

RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 12 iulie 2011

privind Programul național de reformă al Bulgariei pe 2011 și care include avizul Consiliului privind Programul de convergență actualizat al Bulgariei pentru perioada 2011-2014

(2011/C 209/02)

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 (3),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

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 acceptat propunerea Comisiei de lansare a unei noi strategii pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică, Strategia Europa 2020, pe baza unei coordonări consolidate 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 Europene (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre ⁽²⁾, 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 la nivel național.
- (3) La 12 ianuarie 2011, Comisia a adoptat prima analiză anuală a creșterii, marcând începutul unui nou ciclu de guvernare economică în UE și al primului semestru

european de coordonare *ex ante* și integrată a politicilor, care se înscrie în cadrul Strategiei Europa 2020.

- (4) La 25 martie 2011, Consiliul European a aprobat prioritățile privind consolidarea bugetară și reforma structurală (în conformitate cu concluziile Consiliului din 15 februarie și 7 martie 2011 și ca urmare a analizei anuale a creșterii efectuată de Comisie). Acesta a subliniat necesitatea de a acorda prioritate restabilirii bugetelor solide și sustenabilității finanțelor publice, reducerii șomajului prin intermediul reformelor pieței forței de muncă și depunerii de noi eforturi în vederea consolidării creșterii. Consiliul European a solicitat statelor membre să transpună aceste priorități în măsuri concrete pe care să le includă în programele lor de stabilitate sau de convergență și în programele naționale de reformă.

- (5) La 25 martie 2011, Consiliul European a invitat, de asemenea, statele membre care participă la Pactul euro plus să își prezinte angajamentele în timp util pentru a putea fi incluse în programele lor de stabilitate sau de convergență și în programele lor naționale de reformă.

- (6) La 15 aprilie 2011, Bulgaria a prezentat actualizarea pe 2011 a programului său de convergență, care vizează perioada 2011-2014, și programul său național de reformă pe 2011. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

- (7) Criza economică a întrerupt o perioadă de creștere puternică, ce fusese stimulată de intrările substanțiale de investiții străine directe și de expansiunea creditului. PIB-ul a reînceput să înregistreze o creștere în al doilea trimestru al anului 2010, după o scădere cumulativă de 7,1 % de la o valoare maximă la o valoare minimă, ceea ce a dus la o creștere în general nulă a PIB-ului real pe întregul an 2010. Cei mai importanți factori ai creșterii au fost sporirea puternică a exporturilor și restocarea stocurilor. Soldul bugetului general înainte de criză înregistra un surplus, în timp ce în 2009 a înregistrat un deficit de 4,7 % din PIB, iar în 2010 un deficit de 3,2 % din PIB. Chiar dacă a existat o creștere a producției și a ocupării forței de muncă în sectoarele industriale orientate spre export, reducerea activității în construcții, în sectorul imobiliar și al comerțului cu amănuntul au limitat redresarea economică în ultimul an. Ocuparea forței de muncă a fost afectată de corectarea producției, astfel că s-au pierdut circa 358 000 de locuri de muncă față de nivelul maxim înregistrat în 2008. Drept urmare, rata șomajului a crescut cu câteva puncte procentuale, la 10,2 % în 2010, și nu se preconizează ca, pe termen mediu, rata ocupării să revină la nivelul de dinainte de criză.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Menținute pentru 2011 prin Decizia 2011/308/UE a Consiliului din 19 mai 2011 privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre (JO L 138, 26.5.2011, p. 56).

