

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 403 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2014 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu
konwergencji na 2014 r.**

{SWD(2014) 403 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2014 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 gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej³,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego⁴,

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 polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju 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 (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2014) 403 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Bułgarię zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012–2016.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁵, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁶, w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) Dnia 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Bułgarii⁷, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że w Bułgarii nadal występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. W szczególności przedłużająca się korekta sytuacji na rynku pracy wymaga podjęcia działań politycznych, natomiast korekta bilansu płatniczego oraz zmniejszanie zadłużenia przedsiębiorstw przebiegają sprawnie.
- (8) W dniu 17 kwietnia 2014 r. Bułgaria przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r. oraz program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Celem strategii budżetowej zarysowanej w programie konwergencji na 2014 r. jest osiągnięcie do 2016 r. średniookresowego celu budżetowego przewidującego deficyt strukturalny na poziomie -1 % PKB. Ten średniookresowy cel budżetowy jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Bułgaria skorzystała z możliwości tymczasowego odchylenia od celu średniookresowego o 0,6 % PKB w 2013 r. oraz o 0,1 % PKB w 2014 r., które to odchylenie jest dozwolone w przypadku wspólnie finansowanych projektów. Program zakłada

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 76 final.

pogorszenie się (przeliczonego) salda strukturalnego o 0,3 % PKB w 2014 r. – do poziomu -1,3 % PKB – i jego poprawę o 0,3 % PKB w 2015 r. – do poziomu -1,0 % PKB, co zapewni powrót do celu średniookresowego. Stopa wzrostu wydatków publicznych ma nie przekroczyć właściwej średniookresowej wartości odniesienia w latach 2014–2015. Plany budżetowe są zatem zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Wskaźnik zadłużenia wynosi znacznie poniżej 60 % PKB, a w programie konwergencji przewiduje się, że wzrośnie on tylko nieznacznie do 20,6 % PKB do końca okresu objętego programem. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się prognozy budżetowe zawarte w programie konwergencji, jest optymistyczny, jeśli chodzi o lata 2014–2015 – przewiduje się w nim, że roczny wzrost wyniesie 2,1 % w 2014 r. i 2,6 % w 2015 r., a nie 1,7 % w 2014 r. i 2,0 % w 2015 r., jak przewidywała Komisja w swojej prognozie z wiosny 2014 r. Zgodnie z prognozą Komisji odchylenie Bułgarii od jej celu średniookresowego w 2014 r. jest większe od odchylenia dozwolonego na zasadzie tymczasowej w przypadku wspólnie finansowanych projektów, zaś do wymaganego powrotu do celu średniookresowego nie dojdzie w 2015 r. W oparciu o ocenę programu konwergencji na 2014 r. na podstawie rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE i o prognozę Komisji Rada jest zdania, że w latach 2014–2015 zachodzi ryzyko odchylenia od celu średniookresowego.

- (10) Przestrzeganie przepisów prawa podatkowego oraz jakość administracji podatkowej nadal są dla Bułgarii głównymi wyzwaniami. Dostępne dane szacunkowe wskazują na istnienie znacznej wielkości szarej strefy, co potwierdzają dane dotyczące pracy nierejestrowanej w tym państwie. Administracyjne koszty poboru podatków i koszty przestrzegania przepisów podatkowych są stosunkowo wysokie. Mimo wielu przedsięwziętych środków zaradczych w Bułgarii nadal nie ma w pełni rozwiniętej strategii w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego obejmującej pracę wszystkich organów poboru podatków i zawierającej uprzednią analizę największych przeszkód w poborze, a także ocenę już istniejących środków, w tym działań służących uproszczeniu systemu i zwiększonych kontroli.
- (11) W 2013 r. Bułgaria wycofała się z uprzednich zobowiązań dotyczących reformy emerytalnej. Wprowadzono dodatkowe systemy wczesnych emerytur i odłożono w czasie planowe coroczne podniesienie ustawowego wieku emerytalnego. Nie dokonano żadnych postępów w zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn ani nie podjęto działań w celu zaostżenia kryteriów kwalifikowalności i kontroli, aby ograniczyć nadużycia w zakresie przyznawania rent inwalidzkich. Społeczeństwo bułgarskie jest jednym z najszybciej starzejących się społeczeństw w UE, co negatywnie wpływa na rynek pracy, potencjał wzrostu gospodarczego i finansowanie systemu emerytalnego. Państwo to musi zatem kontynuować reformę emerytalną. Bułgaria stoi również przed poważnymi wyzwaniami w kwestii racjonalizacji i zarządzania sektorem szpitalnym, między innymi brakiem przejrzystości finansowania tych placówek i niewystarczająco rozwiniętym systemem opieki ambulatoryjnej. Ponadto wysoki poziom kosztów oficjalnych i nieoficjalnych ponoszonych bezpośrednio przez pacjentów prowadzi do faktycznego wykluczenia pewnych grup ludności z dostępu do opieki zdrowotnej. Wskaźniki statusu zdrowotnego są niskie w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, co wskazuje na ewentualną potrzebę strukturalnego zwiększenia wydatków na służbę zdrowia w przyszłości.
- (12) Sytuacja na rynku pracy była w ostatnich latach niekorzystna, co ograniczyło zdolność dostosowawczą gospodarki i zmniejszyło potencjał wzrostu gospodarczego.

