

ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Bułgarii z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na lata 2012–2016

(2013/C 217/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽³⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni,

instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, wyrażając przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie⁽⁴⁾ w sprawie krajowego programu reform Bułgarii z 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Również w dniu 28 listopada 2012 r., na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisją przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) W dniu 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (8) W dniu 10 kwietnia 2013 r. Komisja opublikowała wyniki swojej szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Bułgarii, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że w Bułgarii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. Na szczególną i stałą uwagę zasługują takie kwestie, jak: skutki delewarowania w sektorze przedsiębiorstw, nieprzerwana korekta pozycji zewnętrznych, konkurencyjność i rynku pracy.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymanych w mocy na 2013 r. decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 9.

- (9) W dniu 19 kwietnia 2013 r. Bułgaria przedłożyła krajowy program reform z 2013 r. oraz program konwergencji na lata 2012–2016. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (10) Na podstawie oceny programu konwergencji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że finanse publiczne w Bułgarii są ogólnie stabilne. Średniookresowy cel budżetowy osiągnięto w 2012 r. Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie konwergencji jest wykonalny w okresie 2013–2014, w którym roczny wzrost prognozuję się na 1,0 % w 2013 r. i 1,8 % w 2014 r. W prognozie służb Komisji z wiosny 2013 r. przewidziano wzrost PKB w wysokości 0,9 % w 2013 r. oraz 1,7 % w 2014 r. Celem strategii budżetowej określonej w programie konwergencji jest utrzymanie salda strukturalnego budżetu zbliżonego do średniookresowego celu budżetowego w całym okresie objętym programem. W programie konwergencji potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy na poziomie -0,5 % PKB, który jest ambitniejszy od wymaganego w pakcie stabilności i wzrostu. Na podstawie (ponownie obliczonego) salda strukturalnego budżetu, które zgodnie z przewidywaniami ma się nieznacznie pogorszyć – deficyt ma się zwiększyć z 0,4 % PKB w 2012 r. do 0,7–0,8 % PKB w latach 2013–2016 – Bułgaria osiągnie wynik nieznacznie poniżej swojego średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem konwergencji. W latach 2013–2015 stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, byłaby zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu, jednak naruszyłaby ją w 2016 r. Wskaźnik zadłużenia kształtuje się na poziomie poniżej 60 % PKB, a w programie konwergencji przewiduje się, że osiągnie on wartość szczytową w wysokości 20,4 % PKB w 2014 r., a następnie będzie się stopniowo obniżał w okresie objętym programem. W prognozie służb Komisji z wiosny 2013 r. przewidziano również wskaźnik zadłużenia rządu 20,3 % PKB w 2014 r.
- (11) W ostatnich latach Bułgaria znacznie wzmocniła krajowe ramy budżetowe, co przyczyniło się do utrzymania dyscypliny fiskalnej i zwiększenia wiarygodności polityki budżetowej. W mających wejść w życie w 2014 r. nowych przepisach dotyczących finansów publicznych zachowano aktualne numeryczne reguły fiskalne, wprowadzono nowe reguły oraz rozszerzono ich zakres na wszystkie podsektory publiczne, zastrzono wymogi na szczeblu lokalnym i poddano reformie trzyletnie średniookresowe ramy budżetowe. Ważne jest, aby władze utrzymały tempo reform i przygotowały grunt pod wdrożenie nowych przepisów dotyczących finansów publicznych, w szczególności przez planowane powołanie niezależnej instytucji w zakresie polityki budżetowej i nadanie jej wyraźnych kompetencji, zapewnienie autonomii działania oraz przydzielenie odpowiednich zasobów. Nadal możliwa jest istotna poprawa, jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów prawa podatkowego; postęp w tej dziedzinie umożliwiłby Bułgarii przeznaczenie większych środków na wydatki pobudzające wzrost gospodarczy. Choć Bułgaria podjęła pewne jednoznaczne kroki w celu zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów podatkowych i usprawnienia poboru dochodów, system podatkowy odznacza się wysokim poziomem uchylania się od opodatkowania i niską skutecznością administracji. Koszty administracyjne poboru podatków są wysokie, podobnie jak koszty związane z płaceniem podatków ponoszone przez przedsiębiorstwa. Pomimo działań podjętych w celu poprawy przestrzegania przepisów podatkowych udział szarej strefy gospodarki nadal ocenia się jako wysoki, a jego zmniejszenie wymaga stałych i długoterminowych wysiłków.
- (12) Podwyższenie wieku dezaktywacji zawodowej jest głównym zadaniem w dążeniu do poprawy adekwatności systemu emerytalnego i zapewnienia podaży pracy. Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników, zwłaszcza kobiet, plasuje się poniżej średniej unijnej i skutkuje nieadekwatnymi świadczeniami emerytalnymi dla dużej części beneficjentów. Mimo że w tej dziedzinie przeprowadza się już istotne reformy, nadal obowiązujące specjalne systemy emerytalne dla osób wykonujących określone zawody są jedną z przyczyn niższego rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę. Idąc drogą postępu osiągniętego w kwestii podwyższenia wieku emerytalnego, Bułgaria powinna również przygotować plan i wyznaczyć termin zrównania ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn opłacających składki emerytalne przez całe życie zawodowe. Przegląd kryteriów i kontroli przyznawania renty inwalidzkiej (np. wprowadzenie kryterium zdolności do pracy) przyczyniłoby się do skutecznego ograniczenia nadużyć.
- (13) W Bułgarii odnotowuje się niższy od przeciętnej i stale obniżający się wskaźnik zatrudnienia, jak również duże różnice stopy bezrobocia w zależności od regionów i grup ludności. Kryzys odczuli szczególnie pracownicy nisko wykwalifikowani, ponadto w jego wyniku znacznie wzrosło bezrobocie osób młodych. Bezrobocie długotrwałe jest wyższe niż średnia UE. Zreformowana agencja ds. zatrudnienia mogłaby odegrać ważną rolę w dopasowywaniu podaży do popytu na bułgarskim rynku pracy dzięki skuteczniejszemu poradnictwu, środkom w dziedzinie zatrudnienia dostosowanym do potrzeb i dokładniejszemu określaniu przyszłego zapotrzebowania na pracowników o określonych umiejętnościach. Wczesna ocena wyników realizowanej obecnie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych umożliwiłaby przeznaczenie zasobów na te działania, dzięki którym powstaje najwięcej miejsc pracy. Niełatwo sprawić, aby system minimalnych składek na ubezpieczenie społeczne przyczynił się do ograniczenia szarej strefy, nie wypierając jednocześnie z rynku pracowników nisko wykwalifikowanych. Wśród mieszkańców Unii obywatele Bułgarii są najbardziej narażeni na ubóstwo lub wykluczenie społeczne. Realizacja krajowej strategii ograniczania ubóstwa i promowania włączenia społecznego 2020 powinna być traktowana jako priorytet. Należy zwiększyć dostępność i efektywność transferów socjalnych oraz poprawić wydajność i dostępność usług społecznych, szczególnie dla dzieci i osób starszych. Plan działania dotyczący krajowej strategii na rzecz integracji Romów powinien uwzględniać specjalne środki, odpowiednie finansowanie oraz ustanowienie mechanizmu monitorowania w celu oceny skutków działań.

- (14) Wyzwaniem dla Bułgarii jest poprawa ogólnej jakości i wydajności swojego systemu edukacji. W wyniku ostatecznego przyjęcia ustawy o edukacji szkolnej i przed-szkolnej przed końcem 2013 r. możliwy byłby postęp w realizacji niezbędnych reform, m.in. w zakresie unowocześnienia programów nauczania i ulepszenia systemu szkolenia i zachęt dla nauczycieli. Reformy w szkolnictwie wyższym przyniosły niewielkie efekty. Znaczny rozdzźwięk między wynikami kształcenia w systemie szkolnictwa wyższego a potrzebami rynku pracy powoduje wzrost bezrobocia strukturalnego i hamuje rozwój innowacyjnych branż o wysokiej wartości. Słabe wyniki w szkolnictwie wyższym związane są z brakiem zachęt na szczeblu instytucjonalnym, a także z poziomem reprezentowanym przez samych naukowców i nauczycieli. Stałym wyzwaniem dla Bułgarii jest poprawa jakości i zakresu systemu opieki zdrowotnej. Do rozwoju tego sektora i wzrostu jego konkurencyjności przyczyniłoby się zwiększenie przejrzystości finansowania opieki zdrowotnej. Odsetek wydatków na opiekę zdrowotną przeznaczony na opiekę ambulatoryjną jest niski, co utrudnia dostęp do racjonalnych pod względem kosztów świadczeń zdrowotnych. Duży odsetek świadczeń, za które muszą płacić sami pacjenci, faktycznie wyklucza pewne grupy ludności z korzystania z opieki zdrowotnej. Przed Bułgarią stoją poważne wyzwania, jeśli chodzi o racjonalizację i zarządzanie w sektorze opieki szpitalnej.
- (15) Konkurencyjność bułgarskich przedsiębiorstw i siła przyciągania zagranicznych inwestorów zwiększyłyby się znacznie w wyniku poprawy bułgarskiego otoczenia biznesowego, m.in. przez zwiększenie wydajności usług publicznych. Szybsze i systematyczne wprowadzanie administracji elektronicznej dałoby duże możliwości i mogłoby się przyczynić m.in. do zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów i obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw. Ponadto pełne wdrożenie i przestrzeganie prawodawstwa dotyczącego przedsiębiorstw, w tym procedur w przypadku opóźnień w płatnościach i niewypłacalności, znacznie poprawiłoby ramowe warunki działalności zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Brak odpowiedniego dostępu do finansowania hamuje rozwój MŚP. Możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie finansowanych przez Unię programów wsparcia dla MŚP. Sprawnie działający i niezależny system sądowy jest warunkiem wstępnym trwałego rozwoju gospodarczego. W ostatnich latach Bułgaria poczyniła postępy w realizacji reform tego systemu, zwłaszcza jeśli chodzi o modernizację ram prawnych i instytucjonalnych. Jednocześnie pozostało jeszcze wiele do zrobienia w kwestii pełnego wykorzystania tych ram, utrwalenia wyników i zwiększenia odpowiedzialności za reformy na wszystkich szczeblach. Zwiększenie wysiłków w walce z korupcją również stanowiłoby pozytywny wkład w poprawę otoczenia biznesowego.
- (16) Efektywne wdrażanie funduszy Unii nadal jest niezbędnym warunkiem koniecznych inwestycji publicznych. Przeprowadzona w 2011 r. reforma przepisów dotyczących zamówień publicznych była istotnym krokiem ku stworzeniu lepszego systemu monitorowania nieprawidłowości, zapobiegania im oraz stosowania odpowiednich sankcji. Po wejściu w życie nowych przepisów obejmujących m.in. projekty współfinansowane przez UE nadanie szerszych kompetencji agencji zamówień publicznych dodatkowo zwiększyłoby skuteczność kontroli *ex ante*.
- (17) Potencjał i niezależność organów regulacyjnych w kluczowych branżach gospodarki są istotnymi ramowymi warunkami konkurencyjności. Bułgarska infrastruktura transportowa została w pewnym stopniu ulepszona w ostatnich latach, ale pozostaje jeszcze wiele do zrobienia na rzecz większej wydajności świadczenia usług i utrzymania infrastruktury. Bułgaria nie wypełniła jeszcze w pełni swych zobowiązań w ramach wewnętrznego rynku energii. Do zrobienia pozostaje jeszcze wiele zarówno na poziomie dostaw hurtowych, jak i detalicznych. Szczegółne powody do obaw dają stale utrzymujące się bariery rynkowe, porozumienia co do gwarantowanego zysku i ceny regulowane, a także brak hurtowego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego. Ze względu na uzależnienie Bułgarii od jednej drogi dostaw państwo to jest wyjątkowo narażone na ryzyko szoku podażowego. Należy przyspieszyć realizację projektów dotyczących linii międzysystemowych w zakresie dostaw energii elektrycznej i gazu, aby zwiększyć dywersyfikację i bezpieczeństwo dostaw. Niska efektywność energetyczna jest nadal dużym obciążeniem dla przedsiębiorstw i konsumentów prywatnych. Wiele do zrobienia pozostaje zwłaszcza w kwestii efektywności energetycznej budynków publicznych i prywatnych.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę bułgarskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny krajowego programu reform i programu konwergencji oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–7 poniżej.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program konwergencji. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 3, 4 i 5 poniżej.

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

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Utrzymanie stabilnej sytuacji budżetowej przez zapewnienie zgodności ze średniookresowym celem budżetowym i prowadzenie polityki budżetowej sprzyjającej wzrostowi zgodnie z programem konwergencji. Realizację wszechstronnej strategii podatkowej w celu ulepszenia wszystkich aspektów prawa podatkowego i procedur poboru podatków celem zwiększenia dochodów, w szczególności przez usprawnienie poboru podatków, ograniczenie szarej strefy i zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych. Powołanie niezależnej instytucji do celów monitorowania polityki budżetowej oraz sporządzania analiz i zapewniania doradztwa.
2. Stopniowe znoszenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, zrównanie ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn oraz wprowadzenie środków aktywnej polityki rynku pracy, tak aby starsi pracownicy dłużej pozostawali na rynku pracy. Wprowadzenie zastrzonych kryteriów i kontroli przyznawania rent inwalidzkich w celu skutecznego ograniczenia nadużyć.
3. Przyspieszenie realizacji krajowej Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, np. przez wdrożenie gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾. Dalsze wzmocnienie zdolności agencji ds. zatrudnienia, tak aby świadczyła ona skuteczne usługi doradztwa zawodowego dla osób poszukujących pracy, oraz budowanie potencjału w zakresie określania zapotrzebowania na umiejętności i dopasowywania podaży umiejętności do popytu. Ulepszenie środków aktywnej polityki rynku pracy, szczególnie tych dotyczących krajowych programów w dziedzinie zatrudnienia. Przeprowadzenie przeglądu minimalnych progów składek na ubezpieczenie społeczne, tak aby system składek nie wypierał z rynku pracy pracowników nisko wykwalifikowanych. Zapewnienie osiągnięcia konkretnych rezultatów krajowej strategii ograniczania ubóstwa i promowania włączenia społecznego 2020 oraz krajowej strategii na rzecz integracji Romów. Zwiększenie dostępności i skuteczności transferów i usług socjalnych, szczególnie dla dzieci i osób starszych.
4. Przyjęcie ustawy o edukacji szkolnej i kontynuację reformy szkolnictwa wyższego, szczególnie przez lepsze dopasowywanie wyników kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz zacieśnianie współpracy między sektorem edukacji i badań naukowych a przedsiębiorstwami. Poprawę dostępu do edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu dzieci w trudnej sytuacji społecznej, szczególnie dzieci romskich. Zapewnienie skutecznego dostępu do opieki zdrowotnej i poprawę ustalania cen świadczeń zdrowotnych przez uzależnienie finansowania szpitali od wyników leczenia oraz rozwinięcie opieki ambulatoryjnej.
5. Dalsze ulepszanie otoczenia biznesowego przez zmniejszenie formalności administracyjnych, wdrożenie strategii w zakresie administracji elektronicznej i wdrożenie przepisów dotyczących opóźnień w płatnościach. Poprawę jakości i niezależności systemu sądowego oraz skuteczniejsze zwalczanie korupcji. Ułatwienie dostępu do finansowania dla MŚP i nowych przedsiębiorstw.
6. Przyspieszenie wykorzystania funduszy UE. Zapewnienie odpowiedniego wdrożenia przepisów dotyczących zamówień publicznych przez rozszerzenie kontroli *ex ante* prowadzonej przez agencję zamówień publicznych w celu zapobiegania nieprawidłowościom.
7. Zwiększenie niezależności krajowych organów regulacyjnych oraz potencjału administracyjnego, szczególnie w sektorze energii i transportu, a także w odniesieniu do gospodarowania odpadami i gospodarki wodnej. Usunięcie barier rynkowych, ograniczeń kwotowych i terytorialnych oraz cen regulowanych, a także uzupełnienie struktury rynku przez utworzenie przejrzystego hurtowego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego. Przyspieszenie realizacji projektów dotyczących linii międzysystemowych w zakresie dostaw energii elektrycznej i gazu oraz polepszenie zdolności działania w przypadku zakłóceń dostaw. Zwiększenie wysiłków na rzecz efektywności energetycznej.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący

⁽¹⁾ Ustanowionej w zaleceniu Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).