



COMISIA  
EUROPEANĂ

Bruxelles, 2.6.2014  
COM(2014) 403 final

Recomandare de

**RECOMANDARE A CONSILIULUI**

**privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2014**

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei  
pentru 2014**

{SWD(2014) 403 final}

Recomandare de

## RECOMANDARE A CONSILIULUI

### privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2014

#### și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Bulgariei pentru 2014

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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene<sup>3</sup>,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European<sup>4</sup>,

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 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, 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, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre, care formează

<sup>1</sup> JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

<sup>3</sup> COM(2014) 403 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2014)0128 și P7\_TA(2014)0129.

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 29 iunie 2012, șefii de stat sau de guvern au convenit asupra unui Pact pentru creștere economică și locuri de muncă, prin care se oferă un cadru coerent de acțiune la nivel național, precum și la nivelul UE și al zonei euro, și care utilizează toate pârghiile, instrumentele și politicile posibile. Aceștia au stabilit acțiunile care trebuie întreprinse la nivelul statelor membre, exprimându-și în special angajamentul deplin față de îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și față de punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări.
- (4) La 9 iulie 2013, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2013 și a emis avizul cu privire la Programul actualizat de convergență al Bulgariei pentru perioada 2012-2016.
- (5) La 13 noiembrie 2013, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii<sup>5</sup>, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice din 2014. În aceeași zi, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă<sup>6</sup>, în care a identificat Bulgaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (6) La 20 decembrie 2013, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării bugetare și a acțiunilor de promovare a creșterii economice. Consiliul European a evidențiat că este necesar să se continue consolidarea bugetară într-un mod diferențiat și favorabil creșterii economice, să fie restabilite condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea economică și competitivitatea, să se combată șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.
- (7) La 5 martie 2014, Comisia a publicat rezultatele bilanțului aprofundat pe care l-a efectuat pentru Bulgaria<sup>7</sup>, în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. Concluzia care se desprinde din analiza Comisiei este că Bulgaria se confruntă în continuare cu dezechilibre macroeconomice care necesită monitorizare și adoptarea unor măsuri de politică. În special, întârzierile în adaptarea pieței forței de muncă impun măsuri de politică, în timp ce corectarea poziției externe și reducerea efectului de levier al societăților progresează într-un ritm satisfăcător.
- (8) La 17 aprilie 2014, Bulgaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2014, precum și Programul de convergență pentru 2014. În vederea luării în considerare a legăturilor dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (9) Obiectivul strategiei bugetare prezentate în Programul de convergență pentru 2014 constă în îndeplinirea obiectivului pe termen mediu privind obținerea, până în 2016, a unui deficit structural de -1 % din PIB. Acest obiectiv pe termen mediu este mai strict decât cerințele impuse de Pactul de stabilitate și de creștere. Bulgaria a beneficiat de posibilitatea de a se abate temporar de la obiectivul pe termen mediu cu 0,6 % din PIB în 2013 și cu 0,1 % din PIB în 2014, abatere care a fost autorizată pentru proiecte finanțate în comun. Programul prevede o deteriorare a soldului structural (recalculat) cu 0,3 % din PIB în 2014 până la -1,3 % din PIB, precum și o

---

<sup>5</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>6</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>7</sup> SWD(2014) 76 final.

