COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2012 al Bulgariei

și care include avizul Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei pentru perioada 2012-2015

{SWD(2012) 302 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2012 al Bulgariei

și care include avizul Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei pentru perioada 2012-2015

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 5 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,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei Europene de a lansa o nouă strategie pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică, Strategia Europa 2020, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice, care se va concentra 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 o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014) și, la

---

1 JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306, 23.11.2011, p 25.
3 COM(2012) 302 final.
4 P7_TA(2012)0048 și P7_TA(2012)0047.

21 octombrie 2010, Consiliul a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre[5], care formează împreună „orientările integrate”. Statele membre au fost invitate să țină seama de orientările integrate în cadrul politicilor economice și de ocupare a forței de muncă aplicate la nivel național.

(3) La 12 iulie 2011, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă pe 2011 al Bulgariei și a emis avizul cu privire la Programul actualizat de convergență pentru perioada 2011-2014 al Bulgariei.

(4) La 23 noiembrie 2011, Comisia a adoptat cea de a doua analiză anuală a creșterii, marcând începutul celui de al doilea semestru european de coordonare *ex ante* și integrată a politicilor, care se înscrie în Strategia Europa 2020. La 14 februarie 2012, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă[6], în care a identificat Bulgaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuată o analiză aprofundată.

(5) La 2 martie 2012, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării fiscale și a acțiunilor de promovare a creșterii economice (în conformitate cu concluziile Consiliului din 9 decembrie 2011 și ca urmare a analizei anuale a creșterii efectuate de Comisie). Consiliul European a evidențiat că este necesar să se continue consolidarea fiscală diferențiată favorabilă creșterii, să se restabilească condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea și competitivitatea, să se abordeze șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.

(6) La 2 martie 2012, Consiliul European a invitat, de asemenea, statele membre care participă la Pactul euro plus să își prezinte angajamentele în timp util pentru ca acestea să fie incluse în programele lor de stabilitate sau de convergență și în programele lor naționale de reformă.

(7) La 13 aprilie 2012, Bulgaria și-a prezentat Programul de convergență pentru perioada 2012-2015 și Programul național de reformă pe 2012. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp. Comisia a examinat, de asemenea, în cadrul unei analize aprofundate, realizate în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, dacă Bulgaria este afectată de dezechilibre macroeconomice. Comisia a concluzionat, în analiza aprofundată[7] pe care a realizat-o, că Bulgaria se confruntă cu dezechilibre macroeconomice externe și interne, care nu sunt totuși excesive.

(8) Conform primei notificări din 2012 privind valorile deficitului și ale datoriei efectuată de Bulgaria pentru perioada 2008-2011 în legătură cu procedura aplicabilă deficitelor excesive, deficitul public s-a situat în 2011 sub valoarea de referință prevăzută în tratat, adică sub 3 % din PIB. În plus, în previziunile sale din primăvara anului 2012, Comisia estimează că deficitul public se va menține sub valoarea de referință prevăzută în tratat și că va scădea în perioada care face obiectul previziunilor. În consecință și în conformitate cu prevederile Pactului de stabilitate și de creștere, Comisia a adoptat, la 30 mai, o recomandare de decizie a Consiliului de abrogare a

[5] Decizia 2012/238/UE a Consiliului din 26 aprilie 2012.
[6] COM(2012) 68 final.
[7] SWD(2012) 151 final.

deciziei privind existența unui deficit excesiv în conformitate cu articolul 126 alineatul (12) din tratat.

