KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 302 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Bułgarii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na lata 2012–2015

{SWD(2012) 302 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Bułgarii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na lata 2012–2015

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. 5 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,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 302 wersja ostateczna.
4 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[5], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Bułgarię zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 9 grudnia 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

(6) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by mogły one zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 13 kwietnia 2012 r. Bułgaria przedłożyła swój program konwergencji obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform na 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej analizy zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy w Bułgarii występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej analizie[7], że w Bułgarii występuje makroekonomiczna nierównowaga wewnętrzna, nie jest ona jednak nadmierna.

(8) Według pierwszego w 2012 r. ogłoszenia przez Bułgarię danych liczbowych dotyczących deficytu i zadłużenia na lata 2008-2011, które nastąpiło w związku z wszczęciem procedury nadmiernego deficytu, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r. był na poziomie poniżej 3 % PKB, czyli wartości

---

5 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

6 COM(2012) 68 wersja ostateczna.

7 DRSK(2012) 151 wersja ostateczna.

referencyjnej określonej w Traktacie. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2012 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie i będzie nadal ulegał zmniejszeniu w okresie objętym prognozą. W wyniku tego i zgodnie z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu w dniu 30 maja Komisja przyjęła zalecenie dotyczące decyzji Rady uchylającej decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu na podstawie art. 126 ust. 12 Traktatu.

(9) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest optymistyczny w odniesieniu do lat 2012-2013, jako że przewiduje się, że wzrost gospodarczy w skali roku wyniesie 1,4 % w 2012 r. oraz 2,5 % w 2013 r. W prognozie Komisji z wiosny 2012 r. przewidziano wzrost PKB w wysokości 0,5 % w 2012 r. oraz 1,9 % w 2013 r. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu w 2011 r., celem strategii budżetowej określonej w programie jest osiągnięcie sytuacji budżetowej zbliżonej do równowagi, zarówno pod względem strukturalnym, jak i w ujęciu nominalnym, do końca okresu objętego programem. Średniookresowy cel budżetowy (MTO) zdefiniowany w kategoriach strukturalnych został nieznacznie zmieniony – wartość deficytu obniżono z 0,6 % PKB do 0,5 % PKB. Nowy MTO odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Opierając się na wartości (przeliczonego) deficytu strukturalnego[8], Bułgaria planuje osiągnięcie MTO w okresie objętym programem. W latach 2012-2014 stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, byłaby zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu, jednak naruszyłaby ją w 2015 r. Planowana konsolidacja fiskalna jest narażona na poważne zagrożenia wynikające z (i) niższych dochodów, biorąc pod uwagę optymistyczny scenariusz makroekonomiczny, jak również ze struktury wzrostu gospodarczego zakładającej niższe dochody podatkowe oraz (ii) braku wydajności w sektorze publicznym, w szczególności jeśli chodzi o służbę zdrowia i edukację, co może prowadzić do powstania znacznej presji na wydatki. Wskaźnik zadłużenia kształtuje się na poziomie poniżej 60 % PKB, a zgodnie z programem przewiduje się, że osiągnie on wartość szczytową w wysokości niemal 20 % PKB w 2012 r., a następnie będzie się stopniowo obniżał w okresie objętym programem. Nadal wymagana jest istotna poprawa jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów podatkowych. Postęp w tej dziedzinie umożliwiłby Bułgarii przeznaczenie większych środków na wydatki wspomagające wzrost gospodarczy. Do ustawy budżetowej wprowadzono zmiany w postaci wymogu utrzymania deficytu budżetowego na poziomie poniżej 2 % oraz ograniczenia wydatków publicznych do 40 % PKB, wzmacniając tym samym wiążący charakter ram budżetowych oraz zwiększając przewidywalność planowania budżetowego. Wyzwaniem nadal jednak pozostaje dalsza poprawa założeń średniookresowych ram budżetowych oraz wzmocnienie systemu składania sprawozdań w oparciu o zasadę memoriałową.