îmbunătățire a acestuia cu 0,3 % din PIB în 2015 până la -1,0 % din PIB, garantând astfel revenirea la obiectivul pe termen mediu. Rata de creștere a cheltuielilor publice nu ar depăși criteriul de referință relevant în materie de cheltuieli pe termen mediu în perioada 2014-2015. Prin urmare, planurile bugetare sunt conforme cu Pactul de stabilitate și de creștere. Rata datoriei se situează cu mult sub 60 % din PIB și, conform Programului de convergență, se preconizează că aceasta va crește ușor pentru a atinge 20,6 % din PIB până la sfârșitul perioadei acoperite de program. Scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare din Programul de convergență este optimist pentru perioada 2014-2015, estimându-se că rata anuală de creștere va ajunge la 2,1 % în 2014 și la 2,6 % în 2015, spre deosebire de nivelurile preconizate în previziunile Comisiei din primăvara anului 2014, și anume 1,7 % în 2014 și, respectiv, 2,0 % în 2015. Conform previziunilor Comisiei, abaterea, în 2014, a Bulgariei de la obiectivul său pe termen mediu este mai mare decât ceea ce este permis pe baza abaterii temporare, care a fost autorizată pentru proiecte finanțate în comun, urmând ca revenirea necesară la obiectivul pe termen mediu să nu se realizeze în 2015. Pe baza evaluării Programului de convergență pentru 2014 și pe baza previziunilor Comisiei, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97, Consiliul consideră că există un risc de abatere de la obiectivul pe termen mediu în perioada 2014-2015.

- (10) Respectarea obligațiilor fiscale și calitatea administrației fiscale rămân provocări majore pentru Bulgaria. Potrivit estimărilor disponibile, amploarea economiei paralele este considerabilă, fapt confirmat de datele referitoare la munca nedeclarată desfășurată în Bulgaria. Cheltuielile administrative aferente colectării veniturilor și costurile legate de respectarea obligațiilor fiscale sunt relativ ridicate. În pofida mai multor măsuri care au fost întreprinse pentru a răspunde acestor provocări, Bulgaria nu are încă o adevărată strategie menită să asigure respectarea obligațiilor fiscale, care ar viza activitatea tuturor autorităților responsabile de colectarea impozitelor și ar cuprinde o analiză preliminară a celor mai semnificative riscuri aferente colectării impozitelor, precum și o evaluare a măsurilor aflate deja în vigoare, inclusiv a măsurilor de simplificare și a controalelor îmbunătățite.
- (11) În 2013, Bulgaria a făcut un pas înapoi în raport cu angajamentele asumate anterior în domeniul reformei pensiilor. Au fost introduse regimuri de pensionare anticipată suplimentare, iar creșterea anuală planificată a vârstei legale de pensionare a fost amânată. Nu s-au înregistrat progrese în privința armonizării vârstei de pensionare pentru bărbați și femei și nu s-au întreprins măsuri în vederea îndeplinirii criteriilor de eligibilitate și a verificărilor menite să limiteze abuzurile în ceea ce privește acordarea pensiilor de invaliditate. În Bulgaria, ritmul de îmbătrânire a populației este printre cele mai ridicate din UE, ceea ce are consecințe negative asupra pieței muncii, asupra potențialului de creștere a economiei și asupra finanțării sistemului său de pensii. Prin urmare, Bulgaria trebuie să continue reforma sistemului său de pensii. Această țară se confruntă, de asemenea, cu provocări majore în ceea ce privește raționalizarea și administrarea sectorului spitalicesc, inclusiv lipsa de transparență a sistemului de finanțare a spitalelor și servicii de îngrijire ambulatorie insuficient dezvoltate. Mai mult, dat fiind nivelul ridicat de plăți formale și informale suportate direct de către pacient, anumite segmente ale populației nu au efectiv acces la asistență medicală. Indicatorii stării de sănătate sunt nesatisfăcători în comparație cu alte state membre, ceea ce înseamnă că, în viitor, pot fi necesare cheltuieli publice mai mari în domeniul sănătății.