(9) Pe baza evaluării Programului de convergență pe 2012 în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, Consiliul este de părere că scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare din cadrul programului este optimist pentru perioada 2012-2013, în care se estimează o creștere anuală de 1,4% în 2012 și de 2,5% în 2013. În previziunile sale din primăvara anului 2012, Comisia pornește de la premisa unei creșteri a PIB-ului de 0,5% în 2012 și de 1,9% în 2013. Odată corectat deficitul excesiv din 2011, obiectivul strategiei bugetare conturate în program constă în realizarea, până la sfârșitului perioadei acoperite de program, a unei situații bugetare apropiate de echilibru, atât la nivel structural, cât și în ceea ce privește bugetul general. Obiectivul bugetar pe termen mediu, definit în termeni structurali, a fost ușor revizuit de la un deficit de 0,6% din PIB la un deficit de 0,5% din PIB. Noul obiectiv bugetar pe termen mediu reflectă în mod corespunzător cerințele Pactului de stabilitate și de creștere. Pe baza deficitului structural (recalculat)[8], Bulgaria intenționează să își atingă obiectivul bugetar pe termen mediu în cursul perioadei acoperite de program. Luându-se în considerare anumite măsuri discreționare pe partea veniturilor, se preconizează că rata de creștere a cheltuielilor publice va respecta criteriul de referință privind cheltuielile, prevăzut în Pactul de stabilitate și de creștere, în perioada 2012-2014, însă nu și în 2015. Planul de consolidare bugetară este puternic amenințat (i) de scăderea veniturilor, date fiind un scenariu macroeconomic optimist și o economie a cărei creștere prezintă o structură mai puțin generatoare de taxe și impozite, și (ii) de existența unor ineficiențe în sectorul public, în special în domeniul sănătății și în cel al educației, ceea ce poate conduce la crearea unor presiuni considerabile asupra cheltuielilor. Ponderea datoriei se situează sub 60% din PIB și, conform programului, se preconizează ca valoarea maximă a acestei ponderi să se apropie de 20% din PIB în 2012, pentru ca apoi să scadă în cursul perioadei acoperite de program. Există o marjă considerabilă de îmbunătățire a respectării obligațiilor fiscale; dacă înregistrează progrese în acest domeniu, Bulgaria ar putea cheltui mai mult pentru promovarea creșterii economice. Cerința de a menține deficitul bugetar sub 2% și de a limita cheltuielile publice la 40% din PIB a fost adoptată sub formă de amendament la Legea organică a bugetului, ceea ce a consolidat caracterul obligatoriu al cadrului bugetar și a îmbunătățit previzibilitatea planificării bugetare. Îmbunătățirea în continuare a conținutului cadrului bugetar pe termen mediu și consolidarea raportării pe bază de angajamente sunt însă în continuare marcate de provocări.

(10) Guvernul bulgar a realizat progrese considerabile în ceea ce privește anumite măsuri din cadrul reformei sistemului de pensii, printre care se numără cele referitoare la vârsta de pensionare pentru bărbați și femei și la vechimea personalului din armată și poliție. Inadecvarea pensiilor rămâne însă o provocare pe termen mediu. Modificările nu prevăd demersuri în vederea alinierii vârstei legale de pensionare pentru bărbați și femei. De asemenea, reducerea opțiunilor de pensionare anticipată de care beneficiază angajații nu este suficientă. Includerea în sistemul de pensii a persoanelor care nu își plătesc contribuțiile, precum și înăsprirea controalelor și a criteriilor de acordare a pensiilor de invaliditate rămân provocări majore.

---

[8] Soldul ajustat ciclic, din care se deduc măsurile cu caracter excepțional și cele temporare, recalculat de către serviciile Comisiei pe baza informațiilor din program, folosind metodologia stabilită de comun acord.

(11) Printre statele membre ale UE, Bulgaria are cel mai ridicat procentaj de persoane expuse riscului de lipsuri materiale grave, principalele grupuri afectate fiind persoanele în vârstă și copiii. Sunt necesare măsuri ample. Ar trebui să se acorde prioritate măsurilor de eficientizare a transferurilor sociale. Numai jumătate din populația romă activă din punct de vedere economic este încadrată în muncă. De curând a fost adoptată Strategia națională pentru integrarea romilor; aceasta vizează îndepărtarea mai multor bariere, însă necesită un plan de acțiune detaliat pentru a fi funcțională în perioada 2015-2020.

(12) Criza a avut un impact deosebit de puternic asupra lucrătorilor slab calificați (care constituie aproape 70 % din șomeri) și a generat o creștere semnificativă a șomajului în rândul tinerilor. Mai mult, începând cu 2009, șomajul pe termen lung a prezentat un ritm de creștere cu mult mai rapid decât în restul UE și a reflectat în principal o creștere a inadecvării calificărilor și a dezechilibrelor geografice, reducerea locurilor de muncă concentrându-se pe segmentul lucrătorilor slab calificați. Pentru a se reduce munca fără forme legale și pentru a se asigura faptul că lucrătorii slab calificați nu sunt excluși de pe piața forței de muncă, este necesar să se revizuiască sistemul de stabilire a pragurilor minime de contribuții la asigurările sociale. Măsurile întreprinse de guvern pentru înghețarea cheltuielilor salariale în sectorul public în perioada 2010-2012 au constituit un răspuns relevant și adecvat, contribuind, de asemenea, la apropierea costurilor forței de muncă de nivelurile de productivitate. A fost lansată o inițiativă națională pentru abordarea cuprinzătoare a integrării tinerilor în piața forței de muncă. Serviciile publice pentru ocuparea forței de muncă sunt în continuare relativ precare, iar stagiile de formare a personalului, în special a „mediatorilor pentru populația romă”, ar trebui intensificate. Sunt necesare măsuri suplimentare pentru îmbunătățirea serviciilor legate de activare, căutarea unui loc de muncă, corelarea calificărilor, recalificare și servicii personalizate pentru lucrătorii slab calificați.