(10) Rząd Bułgarii dokonał znacznych postępów jeśli chodzi o niektóre środki w zakresie reformy emerytalnej, w tym dotyczące wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz

[8] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

długości stażu pracy dla osób zatrudnionych w służbach wojskowych i policyjnych. Usuwanie braków w przepisach dotyczących rent i emerytur pozostaje jednak kluczowym wyzwaniem w perspektywie średniookresowej. Zmiany nie przewidują kroków mających na celu zrównanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Ponadto nie ograniczają one możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Kluczowym wyzwaniem nadal pozostaje włączenie do systemu emerytalnego osób nie płacących składek emerytalnych oraz zaostrzenie kontroli i kryteriów przyznawania rent inwalidzkich.

(11) Bułgaria charakteryzuje się najwyższym w UE odsetkiem osób zagrożonych poważną deprywacją materialną, dotyczy to w szczególności osób starszych i dzieci. Należy zatem podjąć kompleksowe działania. Kwestią priorytetową powinno być zwiększenie efektywności transferów socjalnych. Jedynie połowa aktywnej zawodowo populacji romskiej posiada zatrudnienie. W przyjętej niedawno krajowej strategii na rzecz integracji Romów zebrano rozwiązania dotyczące wielorakich barier, jednak aby można ją było wdrożyć w latach 2015-2020, musi jej towarzyszyć szczegółowy plan działania.

(12) Kryzys najbardziej odczuli pracownicy nisko wykwalifikowani (którzy stanowią prawie 70 % bezrobotnych), ponadto w jego wyniku znacznie wzrosło bezrobocie wśród osób młodych. Co więcej, od 2009 r. wzrost bezrobocia długotrwałego następuje znacznie szybciej niż w pozostałych krajach UE i zasadniczo jest odzwierciedleniem wzrostu umiejętności oraz niedopasowania geograficznego, jako że zwolnienia dotyczą głównie osób o niskich kwalifikacjach. W celu zapewnienia równowagi między potrzebą ograniczenia zjawiska pracy nierejestrowanej oraz utrzymaniem na rynku pracowników o niskich kwalifikacjach, należy dokonać przeglądu systemu ustanawiającego minimalne progi w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne. Środki podjęte przez rząd w celu zamrożenia wydatków na płace w sektorze publicznym w latach 2010-12 stanowiły stosowną i adekwatną reakcję oraz przyczyniły się do zmniejszenia dysproporcji między kosztami pracy a odpowiadającym jej poziomem produktywności. Na szczeblu krajowym uruchomiono inicjatywę mającą na celu kompleksowe uwzględnienie kwestii integracji młodych ludzi na rynku pracy. Publiczne służby zatrudnienia nadal charakteryzują się stosunkowo niską jakością, należy zatem zwiększyć liczbę szkoleń dla personelu, w szczególności dla mediatorów romskich. Potrzebne są dalsze działania w celu zwiększenia efektywności służb zajmujących się aktywacją zawodową, poszukiwaniem pracy, przydzielaniem pracowników o wymaganych umiejętnościach do stosownych miejsc pracy, reorientacją zawodową oraz w celu poprawy usług przeznaczonych dla konkretnych osób o niskich kwalifikacjach.

(13) Bułgaria ma najwyższy w UE wskaźnik osób osiągających słabe wyniki w czytaniu, matematyce oraz naukach przyrodniczych (według badań PISA 2009), co wskazuje na istnienie znaczących przeszkód strukturalnych uniemożliwiających kształcenie na wysokim poziomie. Słabe wyniki w nauce związane są z utrudnionym dostępem do kształcenia dla grup defaworyzowanych, w szczególności dla populacji romskiej, niewystarczającą autonomią szkół i uczelni, brakiem zachęt motywujących do osiągania lepszych wyników, nieskutecznym krajowym systemem oceny oraz niskim poziomem odpowiedzialności. Postęp w dziedzinie szkolnictwa wyższego jest nadal bardzo ograniczony, jednak ostatnio podjęto szereg obiecujących działań. Kwestią priorytetową dla wzrostu jest wdrożenie planowanych zmian ustawy o szkolnictwie

wyższym, a towarzyszyć temu powinno należyte zarządzanie, stosowne inwestycje oraz wola polityczna.