- (12) În ultimii ani, piața muncii a fost neperformantă, limitând astfel capacitatea de ajustare a economiei și subminând potențialul de creștere al acesteia. Șomajul s-a stabilizat în 2013, însă numărul tinerilor șomeri și a șomerilor de lungă durată a continuat să crească. Bulgaria se confruntă cu una dintre cele mai ridicate rate de tineri care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare, ceea ce presupune utilizarea deficitară sau subdezvoltarea gravă a capitalului uman. S-au înregistrat doar progrese foarte modeste în ceea ce privește consolidarea capacității Agenției pentru Ocuparea Forței de Muncă. Este, de asemenea, necesar să se extindă sfera de acoperire și eficiența politicilor active în domeniul pieței forței de muncă. Bulgaria nu dispune de măsuri eficiente destinate tinerilor care nu sunt înregistrați, inclusiv romilor, în conformitate cu obiectivele unei garanții pentru tineret. Un număr semnificativ de șomeri nu sunt acoperiți de dispozitivele tipice de siguranță (indemnizații de șomaj și asistență socială), însă se bazează, în schimb, pe solidaritatea familiei sau pe munca informală. Cetățenii bulgari se confruntă cu cel mai ridicat risc de sărăcie și de excluziune socială din UE. Aplicarea unor praguri minime pentru plata contribuțiilor la asigurările sociale ar putea împiedica participarea deplină a persoanelor slab calificate la economia formală. Au fost efectuate unele analize pentru a evalua eventualul impact. Acestea trebuie să fie evaluate și urmate de măsuri de politică adecvate. Nu există orientări clare în ceea ce privește o modalitate transparentă de stabilire a salariului minim în Bulgaria. Salariile minime garantate au fost majorate substanțial în 2013, ceea ce poate avea un impact negativ asupra ocupării forței de muncă și ar trebui, în consecință, să facă obiectul unei monitorizări.
- (13) Bulgaria nu a adoptat încă Legea privind învățământul școlar menită să asigure un cadru pentru punerea în aplicare a reformelor cuprinzătoare necesare ale sistemului de învățământ, inclusiv modernizarea programelor și o mai bună formare a cadrelor didactice. Se impune îmbunătățirea calității învățământului profesional și tehnic în Bulgaria, precum și integrarea acestuia în structurile educaționale generale pentru a face posibilă realizarea unor parcursuri flexibile, pentru a reduce fenomenul părăsirii timpurii a școlii și pentru a îmbunătăți accesul la învățarea pe tot parcursul vieții. La rândul său, învățământul superior se confruntă cu provocări persistente în ceea ce privește asigurarea unei reacții mai oportune la nevoile pieței muncii. Nivelul scăzut de certificare a calității contribuie la obținerea unor rezultate slabe în acest domeniu. Sunt în curs dezbateri referitoare la o nouă strategie privind învățământul superior, în care se solicită restructurarea modului de gestionare a universităților prin participarea directă a părților interesate, cum ar fi întreprinderile și studenții, consolidarea universităților, precum și o abordare bazată pe rezultate în vederea unei mai bune alinieri a realizărilor din domeniul educației la cererile de pe piața muncii. Accesul la educație al copiilor defavorizați, în special al copiilor romi, reprezintă o provocare continuă. Cei doi ani obligatorii de învățământ preșcolar constituie o măsură crucială îndreptată în direcția cea bună, care ar trebui să fie pusă în aplicare cu strictețe. În paralel, ar trebui să se adopte măsuri menite să prevină părăsirea timpurie a școlii. Este necesar să se dezvolte inițiativele existente pentru a îmbunătăți formarea profesională a cadrelor didactice și pentru a reduce *de facto* fenomenul segregării în școli. Normele care asociază acordarea alocațiilor pentru creșterea copilului cu frecventarea școlii nu sunt încă puse în aplicare în mod efectiv.
- (14) Eforturile mai ample depuse în vederea modernizării administrației publice au avut un impact limitat din cauza unei abordări fragmentate și a unui angajament insuficient pe calea unor reforme aprofundate. Bulgaria are nevoie de o strategie coordonată de reformă a administrației publice menită să îmbunătățească

profesionalismul și independența administrației publice și a agențiilor sale de reglementare, inclusiv de un sistem bazat pe merite pentru numirea funcționarilor publici și dezvoltarea carierei acestora, precum și de structuri eficiente care să contracareze riscul de corupție. Sunt necesare eforturi continue pentru a îmbunătăți mediul de afaceri general. Printre provocări se numără și procedurile de obținere a autorizațiilor și de înregistrare a întreprinderilor. Soluționarea cazurilor de insolvență durează, în medie, peste trei ani, iar rata de recuperare este scăzută. În 2013 au fost adoptate și trebuie să fie puse în aplicare noi norme referitoare la întârzierea efectuării plăților. Dezvoltarea guvernării electronice a stagnat, iar coordonarea menită să asigure interoperabilitatea sistemelor și să creeze un ghișeu unic este insuficientă, limitând astfel eforturile destinate sporirii transparenței și reducerii sarcinilor administrative. În domeniul achizițiilor publice lipsește un cadru juridic simplu și codificat, având drept rezultat un context juridic și de reglementare complicat ce creează incertitudini pentru operatori. Independența sistemului judiciar rămâne, de asemenea, o preocupare majoră care afectează mediul de afaceri din Bulgaria. Această țară a întreprins unele măsuri în vederea abordării fenomenului corupției, însă progresele înregistrate per ansamblu au fost limitate și rămân fragile, impunându-se necesitatea unor controale mai temeinice și a unor sancțiuni cu caracter disuasiv aplicate în cazul conflictelor de interese. Este, de asemenea, necesar să se asigure o mai bună coordonare între instituțiile anticorupție, garantându-se protecția acestora împotriva influențelor politice.

- (15) În sectorul energiei electrice și al gazelor naturale, concurența este în continuare limitată. Printre aspectele deosebit de preocupante referitoare la îmbunătățirea funcționării piețelor energiei se numără lipsa unor burse pentru energia electrică și gazele naturale și absența unei piețe transparente pentru comercializarea cu ridicata a energiei electrice și a gazelor naturale. Piața liberă a energiei electrice este dominată de un singur furnizor și, din cauza dimensiunii sale limitate, concurența nu își poate îndeplini funcția ce constă în garantarea eficienței din punctul de vedere al costurilor. Independența și eficacitatea autorității naționale de reglementare rămân limitate. Dependența de importurile provenite de la un număr restrâns de furnizori și lipsa dezvoltării infrastructurii antrenează riscul unor șocuri de aprovizionare. Un pachet cuprinzător de măsuri destinate îmbunătățirii eficienței energetice a fost propus pentru finanțare din partea UE în cadrul noii perioade de programare 2014-2020.
- (16) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Bulgariei și a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă al acestei țări. 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 guvernarea economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate de Comisie în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-6 de mai jos.
- (17) Prin prisma acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al Bulgariei, iar avizul<sup>8</sup> său se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.
- (18) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și această evaluare, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de convergență prezentate de această țară. Recomandările Consiliului, formulate în temeiul

