

RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 9 iulie 2013

**privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2013 și care include un aviz al Consiliului
privind Programul de convergență al Bulgariei pentru perioada 2012-2016**

(2013/C 217/03)

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 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 concentrează 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 (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre ⁽³⁾, 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 naționale.
- (3) La 29 iunie 2012, șefii de stat sau de guvern ai statelor membre au convenit asupra unui Pact pentru creștere economică și locuri de muncă prin care se oferă un cadru coerent de acțiune la nivel național, dar și la nivelul UE și al zonei euro, și care utilizează toate

pârghiile, instrumentele și politicile existente. Ei 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 10 iulie 2012, Consiliul a adoptat o recomandare ⁽⁴⁾ privind Programul național de reformă al Bulgariei pentru 2012 și a emis avizul cu privire la Programul de convergență al Bulgariei pentru perioada 2012-2015.
- (5) La 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, marcând începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice din 2013. Tot la 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Bulgaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuat un bilanț aprofundat.
- (6) Parlamentul European s-a implicat în mod adecvat în derularea semestrului european, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1466/97 și, la 7 februarie 2013, a adoptat o rezoluție privind ocuparea forței de muncă și aspecte sociale în analiza anuală a creșterii pentru 2013 și o rezoluție referitoare la contribuția la analiza anuală a creșterii pentru 2013.
- (7) La 14 martie 2013, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării finanțelor publice și a acțiunilor de promovare a creșterii economice. Consiliul European a subliniat că este necesar să se continue consolidarea fiscală într-un mod diferențiat și favorabil creșterii, să fie restabilite condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea și competitivitatea, să se combată șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.
- (8) La 10 aprilie 2013, Comisia a publicat rezultatele bilanțului aprofundat pe care l-a efectuat pentru Bulgaria, în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. Din analiza Comisiei se poate desprinde concluzia că Bulgaria se confruntă cu anumite dezechilibre macroeconomice care merită să facă obiectul unei monitorizări și al unor măsuri de politică. O atenție permanentă ar trebui acordată îndeosebi impactului pe care îl are reducerea gradului de îndatorare în sectorul întreprinderilor, dar și ajustării continue a pozițiilor externe, a competitivității și a piețelor forței de muncă.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ Menținută pentru 2013 prin Decizia 2013/208/UE a Consiliului din 22 aprilie 2013 privind orientări pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre (JO L 118, 30.4.2013, p. 21).

⁽⁴⁾ JO C 219, 24.7.2012, p. 9.

- (9) La 19 aprilie 2013, Bulgaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2013 și Programul de convergență pentru perioada 2012-2016. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (10) Pe baza evaluării Programului de convergență, efectuată în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, Consiliul consideră că finanțele publice ale Bulgariei au fost, în general, solide. Obiectivul bugetar pe termen mediu a fost atins în 2012. Scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare din Programul de convergență este plauzibil pentru perioada 2013-2014, estimându-se că rata anuală de creștere va ajunge la 1,0 % în 2013 și la 1,8 % în 2014. În previziunile serviciilor sale din primăvara anului 2013, Comisia preconizează o creștere a PIB-ului de 0,9 % în 2013 și de 1,7 % în 2014. Obiectivul strategiei bugetare prezentate în programul de convergență constă în menținerea soldului bugetar structural la o valoare apropiată de obiectivul bugetar pe termen mediu pe toată perioada acoperită de program. Programul de convergență confirmă obiectivul bugetar pe termen mediu anterior, de - 0,5 % din PIB, care este mai ambițios decât prevede Pactul de stabilitate și de creștere. Pe baza soldului bugetar structural (recalculat) care, conform estimărilor, ar urma să scadă întrucâtva de la un deficit de 0,4 % din PIB în 2012 la 0,7-0,8 % din PIB în perioada 2013-2016, Bulgaria se situează cu puțin sub obiectivul său bugetar pe termen mediu în perioada acoperită de Programul de convergență. Luându-se în considerare anumite măsuri discreționare pe partea veniturilor, se preconizează că rata de creștere a cheltuielilor publice va respecta criteriul de referință în materie de cheltuieli, prevăzut în Pactul de stabilitate și de creștere, în perioada 2013-2015, însă nu și în 2016. Rata datoriei se situează sub 60 % din PIB și, conform Programului de convergență, se preconizează că aceasta va atinge o valoare maximă de 20,4 % din PIB în 2014, pentru ca apoi să scadă în cursul perioadei acoperite de program. De asemenea, în previziunile sale din primăvara anului 2013, serviciile Comisiei preconizează o rată a datoriei de 20,3 % din PIB în 2014.
- (11) În ultimii ani, Bulgaria și-a consolidat într-o măsură semnificativă cadrul bugetar, ceea ce a contribuit la păstrarea disciplinei bugetare și la creșterea credibilității politicii bugetare. Prin noua lege privind finanțele publice, care va intra în vigoare în 2014, se mențin normele bugetare numerice existente, se introduc unele noi și se extinde aplicarea acestora la toate subsectoarele administrației, se consolidează și mai mult cerințele la nivel municipal și se reformează cadrul bugetar pe termen mediu de trei ani. Este important ca autoritățile să mențină ritmul reformei și să pregătească terenul pentru punerea în aplicare a noii legi, în special prin crearea preconizată a unei instituții fiscale independente și prin asigurarea unui mandat clar, a autonomiei de funcționare și a unor resurse adecvate pentru aceasta. Există o marjă considerabilă de îmbunătățire în ceea ce privește respectarea obligațiilor fiscale, iar înregistrarea unor progrese în acest domeniu ar permite Bulgariei să cheltuiască mai mult pentru promovarea creșterii economice. Deși Bulgaria a întreprins unele măsuri vizibile în vederea reducerii costurilor legate de respectarea obligațiilor fiscale și în vederea îmbunătățirii modului de colectare a taxelor și impozitelor, sistemul fiscal continuă să fie caracterizat de o evaziune fiscală semnificativă și de o eficiență administrativă scăzută. Cheltuielile administrative pentru colectarea taxelor și impozitelor sunt ridicate, la fel ca și cheltuielile suportate de întreprinderi pentru plata acestora. În ciuda măsurilor adoptate pentru îmbunătățirea respectării obligațiilor fiscale, se estimează că economia subterană reprezintă în continuare o parte importantă, reducerea acesteia necesitând eforturi susținute pe termen lung.
- (12) Reducerea cazurilor de retragere timpurie de pe piața forței de muncă reprezintă o provocare majoră atât pentru sporirea gradului de adecvare a sistemului de pensii, cât și pentru oferta de forță de muncă. Rata de ocupare în rândul lucrătorilor mai în vârstă, în special al femeilor mai în vârstă, se situează sub media UE și are ca rezultat drepturi de pensie inadecvate pentru o mare parte din beneficiari. Deși în acest domeniu se întreprind deja reforme importante, regimurile speciale care continuă să existe pentru anumite profesii se numără printre factorii care contribuie la scăderea vârstei efective de pensionare. Continuând progresele înregistrate în ceea ce privește mărirea vârstei de pensionare, Bulgaria ar trebui, de asemenea, să prevadă și să fixeze o dată pentru introducerea aceleiași vârste legale de pensionare pentru bărbații și femeile care au contribuit la sistemul de asigurări sociale de-a lungul întregii vieți profesionale. O contribuție la limitarea efectivă a abuzurilor ar fi să se revizuiască criteriile și controalele pentru acordarea pensiilor de invaliditate (de exemplu, introducerea în lista criteriilor a capacității de muncă).
- (13) Bulgaria este afectată de o rată de ocupare sub medie și în scădere, precum și de diferențe considerabile între regiuni și categorii de populație în ceea ce privește șomajul. Criza a avut un impact deosebit de puternic asupra lucrătorilor slab calificați și a generat o creștere semnificativă a șomajului în rândul tinerilor. Șomajul pe termen lung este mai ridicat decât media UE. Dacă ar face obiectul unei reforme, agenția de muncă ar avea potențialul să joace un rol marcant în corelarea ofertei cu cererea pe piața forței de muncă din Bulgaria, deoarece ar asigura servicii de consiliere mai eficiente, măsuri special concepute pentru ocuparea forței de muncă și o mai bună identificare a viitoarelor cerințe în materie de calificări. Printr-o evaluare timpurie a Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, aflată în desfășurare, s-ar putea asigura o canalizare a resurselor spre măsurile care permit crearea celui mai mare număr de locuri de muncă. Este în continuare dificil să se asigure un sistem de contribuții minime la sistemul de asigurări sociale prin care să se atingă obiectivul de reducere a economiei subterane, fără a se exclude însă de pe piața lucrătorii slab calificați. Cetățenii bulgari se confruntă cu cel mai ridicat risc de sărăcie sau de excludere socială din Uniune. Punerea în aplicare a Strategiei naționale pentru reducerea sărăciei și promovarea incluziunii sociale 2020 ar trebui să aibă prioritate. Sunt necesare îmbunătățiri în ceea ce privește accesibilitatea și eficacitatea transferurilor sociale, precum și eficiența și accesibilitatea serviciilor sociale, în special a celor destinate copiilor și persoanelor mai în vârstă. Planul de acțiune aferent strategiei naționale pentru integrarea romilor ar trebui indice măsuri concrete, o finanțare adecvată și instituirea unui mecanism de monitorizare pentru măsurarea impactului acțiunilor.

- (14) Bulgaria se confruntă cu provocarea de a îmbunătăți calitatea și eficiența globală a sistemului său de învățământ. Prin adoptarea finală a legii privind învățământul școlar și preșcolar înainte de sfârșitul anului 2013 s-ar putea asigura un cadru pentru obținerea de progrese în reformele necesare, inclusiv modernizarea programelor școlare și introducerea unor îmbunătățiri în ceea ce privește formarea și stimularea cadrelor didactice. În ceea ce privește reformele în învățământul superior, s-au înregistrat progrese foarte limitate. Existența unei discrepante semnificative între diplomele dobândite în învățământul superior și cererea de pe piața forței de muncă accentuează șomajul structural și stânjenește dezvoltarea unor sectoare inovatoare de mare importanță. Rezultatele slabe ale învățământului superior sunt legate de o lipsă de stimulente la nivel instituțional, precum și de nivelul academic al cercetătorilor și al cadrelor didactice. Îmbunătățirea calității sistemului de sănătate și lărgirea domeniului de acoperire al acestuia reprezintă pentru Bulgaria o provocare care persistă de multă vreme. O mai mare transparență în finanțarea sistemului de sănătate ar contribui la stimularea creșterii economice și a competitivității în acest sector. Proportia îngrijirilor ambulatorii în cheltuielile de sănătate este scăzută, ceea ce limitează accesul la servicii de sănătate avantajoase din punctul de vedere al costurilor. Dată fiind rata ridicată de plăți directe, anumite segmente ale populației sunt excluse efectiv de la serviciile de sănătate. Bulgaria se confruntă cu provocări majore în ceea ce privește raționalizarea și administrarea sectorului spitalicesc.
- (15) Prin îmbunătățirea mediului de afaceri din Bulgaria, inclusiv prin sporirea eficienței serviciilor publice, s-ar putea crea beneficii importante pentru competitivitatea întreprinderilor autohtone și pentru atragerea investițiilor străine. Printr-o introducere mai rapidă, sistematică, a e-guvernării s-ar putea crea un potențial considerabil și, printre altele, s-ar putea reduce costurile legate de respectarea obligațiilor, precum și sarcina administrativă a întreprinderilor. În plus, prin punerea în aplicare integrală a dreptului întreprinderilor și prin asigurarea respectării acestuia, inclusiv a dispozițiilor referitoare la întârzierea plăților și la procedura de insolvență, s-ar putea îmbunătăți considerabil condițiile-cadru, nu în ultimul rând pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri). Accesul necorespunzător la finanțare continuă să frâneze dezvoltarea IMM-urilor. Ar trebui îmbunătățită considerabil utilizarea programelor de susținere a IMM-urilor finanțate de Uniune. Existența unui sistem judiciar performant și independent constituie o premisă pentru o dezvoltare economică durabilă. În cursul ultimilor ani, Bulgaria a înregistrat progrese în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, în special modernizarea cadrului juridic și instituțional. În același timp, se observă în continuare existența unui potențial considerabil de a valorifica pe deplin acest cadru, de a asigura durabilitatea rezultatelor și de a îmbunătăți asumarea răspunderii pentru reforme la toate nivelurile. Depunerea unor eforturi mai intense pentru combaterea corupției ar putea constitui, de asemenea, o contribuție pozitivă la îmbunătățirea mediului de afaceri.
- (16) Utilizarea efectivă a fondurilor Uniunii rămâne de o importanță capitală pentru investițiile publice necesare. Reforma din 2011 a legislației în domeniul achizițiilor publice a reprezentat un important pas înainte pe calea îmbunătățirii procesului de monitorizare, prevenire și pedepsire a neregulilor. Deși au intrat deja în vigoare noi dispoziții aplicabile, printre altele, proiectelor cofinanțate de UE, prin acordarea unor competențe mai ample autorității pentru achiziții publice s-ar putea spori și mai mult eficacitatea controalelor *ex ante*.
- (17) Capacitatea și independența organismelor de reglementare în sectoarele economice esențiale constituie condiții-cadru importante pentru competitivitate. Infrastructura de transport din Bulgaria a cunoscut anumite îmbunătățiri în ultimii ani, însă există în continuare un potențial considerabil de eficientizare într-o măsură suficientă a furnizării serviciilor și a întreținerii. Bulgaria nu a pus încă în aplicare pe deplin obligațiile care îi revin în cadrul pieței interne a energiei. Atât la nivelul comerțului cu ridicata, cât și la cel al comerțului cu amănuntul există în continuare provocări considerabile. Persistența barierelor la intrarea pe piață, acordurile de profit garantat și prețurile reglementate, alături de absența unei piețe pentru comercializarea cu ridicata a energiei electrice și a gazelor naturale, constituie aspecte deosebit de preocupante. Fiind dependentă într-o măsură considerabilă de o singură rută de energie, Bulgaria este expusă foarte mult la riscul unor șocuri de aprovizionare. Ar trebuie să se accelereze punerea în aplicare a proiectelor de interconexiuni pentru energie electrică și gaze naturale, în scopul de a se îmbunătăți diversificarea și securitatea aprovizionării cu energie. Eficiența energetică redusă reprezintă în continuare o povară economică importantă atât pentru întreprinderi, cât și pentru consumatorii privați. Un potențial considerabil de îmbunătățire se observă, în special, în ceea ce privește eficiența energetică a clădirilor, atât publice, cât și private.
- (18) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Bulgariei, a evaluat Programul național de reformă și Programul de convergență și a prezentat un bilanț aprofundat. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică fiscală și socioeconomică sustenabilă în Bulgaria, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanta economică globală a Uniunii prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările sale emise în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările 1-7 de mai jos.
- (19) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al Bulgariei, iar avizul ⁽¹⁾ său este reflectat îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.
- (20) Având în vedere bilanțul aprofundat al Comisiei și această evaluare, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de convergență. Recomandările sale, emise în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, sunt reflectate în special în recomandările 3, 4 și 5 de mai jos,

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

RECOMANDĂ ca, în perioada 2013-2014, Bulgaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să își mențină o poziție bugetară solidă, prin respectarea obiectivului bugetar pe termen mediu, și să urmărească o politică bugetară favorabilă creșterii economice, astfel cum se prevede în Programul de convergență. Să pună în aplicare o strategie fiscală cuprinzătoare, pentru a consolida în toate privințele legislația fiscală și procedurile de colectare a taxelor și impozitelor, în vederea creșterii veniturilor fiscale, în special prin îmbunătățirea modului de colectare a taxelor și a impozitelor, prin combaterea economiei subterane și prin reducerea costurilor legate de respectarea obligațiilor fiscale. Să creeze o instituție independentă care să monitorizeze politica bugetară și să ofere servicii de analiză și de consiliere.
2. Să elimine treptat opțiunile de pensionare anticipată, să introducă aceeași vârstă legală de pensionare pentru bărbați și femei și să aplice politici active în domeniul pieței forței de muncă, care să permită lucrătorilor mai în vârstă să rămână încadrați în muncă mai mult timp. Să înăsprească criteriile de eligibilitate și controalele în ceea ce privește acordarea pensiilor de invaliditate, în scopul unei limitări eficace a abuzurilor.
3. Să accelereze Inițiativa națională privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, de exemplu, printr-o garanție pentru tineret⁽¹⁾. Să consolideze capacitatea agenției de muncă, pentru ca aceasta să poată oferi servicii eficace de consiliere persoanelor în căutarea unui loc de muncă și să își dezvolte capacitatea de identificare și de corelare a cererii de calificări cu oferta de calificări. Să îmbunătățească politicile active în domeniul pieței forței de muncă, în special în ceea ce privește sistemele naționale de ocupare a forței de muncă. Să revizuiască pragurile minime ale contribuțiilor la sistemul de asigurări sociale, în scopul de a împiedica sistemul să excludă de pe piața forței de muncă lucrătorii slab calificați. Să asigure punerea în practică a Strategiei naționale pentru reducerea sărăciei și promovarea incluziunii sociale 2020 și a Strategiei naționale pentru integrarea romilor. Să sporească accesibilitatea și eficacitatea transferurilor și serviciilor sociale, în special a celor destinate copiilor și persoanelor mai în vârstă.
4. Să adopte legea privind învățământul școlar și să continue reforma învățământului superior, în special printr-o mai bună aliniere a nivelului de educație la cerințele pieței forței de muncă și prin consolidarea cooperării dintre învățământ, cercetare și economie. Să îmbunătățească accesul copiilor dezavantajați, în special al romilor, la un învățământ favorabil incluziunii. Să asigure un acces real la serviciile de sănătate și să îmbunătățească structura de prețuri a acestora, prin corelarea finanțării spitalelor cu rezultatele obținute de acestea și prin dezvoltarea serviciilor de îngrijire ambulatorie.
5. Să întreprindă noi măsuri pentru îmbunătățirea mediului de afaceri, prin reducerea birocrăției excesive, prin aplicarea unei strategii de e-guvernare și prin punerea în aplicare a legislației privind întârzierea plăților. Să mărească nivelul de calitate și de independență al sistemului judiciar și să combată corupția cu mai multă eficacitate. Să îmbunătățească accesul IMM-urilor și al întreprinderilor nou-inființate la finanțare.
6. Să accelereze absorbția fondurilor UE. Să asigure o punere în aplicare judicioasă a legislației privind achizițiile publice, prin consolidarea controlului *ex ante* realizat de autoritatea pentru achiziții publice în scopul prevenirii neregulilor.
7. Să consolideze independența autorităților de reglementare naționale și capacitatea administrativă, în special în sectorul energetic și în sectorul transporturilor, dar și în domeniul gestionării deșeurilor și al gospodăririi apelor. Să îndepărteze barierele la intrarea pe piață, cotele, restricțiile teritoriale și prețurile reglementate și să finalizeze organizarea pieței, prin crearea unei piețe transparente pentru comercializarea cu ridicata a energiei electrice și a gazelor naturale. Să accelereze proiectele de interconexiuni pentru energie electrică și gaze naturale și să consolideze capacitatea de a face față întreruperilor de furnizare. Să intensifice eforturile de îmbunătățire a eficienței energetice.

Adoptată la Bruxelles, 9 iulie 2013.

Pentru Consiliu

Președintele

R. ŠADŽIUS

⁽¹⁾ Instituită prin Recomandarea Consiliului din 22 aprilie 2013 (JO C 120, 26.4.2013, p. 1).