(13) Bulgaria are cea mai mare proporție din UE în ceea ce privește persoanele cu rezultate slabe în materie de citit și matematică, precum și în domeniul științei (conform PISA 2009), ceea ce indică existența unor obstacole structurale considerabile în calea asigurării unei educații de calitate. Rezultatele slabe în domeniul educației sunt legate de un acces redus al grupurilor defavorizate, în special al populației rome, la educație, de un nivel insuficient de autonomie a școlilor, de o lipsă a stimulentelor pentru obținerea unor rezultate mai bune, de un sistem insuficient de evaluare națională și de un nivel insuficient de responsabilitate. Progresele din învățământul superior rămân foarte restrânse, chiar dacă în ultimul timp s-au depus eforturi promițătoare. Propunerile de modificări la Legea privind învățământul superior trebuie să fie puse în aplicare cu o prioritate absolută, în vederea promovării creșterii, și trebuie să fie însoțite de un grad adecvat de guvernanță, investiții și voință politică.

(14) Bulgaria are un nivel scăzut de cercetare și inovare. Este necesar să se intensifice investițiile în domeniul cercetării și inovării, în vederea realizării obiectivului pentru 2020, și să se stabilească o strategie de inovare adecvată. Administrarea domeniului cercetării și inovării este fragmentată în Bulgaria. Bulgaria trebuie să își consolideze universitățile și să dezvolte o strategie prin care să angajeze instituțiile de învățământ superior în activități de inovare. Nu există cadre de încurajare a colaborării dintre universități și sectorul privat, iar fondurile ar trebui alocate în mod competitiv, pe bază de merite și cu transparență. Întreprinderile nou înființate și IMM-urile inovatoare care solicită o finanțare din partea băncilor continuă să întâmpine obstacole. Instrumentele

financiare și garanțiile publice pentru întreprinderile noi și inovatoare nu constituie un sprijin destul de eficace pentru IMM-uri în efortul lor de a îndeplini cerințele pentru obținerea unor fonduri structurale din partea UE și de a garanta cofinanțarea necesară prin împrumuturi bancare.

(15) În prezent, Bulgaria nu dispune de o capacitate administrativă suficientă pentru a gestiona și a menține în mod corespunzător proiectele de infrastructuri rutiere, feroviare și hidraulice. Reforma administrativă s-a axat în principal pe reducerea personalului din sectorul public, încercările de eliminare a altor surse de ineficiență rămânând la un nivel limitat. Gradul de utilizare a fondurilor UE rămâne scăzut, în ciuda progreselor constante din ultimii doi ani. Principalele motive sunt existența unor proceduri administrative complicate și dificultățile întâmpinate de întreprinderi pentru garantarea cofinanțării. Îmbunătățirea în continuare a mediului de afaceri și de reglementare și realizarea de progrese pe calea creșterii capacității administrative din sectorul public constituie, la rândul lor, domenii marcate de provocări importante. Punerea în aplicare a e-guvernării a fost amânată de mai multe ori. Sistemul fiscal din Bulgaria se caracterizează printr-un nivel important de evaziune fiscală și printr-o eficiență administrativă redusă. Cheltuielile administrative pentru colectarea taxelor și impozitelor sunt ridicate, iar întreprinderile alocă mult timp pentru plata acestora.

(16) Noua legislație privind achizițiile publice constituie un pas important spre un sistem mai bun de monitorizare, prevenire și sancționare a neregulilor. Aceste eforturi trebuie completate pe două fronturi: (i) sancțiunile prevăzute trebuie aplicate în mod eficient și (ii) autorității pentru achiziții publice și autorității de control în domeniul finanțelor publice trebuie să le fie acordate competențe *ex officio*.

(17) În ciuda reformelor lansate, Bulgaria menține încă anumite restricții în ceea ce privește accesul în sectoarele de rețea, cum ar fi transporturile, telecomunicațiile și energia. Funcționarea piețelor de furnizare a energiei atât cu ridicata, cât și cu amănuntul, rămâne problematică. Printre aspectele deosebit de preocupante care necesită îmbunătățiri se numără lipsa unor burse pentru energia electrică și gazele naturale, inexistența unei piețe funcționale de echilibrare, precum și tarifele reglementate pentru consumatori. În plus, Bulgaria trebuie să asigure independența legislativă a sistemului de transport al energiei electrice și al gazelor naturale. Bulgaria este într-o mare măsură dependentă de o singură rută de energie, iar piața sa internă a energiei funcționează în mod necorespunzător, existând riscul unor șocuri de aprovizionare semnificative. Măsurile existente prin care se vizează găsirea unei soluții la dependența energetică necesită îmbunătățiri. Până în prezent, ritmul de realizare a unei noi infrastructuri de gaze naturale a fost prea lent. Deși anumite reforme de dorit au fost adoptate oficial și deși partea de energie regenerabilă a crescut în 2011, punerea în aplicare a acestor reforme este în continuare nesatisfăcătoare, din cauza sistemului de achiziții publice, a intruziunii intereselor private în sfera publică și a gestionării ineficiente a întreprinderilor de stat active în domeniul energetic.