Stopa bezrobocia ustabilizowała się w 2013 r., jednak liczba bezrobotnych osób młodych i osób długotrwale bezrobotnych nadal wzrastała. W Bułgarii odnotowuje się jeden z najwyższych odsetków młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się, co wskazuje na skrajnie niedostateczne wykorzystanie kapitału ludzkiego i niski stopień jego rozwoju. Dokonano jedynie bardzo ograniczonych postępów w zwiększaniu potencjału agencji zatrudnienia. Bułgaria powinna również zwiększyć zakres i skuteczność aktywnej polityki rynku pracy. W państwie tym brakuje skutecznych środków skierowanych do niezarejestrowanych osób młodych, w tym Romów, przewidzianych w ramach gwarancji dla młodzieży. Znaczny odsetek bezrobotnych nie jest objęty siatką bezpieczeństwa socjalnego (świadczeniami dla bezrobotnych i pomocą społeczną); osoby te korzystają raczej z pomocy rodziny lub wykonują pracę nierejestrowaną. W Bułgarii wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym należy do najwyższych w UE. Wprowadzenie minimalnych progów składek na ubezpieczenia społeczne mogłoby uniemożliwić pracownikom nisko wykwalifikowanym pełen udział w gospodarce formalnej. W tej kwestii dokonano pewnych analiz, aby ocenić potencjalny wpływ takiego środka. Ich wyniki należy poddać ocenie i podjąć stosowne działania polityczne. W Bułgarii nie ma wyraźnych wytycznych dotyczących ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ustawowe minimalne wynagrodzenie zostało znacznie podwyższone w 2013 r., co może wywrzeć negatywny wpływ na zatrudnienie. Skutki tego podwyższenia powinny być zatem monitorowane.

- (13) Bułgaria nadal nie przyjęła ustawy o edukacji szkolnej, stanowiącej ramy wdrażania niezbędnych całościowych reform systemu nauczania szkolnego, obejmujących m.in. unowocześnienie programów nauczania i poprawę jakości szkolenia nauczycieli. W państwie tym konieczna jest poprawa jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz pełniejsze jego włączenie do systemu kształcenia ogólnego, tak aby stworzyć elastyczne ścieżki kształcenia, ograniczyć zjawisko wczesnego kończenia nauki i zwiększyć możliwości uczenia się przez całe życie. Jeśli natomiast chodzi o system szkolnictwa wyższego, nadal nie w pełni odpowiada on zapotrzebowaniu na rynku pracy. Do jego słabych wyników przyczynia się niska jakość systemu certyfikacji jakości. Obecnie prowadzone są dyskusje na temat nowej strategii w dziedzinie szkolnictwa wyższego, w trakcie których porusza się kwestię reorganizacji systemu zarządzania szkołami wyższymi przez wprowadzenie bezpośredniego zaangażowania zainteresowanych stron, takich jak przedsiębiorstwa i studenci, konsolidację szkół wyższych oraz przyjęcie podejścia opartego na wynikach kształcenia, aby lepiej odpowiadały one potrzebom rynku pracy. Stałym wyzwaniem jest zapewnienie dostępu do edukacji dzieciom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza z rodzin romskich. Wprowadzenie obowiązkowego dwuletniego kształcenia przedszkolnego jest w tej kwestii ważnym środkiem, który należy bezwzględnie wprowadzić wraz z rozwiązaniami służącymi ograniczeniu zjawiska wczesnego kończenia nauki. Należy zwiększyć skalę istniejących inicjatyw na rzecz poprawy szkolenia nauczycieli i ograniczania faktycznej segregacji w szkołach. Przepisy uzależniające wypłatę dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu od uczęszczania przez nie do szkoły nie zostały jeszcze efektywnie wdrożone.
- (14) Ogólne działania w celu unowocześnienia administracji publicznej przyniosły do tej pory ograniczone rezultaty ze względu na brak całościowego podejścia i wystarczającego zaangażowania na rzecz głębokich reform. W Bułgarii potrzeba jest skoordynowana strategia reform administracji publicznej w celu zwiększenia profesjonalizmu i niezależności tego sektora oraz jego agencji regulacyjnych, obejmująca wprowadzenie opartego na zasługach systemu mianowania urzędników

