesu delewarowania.

(17) Strategie dotyczące reformy administracji publicznej i wprowadzenia administracji elektronicznej zostały przyjęte w 2014 r. Ich wdrożenie będzie wymagało zdecydowanego ukierunkowania polityki i jej koordynacji. Pomimo wcześniejszych wysiłków jakość usług publicznych pozostaje niska. Nieskuteczny rozwój administracji elektronicznej ogranicza wysiłki służące zwiększeniu przejrzystości i zmniejszeniu obciążenia administracyjnego. Szczególny problem dotyczy procedur zamówień publicznych, których funkcjonowanie utrudniają częste zmiany ram prawnych i niewystarczające zdolności administracyjne. Weryfikacja procedur przetargowych *ex ante* jest często prowadzona w sformalizowany sposób. Równocześnie procedury przetargowe podlegają nakładającym się na siebie kontrolom *ex post*, które prowadzą czasami do odmiennych wniosków. Brak przejrzystości w procesie składania ofert wynika również z faktu, że nie zakończono wprowadzania pełnej gamy platform do obsługi elektronicznych zamówień publicznych. Nieprawidłowości w procedurach zamówień publicznych doprowadziły w przeszłości do znacznych opóźnień we wdrażaniu programów UE, mają negatywny wpływ na otoczenie biznesu oraz wstrzymują tak bardzo potrzebny rozwój infrastruktury. Wieloletnia strategia przyjęta w lipcu 2014 r., służąca wyeliminowaniu najważniejszych uchybień w systemie zamówień publicznych, zawiera jasny harmonogram konkretnych działań, które należy podjąć w latach 2015 i 2016. Konieczne jest jej wdrożenie.

(18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Bułgarii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Bułgarii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.

(19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Bułgarii, a jej opinia[8] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 i 5 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Uniknięcie pogorszenia się salda strukturalnego w finansach publicznych w 2015 r. oraz osiągnięcie korekty w wysokości 0,5 % PKB w 2016 r. Podjęcie działań mających na celu poprawę wydajności poboru podatków oraz przeciwstawienie się szarej strefie, w oparciu o kompleksową analizę ryzyka i ocenę wcześniejszych działań. Poprawę efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej, w

[8] Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

szczególności poprzez dokonanie przeglądu cen opieki zdrowotnej i wzmocnienie opieki ambulatoryjnej i podstawowej.

2. Zakończenie do grudnia 2015 r. systemowej, niezależnej oceny jakości aktywów oraz oddolnego testu warunków skrajnych sektora bankowego, w bliskiej współpracy z organami europejskimi. Przeprowadzenie kompleksowego przeglądu portfeli sektorów funduszy emerytalnych i ubezpieczeniowego. Dokonanie przeglądu i wzmocnienie nadzoru nad bankowym i pozabankowym sektorem finansowym, w tym poprzez wzmocnienie ram prawnych w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz systemu gwarantowania depozytów. Poprawę zarządzania korporacyjnego pośredników finansowych, w tym poprzez walkę z ryzykiem wynikającym z koncentracji oraz z ryzykiem powiązanych stron.

3. Opracowanie zintegrowanego podejścia do grup znajdujących się na marginesie rynku pracy, w szczególności starszych pracowników i młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. W konsultacji z partnerami społecznymi oraz zgodnie z krajowymi praktykami, ustanowienie przejrzystego mechanizmu ustalania płacy minimalnej i minimalnych składek na ubezpieczenie społeczne w kontekście ich wpływu na ubóstwo pracujących, tworzenie miejsc pracy i konkurencyjność.

4. Przyjęcie reformy ustawy edukacji szkolnej oraz zwiększenie dostępu do kształcenia dzieci znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności dzieci romskich, poprzez poprawę dostępu do dobrej jakości szkolnictwa początkowego.

5. Z myślą o poprawie klimatu inwestycyjnego, przygotowanie kompleksowej reformy przepisów dotyczących upadłości w oparciu o najlepsze międzynarodowe praktyki i doświadczenia, w szczególności w celu poprawy mechanizmów postępowania przedupadłościowego i pozasądowej restrukturyzacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący