

RECOMANDAREA CONSILIULUI**din 13 iulie 2018****privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2018 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei pentru 2018**

(2018/C 320/02)

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 (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,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

(1) La 22 noiembrie 2017, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european 2018 pentru coordonarea politicilor economice. Aceasta a ținut cont de pilonul european al drepturilor sociale, proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie la 17 noiembrie 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 22 martie 2018. La 22 noiembrie 2017, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat și Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Bulgaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.

(2) Raportul de țară privind Bulgaria pentru 2018 a fost publicat la 7 martie 2018. Acesta a evaluat progresele realizate de Bulgaria în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice acestei țări adoptate de Consiliu la 11 iulie 2017 ⁽³⁾, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor specifice acestei țări din anii anteriori, precum și progresele realizate în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, raportul a inclus un bilanț aprofundat efectuat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, ale cărui rezultate au fost publicate tot la 7 martie 2018. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Bulgaria se confruntă cu dezechilibre macroeconomice. Vulnerabilitățile din sectorul financiar sunt cuplate cu un grad ridicat de îndatorare și credite neperformante ale societăților comerciale în contextul unei ajustări incomplete a pieței muncii.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 261, 9.8.2017, p. 1.

- (3) La 19 aprilie 2018, Bulgaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2018, precum și Programul de convergență pentru 2018. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp. Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2018 include atât angajamente pe termen scurt, cât și angajamente pe termen mediu și abordează provocările identificate în raportul de țară pentru 2018. În special, acesta anunță măsuri menite să consolideze supravegherea sectorului bancar și a celui nebancar, să îmbunătățească cadrul de insolvență și să reducă problemele nesoluționate identificate cu ocazia testelor de rezistență din 2016. Sunt, de asemenea, prevăzute măsuri pentru consolidarea colectării impozitelor și combaterea economiei subterane, pentru asigurarea unei mai bune direcționări a politicilor active pe piața forței de muncă, pentru sporirea protecției sociale și pentru abordarea diferitelor provocări din sectoarele sănătății și educației. În ansamblu, punerea în aplicare efectivă a Programului național de reformă pentru 2018 ar contribui la corectarea dezechilibrelor.
- (4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI”) aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede în articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului (¹), în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza dispoziția menționată anterior în orientările privind aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernare economică.
- (5) În prezent, Bulgaria face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În Programul său de convergență pentru 2018, guvernul, pornind de la un excedent de 0,9 % din PIB în 2017, are drept obiectiv un buget echilibrat în 2018 și un excedent de 0,3 % din PIB în 2019, de 0,5 % în 2020 și de 0,2 % în 2021. Se preconizează că obiectivul bugetar pe termen mediu – un deficit structural de 1 % din PIB – va fi atins cu o anumită marjă de-a lungul întregii perioade acoperite de program. Conform Programului de convergență pentru 2018, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea treptat de la 25,4 % în 2017 la 19,4 % în 2021. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este plauzibil. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018, se preconizează că soldul structural va înregistra în continuare un excedent, dar va scădea de la 0,9 % din PIB în 2017 la 0,5 % din PIB în 2018 și va rămâne la același nivel în 2019. Așadar, se estimează că soldul structural se va menține peste obiectivul bugetar pe termen mediu și în 2018, și în 2019. În general, Consiliul consideră că se preconizează că Bulgaria va respecta dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere în 2018 și 2019.
- (6) Sporirea eficienței politicii fiscale este deosebit de importantă. Se constată o îmbunătățire în ceea ce privește veniturile fiscale și respectarea obligațiilor fiscale, însă aceasta se datorează mai mult ameliorării perspectivelor economice decât unei mai mari eficiențe în administrarea și colectarea impozitelor. Eficiența cheltuielilor publice în unele sectoare este foarte scăzută. Din această perspectivă, este important să se realizeze reforme în domeniul gestionării finanțelor publice, iar condițiile economice și bugetare actuale sunt deosebit de favorabile pentru demararea unor astfel de reforme. Performanțele economice ale întreprinderilor de stat sunt slabe în comparație cu cele ale altor țări din regiune și cu cele ale întreprinderilor din sectorul privat și acest lucru reprezintă, la rândul său, o sursă de incertitudini și de risc pentru finanțele publice, întrucât arieratele acestor societăți reprezintă datorii contingente. În general, guvernarea corporativă a întreprinderilor de stat rămâne problematică și nu îndeplinește standardele internaționale. În plus, reformele din acest domeniu sunt foarte importante pentru mediul de afaceri.
- (7) Soliditatea sectorului financiar a continuat să se îmbunătățească, în ciuda unor vulnerabilități care nu au fost încă abordate. Volumul împrumuturilor neperformante acordate întreprinderilor este încă mare, deși a scăzut. Rezervele de capital sunt, în medie, confortabile, ceea ce permite curățarea bilanțurilor. S-au înregistrat progrese remarcabile în ceea ce privește îmbunătățirea supravegherii sectorului financiar, dar există o serie de măsuri importante care nu au fost încă puse pe deplin în aplicare. Atenuarea riscurilor asociate expunerilor prin intermediul părților afiliate și îmbunătățirea evaluării activelor sunt elemente esențiale pentru consolidarea în continuare a bilanțurilor și sporirea rezilienței băncilor și a societăților de asigurare.
- (8) Ineficacitatea cadrului de insolvență încetinește reducerea gradului de îndatorare a firmelor din sectorul privat și găsirea de soluții la creditele neperformante. Procedurile sunt lungi, iar rata de recuperare este scăzută. Lipsesc încă unele elemente pentru a avea un cadru funcțional, în special norme privind remiterea de datorie și acordarea

(¹) Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

unei a doua șanse antreprenorilor într-un interval de timp rezonabil după faliment. Lipsa colectării de date și a unor instrumente de monitorizare adecvate nu permite o evaluare a eficacității procedurilor, fie ele vechi sau noi, inclusiv a procedurilor de restructurare a întreprinderilor.

- (9) Munca nedeclarată are în continuare o pondere ridicată, ceea ce are un impact considerabil asupra veniturilor fiscale, a condițiilor de muncă și a adecvării veniturilor după pensionare. Bulgaria a luat recent o serie de măsuri destinate să îmbunătățească această situație. Printre aceste măsuri se numără contractele de o zi în agricultură, o mai bună cooperare între autoritățile fiscale și autoritățile din domeniul muncii și sporirea eforturilor de sensibilizare a populației cu privire la consecințele negative ale muncii nedeclarate pentru angajați. Eficiența măsurilor respective va depinde de eficacitatea punerii în aplicare. Accelerarea trecerii la economia formală este esențială pentru a avea o creștere favorabilă incluziunii și pentru a se asigura condiții de muncă echitabile pentru toți.
- (10) Situația de pe piața forței de muncă s-a îmbunătățit, însă persistă o serie de probleme. Rata de ocupare a ajuns la nivelurile de dinainte de criză, iar rata șomajului se situează sub media la nivelul Uniunii. Cu toate acestea, evoluțiile pozitive de pe piața forței de muncă nu se resimt în aceeași măsură în rândul întregii populații în vârstă de muncă. Șomerii de lungă durată, tinerii inactivi, romii și persoanele care trăiesc în regiunile mai sărace și în zonele rurale întâmpină în continuare dificultăți importante în a intra sau a reveni pe piața forței de muncă. Îmbătrânirea și scăderea populației, combinată cu o rată de activitate situată sub media UE, duce la o penurie de forță de muncă și de competențe, afectând astfel negativ perspectivele pe termen lung ale economiei. Ar fi, așadar, necesar să se acorde o importanță sporită formării competențelor și perfecționării acestora. Participarea pe piața forței de muncă și capacitatea de inserție profesională ar putea fi susținute printr-o combinație de măsuri eficiente de informare, de politici active în domeniul pieței forței de muncă și de servicii sociale.
- (11) Inegalitatea veniturilor și accesul la servicii (educaționale, medicale și locative), precum și riscul de sărăcie sau de excludere socială rămân printre cele mai ridicate din Uniune. În 2016, două cincimi din populație erau expuse riscului de sărăcie sau de excludere socială, în timp ce veniturile celor mai bogate 20 % dintre gospodării era de aproape opt ori mai mare decât venitul celor mai sărace 20 %. Cheltuielile cu protecția socială sunt scăzute, inclusiv cele legate de sistemul de venit minim general, a cărui acoperire și adecvare sunt limitate, așa cum limitat este și impactul său asupra reducerii sărăciei și a inegalității. Nu există un mecanism obiectiv de revizuire a nivelului prestațiilor. În pofida îmbunătățirilor