(14) Bułgaria charakteryzuje się niskim poziomem badań i innowacji. Aby osiągnąć cel strategii Europa 2020, należy zwiększyć inwestycje w badania i innowacje, a ponadto opracować stosowną strategię w dziedzinie innowacji. Zarządzanie badaniami i innowacjami w Bułgarii jest rozproszone. Bułgaria powinna wzmocnić pozycję swoich uniwersytetów i opracować strategię włączającą uczelnie wyższe w działania w zakresie innowacji. Finansowanie powinno być przydzielane w sposób konkurencyjny, oparty na zasługach i przejrzysty, lecz nie istnieją żadne ramy promujące współpracę między uczelniami wyższymi a sektorem prywatnym. Nowe przedsiębiorstwa oraz innowacyjne MŚP ubiegające się o finansowanie z banku nadal zmagają się z różnymi przeszkodami. Instrumenty finansowania publicznego oraz gwarancje dla nowych i innowacyjnych przedsiębiorstw nie są na tyle skuteczne, aby wesprzeć MŚP w spełnianiu kryteriów w zakresie funduszy strukturalnych UE oraz zapewnić wymagane współfinansowanie poprzez pożyczki bankowe.

(15) Obecnie Bułgaria nie dysponuje wystarczającymi zdolnościami administracyjnymi, aby właściwie zarządzać projektami w zakresie infrastruktury drogowej, kolejowej i wodnej oraz kontynuować ich realizację. Reforma administracyjna skupiła się głównie na ograniczeniu liczby osób zatrudnionych w sektorze publicznym, a źródła pozostałych braków próbowano usunąć jedynie w niewielkim stopniu. Mimo stałych postępów w ostatnich dwóch latach, wykorzystanie funduszy UE nadal pozostaje na niskim poziomie. Wynika to głównie ze skomplikowanych procedur administracyjnych oraz trudności, jakie napotykają przedsiębiorstwa ubiegające się o współfinansowanie. Dalsza poprawa otoczenia biznesowego i regulacyjnego oraz osiągnięcie postępów w zwiększaniu zdolności administracyjnych sektora publicznego to nadal istotne wyzwania. Kilkakrotnie opóźniano wdrożenie systemu e-administracji. System podatkowy w Bułgarii charakteryzuje się wysokim poziomem unikania zobowiązań podatkowych oraz niską wydajnością administracji. Koszty administracyjne ściągania podatków są wysokie, podobnie jak nakłady czasu, które ponoszą przedsiębiorstwa płacące podatki.

(16) Nowe przepisy dotyczące zamówień publicznych to istotny krok ku stworzeniu lepszego systemu monitorowania nieprawidłowości, zapobiegania im oraz stosowania odpowiednich sankcji. Wysiłki te należy uzupełnić w dwojaki sposób: (i) przewidziane sankcje powinny być stosowane efektywnie (ii) uprawnienia do działania z urzędu należy powierzyć Agencji ds. Zamówień Publicznych oraz Publicznej Agencji ds. Kontroli Finansowej.

(17) Mimo rozpoczętych reform Bułgaria nadal utrzymuje pewne ograniczenia dostępu do sektorów sieciowych takich jak transport kolejowy, telekomunikacja i energia. Nadal występują problemy związane z funkcjonowaniem rynku energii, zarówno na poziomie hurtowym, jak i detalicznym. Obszary, w których w szczególności należy dokonać poprawy, to wymiana energii elektrycznej i gazu ziemnego oraz funkcjonowanie zrównoważonego rynku, jak również regulowane ceny dla użytkowników. Ponadto Bułgaria powinna zapewnić niezależność regulacyjną w zakresie systemu przesyłu. Bułgaria jest w wysokim stopniu uzależniona od jednej sieci przesyłu energii, a krajowy rynek energii funkcjonuje w sposób nieprawidłowy, co naraża Bułgarię na zagrożenie znacznym szokiem podażowym. Należy usprawnić istniejące środki mające na celu zlikwidowanie zależności energetycznej. Jak dotąd

tworzenie nowej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego następowało zbyt powoli. Mimo że niektóre pożądane reformy zostały formalnie przyjęte – a udział wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych wzrósł w 2011 r. – ich realizacja pozostaje na niezadowalającym poziomie z uwagi na sposób udzielania zamówień publicznych, przewagę interesów prywatnych nad porządkiem publicznym oraz niewłaściwe zarządzanie państwowymi przedsiębiorstwami energetycznymi.