---

<sup>8</sup> Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 3, 4 și 5 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2014-2015, Bulgaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să consolideze măsurile bugetare pentru 2014, ținând cont de decalajul care apare comparativ cu cerințele Pactului de stabilitate și de creștere. Să consolideze, în 2015, strategia bugetară pentru a asigura atingerea obiectivului pe termen mediu și menținerea sa la acest nivel și în perioada ulterioară. Să asigure capacitatea noului consiliu bugetar pentru ca acesta să își ducă la îndeplinire mandatul. Să pună în aplicare o strategie fiscală cuprinzătoare pentru a consolida colectarea impozitelor, pentru a combate economia paralelă și pentru a reduce costurile de conformitate.
2. Să adopte o strategie pe termen lung în privința sistemului de pensii, avansând în direcția creșterii anuale planificate a vârstei legale de pensionare și instituind un mecanism de corelare a vârstei legale de pensionare cu speranța de viață pe termen lung, eliminând totodată treptat opțiunile de pensionare anticipată și uniformizând vârsta legală de pensionare pentru bărbați și femei. Să înaprească criteriile de eligibilitate și procedurile necesare pentru acordarea pensiilor de invaliditate, de exemplu prin luarea în considerare într-o mai mare măsură a capacității de muncă restante a persoanelor care solicită aceste pensii. Să garanteze furnizarea eficientă de servicii de asistență medicală, inclusiv prin îmbunătățirea transparenței în ceea ce privește sistemul de finanțare a spitalelor, prin optimizarea rețelei de spitale și prin dezvoltarea serviciilor de îngrijire ambulatorie.
3. Să îmbunătățească eficiența Agenției pentru Ocuparea Forței de Muncă prin dezvoltarea unui sistem de monitorizare a performanțelor și printr-o mai bună direcționare asupra grupurilor celor mai vulnerabile, cum ar fi lucrătorii slab calificați și cei în vârstă, precum și șomerii de lungă durată și romii. Să extindă sfera de acoperire și eficacitatea politicilor active în domeniul pieței forței de muncă pentru a asigura o congruență a profilurilor persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă și pentru a veni în întâmpinarea tinerilor care nu sunt înregistrați, care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare, în conformitate cu obiectivele unei garanții pentru tineret. Să îmbunătățească nivelul de acoperire efectivă a indemnizațiilor de șomaj și a asistenței sociale, precum și legătura dintre acestea și măsurile de activare. Să avanseze în procesul de revizuire aprofundată a pragurilor minime ale contribuțiilor la asigurările sociale, astfel încât să împiedice sistemul să excludă de pe piața muncii lucrătorii slab calificați. Să stabilească, în consultare cu partenerii sociali, orientări transparente pentru ajustarea salariilor minime garantate, ținând seama de impactul asupra ocupării forței de muncă și a competitivității. Pentru a reduce sărăcia, să sporească în continuare accesibilitatea și eficacitatea serviciilor și a transferurilor sociale destinate copiilor și persoanelor mai în vârstă.
4. Să adopte Legea privind învățământul școlar și să continue reforma formării profesionale și a învățământului superior, pentru a spori nivelul și relevanța competențelor dobândite în toate etapele, încurajând totodată parteneriatele între instituții de învățământ și întreprinderi, în vederea unei mai bune alinieri a rezultatelor obținute în materie de educație la cerințele pieței muncii. Să consolideze calitatea instituțiilor de învățământ profesional și tehnic și să îmbunătățească accesul la învățarea pe tot parcursul vieții. Să intensifice eforturile destinate îmbunătățirii accesului la învățământ preșcolar și școlar de calitate și favorabil incluziunii pentru

copiii defavorizați, în special romii, și să pună în aplicare cu strictețe normele care asociază plata alocației pentru creșterea copilului cu frecventarea școlii.

5. Să îmbunătățească în continuare mediul de afaceri, în special pentru IMM-uri, prin reducerea birocrăției excesive, prin promovarea guvernării electronice, prin simplificarea procedurilor de insolvență și prin punerea în aplicare a legislației privind întârzierea efectuării plăților. Să îmbunătățească sistemul de achiziții publice prin sporirea capacității administrative, prin consolidarea controalelor *ex ante* efectuate de către Agenția pentru Achiziții Publice și prin întreprinderea unor măsuri concrete în vederea punerii în aplicare a achizițiilor publice electronice. Să sporească nivelul de calitate și independența sistemului judiciar și să intensifice lupta împotriva corupției.
6. Să intensifice reforma sectorului energetic pentru a spori concurența, eficiența și transparența pieței, precum și eficiența energetică, în special prin înlăturarea barierelor de pe piață, prin reducerea ponderii segmentului reglementat al pieței, prin intensificarea eforturilor destinate creării unei piețe transparente pentru comercializarea cu ridicata a energiei electrice și a gazelor naturale, prin eliminarea treptată a cotelor și prin consolidarea independenței și a capacității administrative a autorității de reglementare din domeniul energiei. Să accelereze lansarea unor proiecte de interconexiuni cu țările membre învecinate și cu țările candidate și să consolideze capacitatea de a face față întreruperilor de furnizare.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,  
Președintele*