recente în ceea ce privește gradul de adecvare a prestațiilor sociale și a pensiilor minime, sistemul de protecție socială nu oferă un sprijin suficient grupurilor celor mai vulnerabile sau grupurilor defavorizate, precum romii, copiii, vârstnicii, persoanele cu handicap și persoanele care locuiesc în zonele rurale. Furnizarea de servicii de asistență socială rămâne precară și integrarea acestor servicii cu cele referitoare la ocuparea forței de muncă și cu alte categorii de servicii este incompletă.
- (12) Salariul minim se stabilește fără să existe un mecanism clar și transparent în acest sens, iar procentul lucrătorilor care au salariul minim a crescut de peste două ori în ultimii șase ani. Lipsa unui astfel de mecanism poate periclita obținerea unui echilibru adecvat între îndeplinirea obiectivelor de sprijinire a ocupării forței de muncă și a competitivității și garantarea veniturilor din muncă. În plus, aceasta creează incertitudini care pot avea un impact negativ asupra previzibilității mediului de afaceri. Guvernul a prezentat propuneri privind un mecanism de stabilire a salariului minim, menit să contracareze această deficiență, însă nu s-a ajuns la niciun acord între partenerii sociali cu privire la această chestiune. De asemenea, în previziunile sale bugetare, guvernul a inclus creșteri ale salariului minim până în 2020. În 2018, Bulgaria a ratificat Convenția Organizației Internaționale a Muncii (OIM) privind stabilirea salariului minim. Acest lucru ar putea constitui un punct de plecare bun pentru stabilirea unui mecanism obiectiv.
- (13) Accesul limitat la asistența medicală, cauzat de nivelul scăzut al cheltuielilor publice, distribuția inegală a unor resurse limitate și acoperirea slabă a sistemului de asigurare medicală, rămâne o provocare importantă. Nivelul scăzut al cheltuielilor publice trebuie să fie compensat printr-un nivel ridicat al investițiilor private, în principal sub formă de plăți directe. Procentul din populație care nu beneficiază de asigurare de sănătate este ridicat în raport cu procentul înregistrat în majoritatea statelor membre. Diferențele dintre orașe în ceea ce privește disponibilitatea medicilor și numărul redus de asistente medicale rămân aspecte problematice. Un aspect pozitiv este acela că numărul de medici care părăsesc Bulgaria a scăzut recent. Ar trebui să se recurgă la măsuri precum strategia națională de sănătate pentru a aborda aceste probleme.
- (14) În ciuda măsurilor recente de modernizare a sistemului educațional, rezultatele școlare sunt slabe și sunt puternic influențate de statutul socioeconomic. Copiii care provin din familii defavorizate, în special romii, nu se bucură de șanse egale. Ratele ridicate de părăsire timpurie a școlii au consecințe negative asupra capacității de inserție profesională viitoare a acestor tineri și asupra performanței pieței forței de muncă. Lipsa unor grădinițe, școli și clase mixte din punct de vedere etnic rămâne o provocare pentru furnizarea unui învățământ general incluziv de

calitate. Reforma programelor de învățământ urmărește îmbunătățirea rezultatelor școlare și a competențelor digitale. Cu toate acestea, nivelul competențelor digitale este în continuare printre cele mai scăzute din Uniune și se remarcă variații între diferitele grupuri socioeconomice. În ciuda măsurilor recente, relevanța pe piața forței de muncă a educației și formării profesionale rămâne insuficientă. Reforma învățământului superior este în curs, dar abordarea lipsei de personal calificat reprezintă o provocare dat fiind profilul dezechilibrat al absolvenților de la un sector la altul. Participarea la învățare a adulților este foarte scăzută, în ciuda nevoii de perfecționare a competențelor. În condițiile îmbătrânirii accentuate a cadrelor didactice, au fost luate măsuri menite să ofere soluții la deficiențele viitoare. În ciuda îmbunătățirilor recente, programele de formare a profesorilor trebuie consolidate în continuare.

- (15) Au fost luate deja multe dintre măsurile prevăzute în strategia națională privind achizițiile publice, însă autoritățile naționale ar trebui să depună mai multe eforturi pentru a asigura punerea efectivă în aplicare a acestora. Potrivit organizațiilor comerciale și celor neguvernamentale, situația generală de pe piața achizițiilor publice a început deja să se îmbunătățească. Transparența și corupția reprezintă însă în continuare surse de îngrijorare. Utilizarea sporită a atribuirilor directe de contracte și numărul ridicat de oferte unice ar putea împiedica în mod semnificativ transparența și eficacitatea sistemului. Este în curs prima evaluare independentă a noii funcții de control exercitate de Agenția pentru Achiziții Publice. Ar fi necesare actualizări periodice pentru a garanta optimizarea suplimentară a funcțiilor de control ale agenției. Pentru a aborda problemele restante legate de capacitatea administrativă, inclusiv la nivel municipal, este nevoie de noi eforturi în sensul profesionalizării și standardizării, precum și de analizarea cu atenție a posibilităților oferite de organismele centrale de achiziție. Agregarea cererii ar putea, la rândul său, să îmbunătățească eficacitatea și să genereze economii în sistemul de achiziții publice din domeniul sănătății. Trebuie găsită o soluție pentru a nu se mai înregistra întârzieri în privința proiectelor publice importante.
- (16) Problemele structurale și nivelul ridicat de fragmentare din sistemul de cercetare, dezvoltare și inovare limitează contribuția acestuia la productivitate și la creștere. Segmentele cu niveluri inferioare de maturitate tehnologică continuă să domine sectoarele de producție, iar inovarea este foarte scăzută. Nivelul cheltuielilor publice și al cheltuielilor întreprinderilor pentru cercetare și dezvoltare este deosebit de scăzut. Lentoarea reformelor împiedică tranziția către un sistem orientat către inovare. Cu toate că există numeroase universități și institute de cercetare, doar câteva dintre ele au rezultate științifice de înaltă calitate. Comercializarea produselor cercetării rămâne o problemă majoră. Sistemul de finanțare a cercetării suferă de absența unor cereri de propuneri competitive, a evaluării internaționale și a finanțării bazate pe performanță a institutelor de cercetare. Cooperarea dintre sectorul public și cel privat în domeniul cercetării și dezvoltării este slabă. Inițiativa „Sofia Tech Park” se confruntă în continuare cu o serie de provocări, printre care: guvernanta ineficientă, gestionarea instabilă, infrastructura științifică subutilizată și lipsa unui angajament financiar pe termen lung din partea guvernului. Transformarea structurală, combinată cu o guvernanta eficientă și un nivel stabil al resurselor publice destinate cercetării și inovării, poate maximiza impactul asupra productivității și a creșterii economice și poate sprijini tranziția economiei către activități cu o valoare adăugată mai mare, în conformitate cu Strategia privind specializarea inteligentă.
- (17) Mediul de afaceri are nevoie de îmbunătățiri suplimentare. Cu toate că au fost adoptate o serie de reforme, se înregistrează întârzieri în punerea lor în aplicare. Întreprinderile sunt încă preocupate din cauza corupției, a deficiențelor instituționale și a ofertei insuficiente de forță de muncă. Progresele înregistrate în ceea ce privește reforma administrației publice și guvernarea electronică sunt lente. Guvernanta în sectorul public ar avea de beneficiat de pe urma unei mai mari transparențe, a unor norme mai clare și a unei perspective pe termen lung. În plus, rolul dialogului social poate evolua în continuare, facilitat, la nevoie, de către autoritățile publice. Deficiențele în materie de infrastructură sunt reflectate în performanța și eficacitatea scăzute ale sectorului transporturilor. Piața transportului feroviar de călători suferă din cauza absenței unei concurențe efective. Nu au fost puse în aplicare măsuri bine orientate și eficiente în vederea reducerii poluării aerului.
- (18) În 2017, Bulgaria și-a continuat eforturile de reformare a sistemului său judiciar și de abordare a deficiențelor existente în lupta împotriva corupției și a criminalității organizate. Noile alegeri pentru Consiliul Judiciar Suprem au confirmat impactul pozitiv al reformelor constituționale și legislative întreprinse în perioada 2015-2016. Au fost adoptate reforme ale codului penal, care vizează îmbunătățirea sistemului de urmărire penală în cazurile de corupție la nivel înalt, și sunt avute în vedere noi reforme în acest domeniu. La începutul anului 2018 a fost adoptată o lege de instituire a unei noi autorități anticorupție unificate, menită să consolideze prevenirea și descurajarea corupției la nivel înalt. În cadrul mecanismului de cooperare și de verificare, Comisia monitorizează în continuare în Bulgaria reforma judiciară și lupta împotriva corupției și a criminalității organizate. Aceste domenii nu fac, așadar, obiectul recomandărilor specifice adresate Bulgariei, dar sunt relevante pentru dezvoltarea unui mediu de afaceri favorabil în această țară.