(18) Bułgaria podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te oraz realizacja zobowiązań przedstawionych w 2011 r. dotyczą poprawy stabilności finansów publicznych, wspierania wzrostu zatrudnienia, zwiększenia poziomu konkurencyjności sektora publicznego oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę bułgarskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1) do 7).

(20) W świetle powyższej oceny Rada zbadała bułgarski program konwergencji i jej opinia[9] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) poniższego zalecenia.

(21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej analizy i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform Bułgarii z 2012 r. i program konwergencji Bułgarii: Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w szczególności w pkt 3 i 5 poniżej;

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Kontynuowanie rozważnej polityki fiskalnej, aby osiągnąć średniookresowy cel budżetowy w 2012 r. W tym celu – wdrożenie strategii budżetowej zgodnie z założeniami, zapewniając przestrzeganie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków oraz deklarując gotowość podjęcia dodatkowych środków, jeżeli rzeczywiście wystąpi zagrożenie scenariusza budżetowego. Wzmocnienie wysiłków na rzecz poprawy jakości wydatków publicznych, w szczególności w sektorze służby zdrowia i edukacji, oraz wdrożenie kompleksowej strategii przestrzegania przepisów podatkowych w celu zwiększenia dochodów podatkowych i zlikwidowania szarej strefy. Dalsza poprawa założeń średniookresowych ram budżetowych oraz podniesienie jakości systemów sprawozdawczych.

2. Podjęcie kroków mających na celu ograniczenie zagrożenia stabilności i poprawę adekwatności systemu emerytalnego poprzez ograniczenie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz zrównanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet i

[9] Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

mężczyzn opłacających składki emerytalne przez całe życie zawodowe. Wprowadzenie zaostrzonych kryteriów i kontroli przyznawania rent inwalidzkich.

3. Przyspieszenie wdrożenia krajowej inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Zagwarantowanie, aby minimalne progi w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne nie zniechęcały do podejmowania pracy rejestrowanej. Zwiększenie wysiłków na rzecz poprawy działania publicznych służb zatrudnienia. Celem ograniczenia ubóstwa – zwiększenie skuteczności transferów socjalnych oraz ułatwienie dostępu do wysokiej jakości usług socjalnych dla dzieci i osób starszych, jak również wdrożenie krajowej strategii na rzecz integracji Romów.

4. Przyspieszenie reformy stosownych aktów prawnych dotyczących szkół i szkolnictwa wyższego oraz towarzyszących im środków poprzez skupienie się na zmodernizowaniu programów nauczania, poprawie szkoleń dla nauczycieli oraz zapewnieniu dostępu do kształcenia dla grup defaworyzowanych. Zwiększenie dostępu do finansowania dla nowych przedsiębiorstw oraz MŚP, w szczególności dla podmiotów uczestniczących w działaniach na rzecz innowacji.

5. Wzmożenie wysiłków mających na celu zwiększenie zdolności administracyjnych oraz przeprowadzenie reform poprzez ograniczenie biurokracji i kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów podatkowych i ściąganiem podatków, jak również dalsza poprawa wykorzystania funduszy UE, w szczególności w dziedzinie transportu drogowego i kolejowego oraz gospodarki wodnej. Poprawa jakości i niezawisłości sądownictwa oraz przyspieszenie wprowadzenia systemu e-administracji. Wzmocnienie skuteczności administracji publicznej w kluczowych sektorach transportu oraz w odniesieniu do organów regulacyjnych.

6. Zapewnienie należytego wdrożenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Wzmocnienie działań zapobiegających nieprawidłowościom i skuteczne stosowanie sankcji wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy o konflikcie interesów.

7. Podjęcie działań na rzecz zniesienia barier dla wejścia na rynek, ustaleń przewidujących gwarancję zysków i kontroli cen. Zapewnienie niezależności operatorów systemów przesyłu i dystrybucji; ukształtowanie rynku w szczególności w odniesieniu do wymiany energii i równowagi na rynkach. Usprawnienie połączeń sieci przesyłu energii elektrycznej i gazu ziemnego, poprawa efektywności energetycznej oraz zwiększenie mocy sieci, aby skuteczniej działać w przypadku zakłóceń.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący