

Bruksela, 13 czerwca 2016 r.
(OR. en)

9192/16

ECOFIN 445
UEM 192
SOC 309
EMPL 205
COMPET 279
ENV 324
EDUC 179
RECH 171
ENER 187
JAI 433

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9120/16 ECOFIN 412 UEM 162 SOC 276 EMPL 172 COMPET 249 ENV 293 EDUC 149 RECH 141 ENER 154 JAI 399 - COM(2016) 323 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2016 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2016 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wymieniony projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i zatwierdzonej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2016) 323 final.

ZALECENIE RADY
z dnia
w sprawie krajowego programu reform Bulgarii na 2016 r.
oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu
konwergencji na 2016 r.

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 gospodarczych¹, 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 korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

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 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Bułgarii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Bułgarii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Bułgarii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. W sprawozdaniu zawarto również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym przedstawiono wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Bułgarii występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Charakterystyczna dla gospodarki tego kraju jest zwłaszcza utrzymująca się niestabilność sektora finansowego i wysokie zadłużenie przedsiębiorstw, którym towarzyszy wysokie bezrobocie.

- (3) W dniu 15 kwietnia 2016 r. Bułgaria przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013³, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) Bułgaria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego do poziomu - 1,9 % PKB w 2016 r., a w 2019 r. do -0,2 % PKB. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB – zostanie osiągnięty do 2017 r. W programie konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 31,8 % w 2018 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2019 r. poziom 30,8 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, wydaje się nieco optymistyczny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego począwszy od 2017 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane. W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje się na ryzyko wystąpienia w 2016 r. i w 2017 r. pewnego odchylenia od ścieżki prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, przy założeniu niezmiennego kursu polityki. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Bułgaria zasadniczo spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Zarówno w 2016, jak i w 2017 r., konieczne będą jednak dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków.
- (6) Bułgaria osiągnęła pewne postępy w realizacji ubiegłorocznego zalecenia dotyczącego poprawy efektywności wydatków na opiekę zdrowotną, w szczególności poprzez utworzenie krajowej mapy zdrowia, która umożliwi planowanie wydatków medycznych zgodnie z kryterium terytorialnym i potrzebami ludności. Bułgarski system ochrony zdrowia stoi przed poważnymi wyzwaniami, takimi jak ograniczony dostęp, niski poziom finansowania oraz słabe efekty zdrowotne. Pomimo niedawnych wysiłków mających na celu usprawnienie ściągania podatków, szara strefa nadal pozostaje znaczącym wyzwaniem niekorzystnie wpływającym na dochody publiczne. Praca nierejestrowana, w tym zgłaszanie zaniżonego wynagrodzenia i uchylanie się od płacenia składek na ubezpieczenie społeczne, zakłóca funkcjonowanie rynku pracy i zmniejsza wpływy podatkowe.
- (7) Przypadki nieostrożnych praktyk handlowych w sektorze finansowym, zwłaszcza w sektorze bankowym, w połączeniu z nieskutecznym nadzorem, stworzyły warunki sprzyjające akumulacji zaburzeń równowagi. Ukończenie w sposób przejrzysty i zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi niedawno rozpoczętych przeglądów sektora bankowości, ubezpieczeń i funduszy emerytalnych oraz podjęcie koniecznych działań następnych wzmocni zaufanie do sektora finansowego. Ponadto dalsze wysiłki zmierzające do poprawy nadzoru finansowego, zarówno w sektorze bankowym, jak i pozabankowym, będą odgrywać znaczną rolę we wzmocnieniu systemu finansowego i nadaniu mu funkcji wspierającej rozpoczęte ożywienie makroekonomiczne.

- (8) Odnotowano nieznaczną poprawę na rynku pracy, ale utrzymujące się słabości nadal utrudniają wzrost gospodarczy i ograniczają zdolności dostosowawcze gospodarki. Dostosowanie rynku pracy utrudnione jest strukturalnym charakterem bezrobocia długotrwałego, kurczeniem się zasobów siły roboczej i jej starzeniem się, niskim współczynnikiem aktywności zawodowej i niedopasowaniem umiejętności do potrzeb rynku pracy. Poziom bezrobocia stopniowo spada, lecz nadal istnieją poważne wyzwania, np. w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych oraz młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Aktywne polityki w zakresie rynku pracy mogłyby odgrywać większą rolę przy wspieraniu tych grup w dostępie do rynku pracy. Aktywizacja osób pobierających świadczenia społeczne jest utrudniona z powodu fragmentacji różnych podmiotów wypłacających zasiłki i świadczących usługi w zakresie integracji na rynku pracy oraz ograniczonej współpracy między nimi. W ramach projektu pilotażowego uruchomiono specjalne ośrodki pośrednictwa pracy i pomocy społecznej, łączące usługi agencji pośrednictwa pracy i agencji pomocy społecznej, ale brakuje decyzji, aby wprowadzić je na szerszą skalę po zakończeniu fazy pilotażowej w grudniu 2016 r.
- (9) Choć poziom minimalnego wynagrodzenia w Bułgarii jest nadal najniższy w UE, to jednak znacznie wzrósł od 2011 r. Brak obiektywnych kryteriów w zakresie ustalania minimalnego wynagrodzenia powoduje brak pewności. Mimo wysiłków podejmowanych w tym zakresie przez rząd i partnerów społecznych Bułgaria nadal nie ma jasnych wytycznych ani przejrzystych kryteriów ustalania minimalnego wynagrodzenia, które uwzględniałyby jego wpływ na tworzenie miejsc pracy, warunki socjalne i konkurencyjność.
- (10) W Bułgarii nadal utrzymuje się bardzo wysoki poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz wysoki poziom nierówności społecznych. Postępy w rozwiązywaniu problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego są utrudnione stałymi wyzwaniami związanymi z integracją Romów na rynku pracy, ułatwianiem przejścia od kształcenia do zatrudnienia oraz zwiększeniem zakresu i skuteczności polityk dotyczących spraw społecznych, zdrowia i rynku pracy. Powszechny system dochodu minimalnego zapewnia ludności niewielkie wsparcie i ma niewielki zasięg. Poziom świadczeń jest poniżej progu ubóstwa i nie zwiększono go odpowiednio do zaistniałych w ostatnich latach zmian w zakresie średniego i minimalnego wynagrodzenia. Szacunkowe dane dotyczące odsetka osób objętych świadczeniami wskazują na to, że duża część potencjalnych beneficjentów ich nie otrzymuje. Poprawa zasięgu świadczeń, by objąć nimi grupy docelowe, przy utrzymaniu odpowiedzialności budżetowej, pomogłaby zmniejszyć ubóstwo.

- (11) System edukacji ma ograniczoną zdolność do integracji słabszych grup społecznych i przekazania uczniom odpowiednich umiejętności. Słabsze grupy społeczne, takie jak Romowie czy dzieci z ubogich rodzin, wciąż napotykają na poważne przeszkody w dostępie do edukacji i ukończeniu kształcenia. Poziom uczestnictwa Romów we wszystkich poziomach kształcenia jest znacznie niższy niż wśród reszty ludności. Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę wciąż wzrasta i jest szczególnie wysoki na obszarach wiejskich i w regionach mniej rozwiniętych. Usunięcie przeszkód dla uczestnictwa we wczesnej edukacji dzieci ze środowisk defaworyzowanych ma zasadnicze znaczenie dla poprawy wyników nauczania i zapobiegania przedwczesnemu zakończeniu nauki. Nowa ustawa o edukacji przedszkolnej i szkolnej, przyjęta przez parlament we wrześniu 2015 r., stanowi ważny krok na rzecz kompleksowej reformy systemu szkolnictwa. Wdrożenie tych przepisów, wraz z celowymi środkami na rzecz przezwyciężenia barier nieustawodawczych dla pełnego uczestnictwa grup defaworyzowanych w edukacji, powinno przyczynić się do zwiększenia potencjału wzrostu bułgarskiej gospodarki i spójności społecznej w perspektywie długoterminowej. Odsetek osób podejmujących i kończących wyższe studia wzrasta, a wskaźnik zatrudnienia absolwentów, którzy niedawno ukończyli naukę powoli się poprawia, choć wciąż pozostaje na znacznie niższym poziomie niż średnia unijna.
- (12) Ryzyka wynikające z wysokiego zadłużenia przedsiębiorstw i przeszkód dla zmniejszenia zadłużenia są nadal znaczne. Obowiązujące przepisy dotyczące niewypłacalności nie stwarzają dużych możliwości w zakresie skutecznej restrukturyzacji długu i w niewielkim stopniu rozwiązują problem wysokiego poziomu zadłużenia przedsiębiorstw. Reformy na rzecz ułatwienia postępowania w sprawie niewypłacalności przedsiębiorstw mogłyby poprawić sytuację w zakresie zmniejszania zadłużenia i utorować drogę nowym pożyczkom i inwestycjom.
- (13) System zamówień publicznych w Bułgarii nadal charakteryzuje się słabościami strukturalnymi, m.in. systematycznymi nieprawidłowościami w procedurach udzielania zamówień, brakiem zdolności administracyjnych i niewystarczającymi mechanizmami kontroli; do tego dochodzą nagminne odwołania sądowe, które często opóźniają prace w terenie. Postępy w przechodzeniu w pełni elektroniczny system zamówień publicznych są ograniczone. Niedociągnięcia bułgarskiego systemu zamówień publicznych doprowadziły do przerwania płatności i korekt finansowych w ramach programów finansowania UE i wpływają również na szersze otoczenie biznesu.

- (14) Niestabilna polityka oraz brak zaufania do głównych instytucji publicznych, takich jak sądownictwo, stanowią istotne czynniki zniechęcające do inwestowania w bułgarską gospodarkę. Powolne tempo wdrażania reform administracji publicznej, jak również reform w konkretnych sektorach, takich jak badania naukowe, innowacje i energia utrudniają poprawę klimatu inwestycyjnego. Bułgaria przyjęła wprowadzić strategiczne ramy na rzecz reformy i modernizacji administracji publicznej, postępy są jednak powolne, a realizacja reform często odkładana. Nowe przepisy nie są poddawane systematycznej ocenie skutków, choć pojawiły się pewne działania na rzecz zmiany tej sytuacji. Częste zmiany ram prawnych są źródłem braku pewności i wpływają na otoczenie biznesu. Korupcja pozostaje poważnym problemem, zaś odpowiedź władz krajowych na ten problem jest nadal hamowana przez słabe i rozdrobnione instytucje. W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Bułgaria otrzymuje zalecenia w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Chociaż obszary te mają istotne znaczenie dla ogólnego otoczenia biznesu, z powyższego względu nie są one uwzględnione w zaleceniach skierowanych do Bułgarii.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Bułgarii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Bułgarii w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia⁴ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,
- (17) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

⁴ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5 % PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Dalszą poprawę poboru podatków i podjęcie środków mających na celu zmniejszenie rozmiaru zjawiska gospodarki nieformalnej, w tym pracy nierejestrowanej.
2. Zakończenie do końca 2016 r. oceny jakości aktywów i testów warunków skrajnych w odniesieniu do banków. Ukończenie do końca 2016 r. przeglądu bilansów i testów warunków skrajnych w odniesieniu do towarzystw ubezpieczeniowych oraz przeglądu aktywów prywatnych funduszy emerytalnych. Podjęcie w razie potrzeby działań następczych we wszystkich trzech sektorach oraz dalszą poprawę nadzoru bankowego i pozabankowego.
3. Wzmocnienie i integrację pomocy społecznej, w tym odpowiednich usług społecznych, i aktywnych polityk rynku pracy, zwłaszcza na rzecz osób długotrwale bezrobotnych oraz młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Zapewnianie w większym zakresie wysokiej jakości kształcenia dla grup defaworyzowanych, w tym dla Romów. Poprawę efektywności systemu opieki zdrowotnej, poprzez poprawę dostępu do niego i jego finansowania, jak i poprawę efektów zdrowotnych. Opracowanie, we współpracy z partnerami społecznymi, wytycznych i kryteriów w zakresie ustalania płacy minimalnej. Zwiększenie zasięgu i adekwatności systemu minimalnego dochodu.
4. Reformę ram dotyczących niewypłacalności w celu przyspieszenia procedur naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i poprawy ich skuteczności i przejrzystości. Zwiększenie zdolności sądów w zakresie postępowań w sprawie niewypłacalności. Wzmocnienie zdolności agencji zamówień publicznych i podmiotów zamawiających oraz poprawę opracowywania i kontroli publicznych procedur przetargowych, zwłaszcza poprzez pełne wdrożenie krajowej strategii na rzecz rozwoju sektora zamówień publicznych na lata 2014–2020. Przyspieszenie wprowadzania elektronicznych zamówień publicznych.

Sporządzono w Brukseli

W imieniu Rady

Przewodniczący