- (19) În contextul semestrului european 2018, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Bulgariei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2018. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de convergență pentru 2018, Programul național de reformă pentru 2018, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Bulgariei în anii precedenți. Având în vedere necesitatea consolidării guvernantei economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare, Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Bulgaria, ci și de gradul lor de conformitate cu normele și orientările Uniunii.
- (20) Consiliul a examinat Programul de convergență pentru 2018 prin prisma acestei evaluări și a emis un aviz ⁽¹⁾ conform căruia este de așteptat ca Bulgaria să respecte Pactul de stabilitate și de creștere.
- (21) În lumina bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă pentru 2018 și Programul de convergență pentru 2018. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 2 și 3 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2018-2019, Bulgaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să îmbunătățească colectarea impozitelor și eficiența cheltuielilor publice, inclusiv prin intensificarea aplicării de măsuri pentru reducerea amplitudinii economiei informale. Să modernizeze cadrul de guvernare corporativă a întreprinderilor de stat, în conformitate cu bunele practici internaționale.
2. Să ia măsurile care se impun în urma evaluărilor din sectorul financiar și să pună în aplicare planuri de acțiune de supraveghere pentru a consolida supravegherea și stabilitatea în acest sector. Să asigure evaluarea corespunzătoare a activelor, inclusiv a garanțiilor bancare, prin consolidarea proceselor de evaluare și de audit. Să finalizeze reforma cadrului în materie de insolvență și să promoveze funcționarea unei piețe secundare pentru împrumuturile neperformante.
3. Să sporească capacitatea de inserție profesională a grupurilor defavorizate, prin perfecționarea competențelor acestora și prin consolidarea măsurilor de activare. Să îmbunătățească furnizarea de servicii de învățământ general incluziv de calitate, în special pentru romi și alte grupuri defavorizate. În conformitate cu Strategia națională de sănătate și planul de acțiune al acesteia, să îmbunătățească accesul la serviciile de sănătate, inclusiv prin reducerea plăților directe și prin soluționarea problemei lipsei de personal calificat în domeniul sănătății. Să introducă un sistem de revizuire periodică și transparentă a venitului minim și să îmbunătățească nivelul de acoperire și adecvarea acestuia.

Adoptată la Bruxelles, 13 iulie 2018.

Pentru Consiliu
Președintele
H. LÖGER

⁽¹⁾ Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.