służby cywilnej i rozwoju ich kariery zawodowej oraz ustanowienie skutecznych struktur antykorupcyjnych. Konieczne są stałe wysiłki na rzecz poprawy ogólnego otoczenia biznesu. Do wyzwań w tej dziedzinie należy wprowadzenie procedur uzyskiwania zezwoleń i rejestrowania przedsiębiorstw. Postępowanie upadłościowe trwa w Bułgarii ponad trzy lata, a stopa odzysku jest niska. W 2013 r. wprowadzono nowe przepisy dotyczące opóźnień w płatnościach, które należy teraz wdrożyć. Rozwój administracji elektronicznej stoi w miejscu, a koordynacja w celu zapewnienia interoperacyjności systemów i utworzenia punktu kompleksowej obsługi jest niewystarczająca, co zmniejsza skuteczność działań na rzecz większej przejrzystości i mniejszego obciążenia administracyjnego. W dziedzinie zamówień publicznych brakuje prostych i ujednoczonych ram prawnych, co skutkuje skomplikowanymi warunkami prawnymi i regulacyjnymi, stwarzając niepewną sytuację dla podmiotów gospodarczych. Niezawisłość sądownictwa również stanowi poważny problem, z którym boryka się otoczenie biznesu w Bułgarii. W państwie tym podjęto pewne działania antykorupcyjne, jednak ogólne postępy są ograniczone i nietrwałe, co wskazuje na potrzebę bardziej konsekwentnych kontroli i sankcji o charakterze odstrasającym dotyczących konfliktu interesów. Należy również zapewnić ściślejszą koordynację instytucji antykorupcyjnych i chronić je przed wpływami politycznymi.

- (15) Konkurencja w branży dostaw energii elektrycznej i gazu pozostaje ograniczona. Jeśli chodzi o poprawę funkcjonowania rynków energii, szczególne obawy wywołuje brak giełd energii elektrycznej i gazu oraz nieobecność przejrzystego rynku hurtowego. Wolny rynek energii elektrycznej zdominowany jest przez jednego dostawcę, a ze względu na ograniczone rozmiary rynku konkurencja nie spełnia swojej roli polegającej na zapewnieniu efektywności kosztowej. Niezależność i skuteczność krajowego organu regulacyjnego pozostaje ograniczona. Uzależnienie od przywozu pochodzącego od ograniczonej liczby dostawców oraz słabo rozwinięta infrastruktura powodują zagrożenie szokiem podażowym. Do finansowania z UE zaproponowano całościowy pakiet środków służących zwiększeniu efektywności energetycznej w nowym okresie programowania na lata 2014–2020.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Bułgarii. Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–6.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Bułgarii, a jej opinia⁸ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (18) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program konwergencji Bułgarii. Zalecenia Rady na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 3, 4 i 5 poniżej.

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

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie środków budżetowych na 2014 r. w świetle pojawiającego się odstępstwa od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Poprawę strategii budżetowej w 2015 r., aby zapewnić osiągnięcie celu średniookresowego oraz pozostanie na poziomie określonym w ramach tego celu w następnych latach. Umożliwienie nowej radzie budżetowej wypełniania jej obowiązków. Realizację kompleksowej strategii podatkowej w celu usprawnienia poboru podatków, zwalczania szarej strefy i zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów podatkowych.
2. Przyjęcie długoterminowej strategii dotyczącej systemu emerytalnego, przeprowadzenie planowego corocznego podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i ustanowienie mechanizmu dostosowującego ustawowy wiek emerytalny do średniego trwania życia w perspektywie długoterminowej przy jednoczesnym stopniowym wycofywaniu możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę i zrównaniu ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Zaostrzenie kryteriów kwalifikowalności i procedur przyznawania renty inwalidzkiej, np. przez częstsze uwzględnianie zdolności do pracy zachowanej przez wnioskodawców. Zapewnienie wydajności służby zdrowia przez zwiększenie przejrzystości finansowania szpitali, optymalizację sieci tych placówek oraz rozwój opieki ambulatoryjnej.
3. Zwiększenie skuteczności działań agencji zatrudnienia przez rozwój systemu monitorowania wyników i lepsze ukierunkowanie na potrzeby osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, takich jak pracownicy nisko wykwalifikowani i starsi, osoby długotrwale bezrobotne i Romowie. Zwiększenie zakresu i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, aby lepiej dopasowywać jej ofertę do osób poszukujących pracy oraz objąć tą ofertą młode osoby niezarejestrowane, które nie pracują, nie uczą się ani się nie szkolą, zgodnie z założeniami gwarancji dla młodzieży. Zwiększenie liczby osób objętych świadczeniami dla bezrobotnych i pomocą społeczną, a także powiązanie tych świadczeń ze środkami aktywizacji. Dalsze prowadzenie całościowego przeglądu minimalnych progów składek na ubezpieczenie społeczne, tak aby system składek nie wypierał z rynku pracy pracowników nisko wykwalifikowanych. Ustanowienie w porozumieniu z partnerami społecznymi przejrzystych wytycznych dotyczących dostosowania ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę, z uwzględnieniem wpływu tego dostosowania na zatrudnienie i konkurencyjność. W celu ograniczenia ubóstwa – dalsze zwiększenie dostępności i skuteczności transferów i usług socjalnych dla dzieci i osób starszych.
4. Przyjęcie ustawy o edukacji szkolnej i wprowadzenie reform kształcenia i szkolenia zawodowego w celu zwiększenia poziomu i adekwatności umiejętności nabytych na wszystkich poziomach nauczania, przy jednoczesnym wspieraniu współpracy partnerskiej między instytucjami oświatowymi a przedsiębiorstwami z myślą o lepszym dostosowaniu wyników kształcenia do potrzeb na rynku pracy. Zwiększenie jakości instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego oraz możliwości uczenia się przez całe życie. Intensyfikację działań w celu zwiększenia dostępu dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji, zwłaszcza z rodzin romskich, do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej i szkolnej o charakterze integracyjnym oraz bezwzględne wdrożenie przepisów uzależniających wypłatę dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu od uczęszczania przez nie do szkoły.

5. Dalsze ulepszanie otoczenia biznesu, zwłaszcza w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, przez ograniczenie formalności administracyjnych, wspieranie administracji elektronicznej, usprawnienie postępowania upadłościowego i wdrożenie przepisów dotyczących opóźnień w płatnościach. Poprawę systemu zamówień publicznych przez zwiększenie potencjału administracyjnego, zaostrenie kontroli *ex ante* prowadzonych przez agencję zamówień publicznych oraz podjęcie konkretnych działań w celu wdrożenia elektronicznych zamówień publicznych. Zwiększenie jakości i niezawisłości sądownictwa oraz intensyfikację walki z korupcją.
6. Nasilenie reform w branży dostaw energii elektrycznej w celu zwiększenia konkurencji, skuteczności rynku i jego przejrzystości oraz efektywności energetycznej, zwłaszcza przez zniesienie barier rynkowych, zmniejszenie znaczenia regulowanej części rynku, intensyfikację działań na rzecz stworzenia przejrzystego hurtowego rynku energii elektrycznej i gazu, stopniowe wycofywanie limitów kwotowych i zwiększenie niezależności oraz potencjału organu regulacyjnego w dziedzinie energii. Przyspieszenie realizacji połączeń wzajemnych z ościennymi państwami członkowskimi oraz zwiększenie zdolności regulowania zakłóceń dostaw.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*