- (8) Pe baza evaluării programului de convergență actualizat, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97, opinia Consiliului este că scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare se bazează pe previziuni de creștere mai favorabile decât cele ale serviciilor Comisiei. Programul de convergență actualizat prevede o corectare a deficitului public general excesiv în 2011, în conformitate cu Recomandarea Consiliului din 13 iulie 2010, precum și reduceri suplimentare ulterioare. După efectuarea, în 2010, a unei ajustări bugetare considerabile, la începutul perioadei, de peste 2 puncte procentuale în termeni structurali, efortul bugetar din 2011 este cu mult sub ajustarea recomandată de cel puțin 0,75 % din PIB, dar în medie, pentru întreaga perioadă a procedurii de deficit excesiv, efortul bugetar se menține peste 1 % din PIB. Pentru perioada 2012-2014 actualizarea nu prezintă suficiente detalii privind măsurile bugetare planificate pentru a atinge obiectivele fiscale în acești ani. Obiectivul pe termen mediu revizuit în sensul reducerii, care prevede un deficit structural de 0,6 % din PIB, preconizat a fi atins în 2014, continuă să fie mai ambițios decât nivelul minim cerut. Acesta reflectă obiectivele Pactului de stabilitate și creștere și se prevede să fie atins până la sfârșitul perioadei programului de convergență (2014). Cu toate acestea, efortul bugetar structural mediu anual preconizat în 2012-2014, după corectarea planificată a deficitului excesiv în 2011, este cu mult sub nivelul recomandat al îmbunătățirii structurale anuale minime de 0,5 % din PIB. Având în vedere îmbunătățirea treptată a perspectivei economice, programul de convergență ar trebui să vizeze înregistrarea mai rapidă de progrese în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu. Atunci când este evaluată comparativ cu o estimare prudentă a creșterii potențiale a producției pe termen mediu, creșterea cheltuielilor bugetare preconizată în 2012-2013 pare a fi optimistă, reprezentând un risc la adresa poziției fiscale structurale pe termen mediu.
- (9) Corectarea deficitului excesiv, astfel cum este prevăzută să aibă loc până la sfârșitul anului 2011, va contribui la recâștigarea încrederii și la consolidarea credibilității politicilor guvernamentale. Pe termen mediu, este importantă atingerea obiectivului de a avea un deficit structural mic, de 0,6 % din PIB, pentru a asigura faptul că politica bugetară sprijină regimul monetar instituit. Cu toate acestea, consolidarea bugetară este împiedicată de ineficiențele din sectorul public, care pot duce la presiuni considerabile în materie de cheltuieli, în timp ce este probabil ca veniturile bugetare să fie structural mai reduse față de anii de boom de dinaintea crizei. Este nevoie, prin urmare, de reforme ambițioase ale finanțelor publice pentru a efectua ajustările fiscale necesare și a contribui la asigurarea finanțării pentru punerea în aplicare a reformelor structurale necesare, inclusiv pentru cofinanțarea de care este nevoie pentru proiectele sprijinite de UE.
- (10) Performanța fiscală a Bulgariei a fost pozitivă în mediul economic favorabil de dinaintea crizei. Țintele fiscale erau atinse în mod consecvent și a fost acumulată o marjă fiscală considerabilă. În 2009, sub impactul crizei economice, bugetul a prezentat pentru prima dată după mulți ani un deficit și a fost încălcată regula de a păstra echilibrul bugetar sau de a avea un excedent bugetar, precum și regula de a păstra nivelul cheltuielilor publice sub 40 % din PIB. Acest lucru s-a datorat parțial deficiențelor în ceea ce privește planificarea și controlul cheltuielilor. A mai reflectat și faptul că veniturile suplimentare rezultate din activitatea economică susținută de dinaintea crizei au fost folosite pentru a finanța majorări relativ ridicate ale cheltuielilor ad-hoc și reduceri ale ratei securității sociale. Pentru a soluționa aceste probleme, autoritățile au întreprins o serie de inițiative de îmbunătățire a sistemelor de control și de monitorizare a cheltuielilor și a sistemelor de raportare, care au inclus adoptarea unui pachet legislativ amplu care consolida normele fiscale și cadrul bugetar pe termen mediu. Se preconizează ca acesta să sporească disciplina fiscală și gradul de predictibilitate a politicilor, să reducă volatilitatea macroeconomică și să asigure o politică bugetară mai puțin prociclică. În conformitate cu ultima evaluare a Comisiei, riscurile cu privire la sustenabilitate finanțelor publice par a fi de nivel mediu.
- (11) În anii de boom de dinaintea crizei s-a înregistrat o restrângere considerabilă a pieței forței de muncă și o creștere semnificativă a salariilor, al căror ritm l-a depășit pe cel al productivității. Aceasta a condus la o creștere a nivelului mediu al salariilor, care s-a apropiat astfel de media UE. Creșterea salarială a înregistrat un nivel de vârf, rata anuală a creșterii salariale fiind de aproape 20 % în al patrulea trimestru al anului 2007. În urma încetinirii economice, ritmul de susținere salarială a scăzut, deși creșterea salarială a rămas destul de ridicată, fiind de aproape 10 % în 2010 pentru angajații cu contract de muncă (care reprezentau circa 65 % din forța de muncă).
- (12) Barierele din calea participării pe piața forței de muncă reflectă deteriorarea recentă a situației de pe piața muncii în timpul crizei și faptul că nu există suficiente politici active în domeniul pieței forței de muncă, precum și faptul că serviciile publice de ocupare a forței de muncă sunt finanțate insuficient. Calitatea serviciilor publice din domeniul activării, acordării de asistență pentru găsirea unui loc de muncă și recalificării este insuficientă. Capacitatea redusă de a monitoriza și evalua rezultatele programelor impune în continuare consolidarea în vederea îmbunătățirii procesului de elaborare a politicilor. După cum s-a subliniat într-un raport recent comandat de Ministerul muncii și politicii sociale („Rezultatele principale ale evaluării efectelor nete ale serviciilor publice de ocupare a forței de muncă”), existența unor servicii de mai bună calitate și mai definite și îmbunătățirea infrastructurii oficiilor de ocupare a forței de muncă ar sprijini mai eficace șomerii în găsirea unui loc de muncă.
- (13) Criza economică afectează în continuare piața forței de muncă. Rata șomajului a crescut de la 5,4 % în 2008 la 10,2 % în 2010, în timp ce în cazul tinerilor (cu vârste între 15 și 24 ani) a ajuns la 23,2 % în 2010. Criza a afectat în special lucrătorii slab calificați (inclusiv o mare

parte a minorității rome), care reprezintă aproape 70 % din numărul șomerilor. Procentajul șomajului de lungă durată (46 % în 2010) este mai mare decât media UE (care în 2010 era de 40 %) și poate exista riscul de a deveni structural. Rata activității tinerilor s-a situat constant sub două treimi din media UE (în 2009: 29,5 %; UE: 43,8 %). Rata ocupării tinerilor a fost de 24,8 % în 2009 (UE: 35,2 %). De asemenea, Bulgaria are cea mai ridicată rată de tineri care nici nu sunt încadrați într-o formă de învățământ, nici nu au un loc de muncă (19,5 % din persoanele cu vârsta între 15 și 24 de ani). Una dintre principalele bariere în calea participării tinerilor pe piața forței de muncă o reprezintă penuria de oportunități de combinare a educației cu munca, în special prin efectuarea de stagii sau de ucenicii în domeniul lor de studiu, ceea ce facilitează tranziția spre piața forței de muncă.

(14) În ciuda atingerii unui nivel de studii peste medie, proporția persoanelor cu rezultate slabe în materie de alfabetizare și competențe numerice este de peste 40 %. Acest lucru arată că este loc de îmbunătățiri în sistemul de învățământ, pentru a-l alinia mai bine la necesitățile pieței forței de muncă. Pe baza rezultatelor pozitive ale recente reforme de descentralizare a școlilor, se preconizează ca viitoarea lege privind învățământul preșcolar și școlar să ofere niște soluții care să poată fi consolidate ulterior, și anume cu privire la autonomia financiară, la ratele de participare la învățământul preșcolar și la evaluarea externă, precum și la asigurarea răspunderii. Rata abandonului școlar timpuriu (de 14,7 % în 2009) este apropiată de cea a mediei UE, dar este deosebit de ridicată în rândul romilor (în cazul cărora în 2008 era estimată la 43 %). Ratele participării la învățământul universitar (de 27,9 % în 2009) rămân sub media UE (de 32,2 %). Bulgaria a întârziat semnificativ reforma învățământului superior. Noua lege privind învățământul superior, prezentată deja în 2010, dar retrasă ulterior, ar trebui să constituie un demers util în vederea abordării nevoilor de reformă.

(15) Reforma sistemului de pensii decisă în 2010 nu este legată de speranța de viață sau de situația sistemului de asistență medicală și de îngrijire pe termen lung. Perioada de implementare a acesteia este 2011-2026, majoritatea măsurilor intrând în vigoare în a doua jumătate a perioadei, ceea ce ar putea pune în pericol implementarea și sustenabilitatea primului pilon al sistemului de pensii.

(16) Gradul de sărăcie al cetățenilor bulgari este mai mare decât media UE (41,9 % din populație trăiește în lipsuri materiale grave în comparație cu un procentaj de 8,1 % din populația UE). Circa 66 % din persoanele vârstnice riscă să trăiască în sărăcie, rată mult mai mare decât media UE. Există semne că în ultimii doi ani nivelul de trai s-a înrăutățit. Având în vedere situația demografică, atingerea obiectivelor programului național de reformă în materie de reducere a sărăciei depinde în mare măsură de elaborarea corespunzătoare a politicilor privind lucrătorii mai în vârstă și persoanele dezavantajate, precum și privind adecvarea transferurilor sociale. Programul

național de reformă prevede elaborarea unei strategii operaționale pentru integrarea romilor (estimați a reprezenta 10 % din populație⁽¹⁾), care să abordeze într-un plan unic și amplu multiplele bariere cu care se confruntă aceștia în domeniul ocupării forței de muncă, învățământului, sănătății și locuințelor.

(17) Eficiența redusă a serviciilor publice rămâne un obstacol în calea creșterii. În ciuda simplificărilor recente, reforma administrației nu a soluționat problema creșterii calității personalului sau a posturilor-cheie. În Bulgaria nivelul penetrării serviciilor în bandă largă fixă este foarte scăzut, de 14,9 %, fiind pe penultimul loc din UE, ceea ce limitează, de asemenea, utilizarea tuturor serviciilor furnizate pe cale electronică.

(18) Rata neregulilor din cadrul procedurilor de achiziții publice atinge nivelul de 60 % din toate procedurile verificate și este chiar mai ridicată în cazul proiectelor mari de infrastructură publică, pentru care autoritățile au obligația de a efectua un control *ex ante*. Capacitatea Agenției Publice de Inspecții Financiare a fost redusă semnificativ în 2006, astfel că agenția a efectuat controale *ex-post* doar în cazul a 12 % din toate procedurile de achiziții publice în 2007-2009. Consiliul de miniștri a aprobat recent modificări ale legii privind achizițiile publice și ale legii privind inspecția finanțelor publice și le-a înaintat în procedura parlamentară.

(19) Intensitatea energetică a economiei Bulgariei este una dintre cele mai ridicate din UE. Un exemplu elocvent în acest sens se referă la încălzirea locuințelor, blocurile prost întreținute fiind responsabile de cea mai mare parte a acestei probleme. Modificările recente ale regulilor de eligibilitate creează posibilitatea utilizării fondurilor structurale UE pentru a sprijini investițiile în eficiența energetică. Au fost făcute puține investiții, iar veniturile obținute din taxele pe energie și pe transporturi au scăzut în raport cu PIB-ul și cu impozitele pe muncă, care sunt cu mult peste media UE. Accesul pe piața energiei este împiedicat de nivelul redus al concurenței și de mecanismele opace de stabilire a prețurilor.

(20) Bulgaria și-a asumat o serie de angajamente în cadrul Pactului euro plus. Din punct de vedere fiscal, angajamentele indică faptul că sustenabilitatea finanțelor publice va fi susținută de măsuri de reformă a sistemului de pensii, de acțiuni de asigurare a faptului că salariile în sectorul public se bazează pe performanță, de înghețarea pensiilor și a salariilor până în 2013 și de consolidarea cadrului bugetar intern, prin adoptarea unui pact de stabilitate financiară, care include reguli fiscale numerice cu caracter obligatoriu. Pentru a impulsiona ocuparea forței de muncă, se vor lua măsuri de reducere a ponderii muncii fără forme legale și de sporire a participării forței de muncă. Măsurile de competitivitate se axează pe reducerea sarcinilor administrative și pe creșterea e-guvernantei, pe îmbunătățirea accesului la

⁽¹⁾ Potrivit estimărilor Consiliului Europei.

educație și pe consolidarea performanțelor sistemului de învățământ. Angajamentele menționate anterior se referă la trei din cele patru domenii ale pactului, nefiind abordat sectorul financiar. Acestea reprezintă o continuare a agendei de reformă mai ample, prezentată în programul de convergență și în programul național de reformă, și accelerează proiectele de reformă în curs în domeniul guvernanței fiscale, al administrației publice și al educației. Angajamentele din cadrul Pactului euro plus au fost evaluate și au fost avute în vedere în recomandări.

(21) Comisia a evaluat programul de convergență și programul național de reformă, inclusiv angajamentele asumate în ceea ce privește Pactul euro plus. 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 UE prin oferirea unei contribuții la nivelul UE pentru deciziile naționale viitoare. Comisia consideră că după efectuarea, în 2010, a unei ajustări bugetare considerabile și prioritare, ar trebui implementate planurile de consolidare bugetară pentru 2011 conform prevederilor și ar trebui luate măsuri pentru ca deficitul să scadă sub valoarea de referință de 3 %, în conformitate cu Recomandarea Consiliului din 13 iulie 2010. Actualizarea nu prezintă suficiente detalii privind măsurile bugetare planificate pentru a atinge, în 2012-2014, obiectivele fiscale stabilite și ar fi putut fi asigurat un progres mai rapid către atingerea obiectivului pe termen mediu ales. Consolidarea cadrului bugetar intern va întări disciplina fiscală și va oferi predictibilitate și credibilitate politicii guvernului pe termen mediu. Ar trebui întreprinse măsuri suplimentare și pentru a consolida competitivitatea, a ajuta cetățenii să găsească un loc de muncă, a proteja grupurile cele mai vulnerabile care se confruntă cu multiple bariere, a consolida capacitatea administrației publice și a autorităților de reglementare, a spori utilizarea eficientă a resurselor, precum și pentru a crea mai multe oportunități pentru investiții și creștere.

(22) În lumina prezentei evaluări și ținând seama, de asemenea, de Recomandarea Consiliului din 2 iunie 2010 în temeiul articolului 126 alineatul (7) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a examinat actualizarea din 2011 a programului de convergență prezentat de Bulgaria și avizul ⁽¹⁾ său se reflectă în special în recomandările de la punctele 1 și 2 de mai jos. Ținând seama de concluziile Consiliului European din 25 martie 2011, Consiliul a examinat programul național de reformă prezentat de Bulgaria,

mandarea Consiliului din 13 iulie 2010 din cadrul procedurii de deficit excesiv. Să specifice măsurile care stau la baza strategiei bugetare pentru 2012-2014. Să profite de redresarea economică pentru a asigura progresul corespunzător către obiectivul pe termen mediu, în primul rând prin menținerea unui control strâns al creșterii cheltuielilor, acordând totodată prioritate cheltuielilor publice care stimulează creșterea.

2. Să ia măsuri suplimentare în vederea îmbunătățirii predictibilității planificării bugetare și a controlului execuției, inclusiv pe bază de angajamente, în special prin consolidarea guvernanței fiscale. În acest sens, să elaboreze și să instituie norme fiscale cu caracter obligatoriu și un cadru bugetar pe termen mediu bine definit care să asigure transparența la toate nivelurile guvernamentale.
3. Să pună în aplicare măsurile convenite cu partenerii sociali în cadrul reformei în curs a sistemului de pensii, să accelereze unele măsuri-cheie care ar ajuta la creșterea vârstei efective de pensionare și la reducerea pensionărilor anticipate, ca de exemplu prin sporirea graduală a perioadei de cotizare la asigurarea socială, și să consolideze politicile prin care lucrătorii mai în vârstă sunt ajutați să fie activi profesional o perioadă mai lungă.
4. Să promoveze, în consultare cu partenerii sociali și în conformitate cu practicile naționale, politici de asigurare a faptului că creșterea salarială reflectă mai bine evoluțiile în materie de productivitate și sprijină competitivitatea, acordând totodată atenție convergenței actuale.
5. Să întreprindă măsuri în vederea abordării provocării pe care o reprezintă combaterea sărăciei și promovarea incluziunii sociale, în special în cazurile grupurilor vulnerabile care se confruntă cu bariere multiple. Să ia măsuri de modernizare a serviciilor publice de ocupare a forței de muncă, pentru a consolida capacitatea acestora de a corela tipurile de competențe cu cererea de pe piața forței de muncă, și prin acordarea de sprijin în principal tinerilor slab calificați. Să înregistreze progrese în privința reformei învățământului prin adoptarea unei legi privind învățământul preșcolar și școlar și a unei noi legi privind învățământul superior până la mijlocul anului 2012.
6. Să își intensifice eforturile de consolidare a capacității administrative în funcțiile publice cheie și în cadrul autorităților de reglementare, pentru ca serviciile publice să dea dovadă de mai multă eficacitate atunci când răspund nevoilor cetățenilor și ale întreprinderilor, să introducă și să pună în aplicare în mod efectiv măsuri de verificare a procedurilor de achiziții publice pe baza evaluării riscurilor și să consolideze capacitatea autorităților de a preveni și a sancționa neregulile, pentru a îmbunătăți calitatea și eficacitatea utilizării fondurilor publice.

RECOMANDĂ ca Bulgaria să întreprindă acțiuni în perioada 2011-2012, astfel încât:

1. Să continue execuția eficientă a bugetului, astfel încât în 2011 să corecteze deficitul excesiv, în conformitate cu Reco-

⁽¹⁾ Prevăzut la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.

7. Să elimine barierele din calea intrării pe piață, aranjamentele privind profiturile garantate și controlul prețurilor și să asigure independența totală a autorității bulgare de reglementare în domeniul energiei, pentru a deschide piața electricității și a gazului unei concurențe mai mari. Să introducă stimulente pentru îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor.

Adoptată la Bruxelles, 12 iulie 2011.

Pentru Consiliu

Președintele

J. VINCENT-ROSTOWSKI