(18) Bulgaria și-a asumat o serie de angajamente în cadrul Pactului euro plus. Angajamentele respective, precum și punerea în aplicare a angajamentelor prezentate în 2011, vizează îmbunătățirea sustenabilității finanțelor publice, stimularea ocupării forței de muncă, impulsionarea competitivității sectorului public și consolidarea stabilității financiare. Comisia a evaluat punerea în aplicare a angajamentelor din cadrul Pactului euro plus, iar rezultatele acestei evaluări au fost luate în considerare la elaborarea recomandărilor.

(19) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Bulgariei, a evaluat programul de convergență și programul național de reformă și a prezentat o analiză aprofundată. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică fiscală 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 la nivelul UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările sale emise în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările (1) - (7) de mai jos.

(20) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al Bulgariei, iar avizul său[9] este reflectat îndeosebi în recomandarea (1) de mai jos.

(21) În lumina rezultatelor analizei aprofundate realizate de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă pe 2012 al Bulgariei și Programul de convergență al Bulgariei. Recomandările sale emise în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 se reflectă în special în recomandările (3) și (5) de mai jos,

RECOMANDĂ ca Bulgaria să întreprindă acțiuni în perioada 2012-2013 astfel încât:

1. Să continue punerea în aplicare a unor politici fiscale riguroase în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu până în 2012. În acest scop, să pună în aplicare strategia bugetară prevăzută, asigurând respectarea criteriului de referință privind cheltuielile, și să fie pregătită să adopte măsuri suplimentare în cazul în care riscurile aferente scenariului bugetar se materializează. Să își intensifice eforturile în ceea ce privește sporirea calității cheltuielilor publice, în special în domeniul educației și în cel al sănătății, și să pună în aplicare o strategie globală de respectare a obligațiilor fiscale pentru a îmbunătăți veniturile fiscale și pentru a combate economia subterană. Să îmbunătățească în continuare conținutul cadrului bugetar pe termen mediu și calitatea sistemului de raportare.

2. Să întreprindă măsuri pentru a reduce riscurile care amenință sustenabilitatea sistemului de pensii și să depună mai multe eforturi în vederea garantării unui nivel adecvat al pensiilor prin restrângerea accesului la pensionare anticipată și prin alinierea vârstei legale de pensionare a bărbaților și a femeilor care au contribuit la sistemul de asigurări sociale de-a lungul întregii vieți profesionale. Să introducă criterii și controale mai stricte în ceea ce privește alocarea pensiilor de invaliditate.

3. Să accelereze punerea în aplicare a inițiativei naționale privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor. Să se asigure că pragurile minime ale contribuțiilor la asigurările sociale nu descurajează munca legală. Să își intensifice eforturile de îmbunătățire a activității serviciului public pentru ocuparea forței de muncă. Să combată sărăcia, să sporească eficacitatea transferurilor sociale și accesul la servicii sociale de calitate pentru copii și persoane în vârstă și să pună în aplicare Strategia națională de integrare a romilor.

4. Să accelereze reforma actelor legislative relevante privind școlile și instituțiile de învățământ superior, precum și măsurile de însoțire, concentrându-se pe

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

modernizarea programelor de studii, pe îmbunătățirea formării profesorilor și pe asigurarea accesului grupurilor defavorizate la educație. Să îmbunătățească accesul la finanțare al întreprinderilor nou înființate și al IMM-urilor, în special al celor implicate în activități inovatoare.

5. Să își intensifice eforturile de consolidare a capacităților și de reformă în administrație prin reducerea birocrației și a costurilor pentru respectarea obligațiilor fiscale, precum și prin sporirea în continuare a capacității de absorbție a fondurilor UE, în special în domeniul transportului rutier și feroviar și în domeniul gospodăririi apelor. Să mărească nivelul de calitate și de independență al sistemului judiciar și să accelereze introducerea e-guvernării. Să consolideze capacitățile administrației publice în sectoarele-cheie din domeniul transporturilor, precum și autoritățile de reglementare.

6. Să asigure punerea judicioasă în aplicare a legislației privind achizițiile publice. Să consolideze prevenirea neregulilor și să aplice în mod eficient sancțiunile prevăzute în Legea privind achizițiile publice și în Legea privind conflictul de interese.

7. Să întreprindă măsuri prin care să elimine obstacolele din calea funcționării pieței, acordurile de profit garantat și controlul prețurilor. Să asigure independența operatorilor sistemelor de transport și de distribuție. Să finalizeze organizarea pieței în special pentru bursele de energie și pentru piețele de echilibrare. Să îmbunătățească legăturile între rețelele de energie electrică și gaze naturale, eficiența energetică și capacitatea de a face față întreruperilor de furnizare.

Adoptat la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele