



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 818 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Bulgaria

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di convergenza aggiornato della Bulgaria, 2011-2014

{SEC(2011) 711 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Bulgaria

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di convergenza aggiornato della Bulgaria, 2011-2014

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 9, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione³, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU C ... del ..., pag. .

³ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato e ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Il 15 aprile 2011 la Bulgaria ha presentato l'aggiornamento del suo programma di convergenza 2011 relativo al periodo 2011-2014 e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) La crisi economica ha interrotto un periodo di crescita sostenuta trainata da un afflusso consistente di investimenti esteri diretti e da un'espansione del credito. Dopo un calo cumulativo del 7,1% tra i valori massimi e minimi, nel secondo trimestre del 2010 il PIL ha ricominciato a crescere, tanto che per il 2010 la crescita del PIL reale è stata sostanzialmente, nel complesso, vicina allo zero. Una forte ripresa delle esportazioni e il riapprovvigionamento delle scorte hanno rappresentato i più importanti fattori di crescita. Il saldo delle amministrazioni pubbliche è passato da un surplus nel periodo precedente la crisi a un disavanzo del 4,7% del PIL nel 2009 e del 3,3% del PIL nel 2010. Mentre nel comparto delle industrie esportatrici la produzione e l'occupazione sono cresciute, nel corso dell'ultimo anno la ripresa è stata limitata dalla ridotta attività del settore immobiliare, della costruzione e del commercio al dettaglio. L'occupazione ha accusato il colpo della correzione della produzione, registrando una perdita di circa 358 000 posti di lavoro rispetto al picco raggiunto nel 2008. Di conseguenza, la disoccupazione è cresciuta di diversi punti percentuali, fino a raggiungere nel 2010 il tasso del 10,2%, mentre non si prevede che l'occupazione ritornerà ai livelli precedenti la crisi nel medio termine.
- (8) Sulla base della valutazione dell'aggiornamento del programma di convergenza a norma del regolamento (CE) 1466/97, il Consiglio è del parere che lo scenario macroeconomico sotteso alle proiezioni di bilancio si fonda su proiezioni di crescita più favorevoli di quelle contenute nelle previsioni dei servizi della Commissione. Dopo un considerevole aggiustamento di bilancio di oltre 2 punti percentuali in termini strutturali nel 2010 concentrato nella parte iniziale del programma, nel 2011 lo sforzo di bilancio è nettamente inferiore all'aggiustamento raccomandato, che dovrebbe essere pari ad almeno lo 0,75% del PIL. Tuttavia, il programma di convergenza aggiornato prevede nel 2011 una correzione del disavanzo pubblico

eccessivo, in conformità alla raccomandazione del Consiglio, nonché ulteriori, successive, riduzioni. L'aggiornamento non fornisce però informazioni sufficientemente dettagliate sulle misure di bilancio previste per conseguire gli obiettivi di bilancio nel periodo 2012-14. La revisione al ribasso dell'obiettivo di medio termine (OMT) di un disavanzo strutturale dello 0,6% del PIL previsto per il 2014 risulta ancora più ambizioso del livello minimo richiesto. L'OMT riflette gli obiettivi del patto di stabilità e crescita e si calcola che sarà raggiunto entro la fine del periodo di riferimento (2014). Ciononostante, dopo la prevista correzione del disavanzo eccessivo nel 2011, lo sforzo medio di bilancio strutturale programmato su base annua per il periodo 2012-14 è ben al di sotto del miglioramento strutturale minimo su base annua di 0,5% del PIL raccomandato. In considerazione del graduale miglioramento delle prospettive economiche, il programma dovrebbe mirare ad un più rapido conseguimento dell'OMT. Allorché valutate rispetto a una stima prudente di crescita del prodotto potenziale a medio termine, le proiezioni relative all'aumento della spesa di bilancio per il 2012-13 appaiono piuttosto ottimistiche e mettono a rischio la posizione di bilancio strutturale nel medio termine.

- (9) Se realizzata come previsto entro la fine del 2011, la correzione del disavanzo eccessivo aiuterà a riconquistare la fiducia e a rafforzare la credibilità delle politiche di governo. Nel medio termine, il conseguimento dell'obiettivo di un disavanzo strutturale ridotto allo 0,6% del PIL è importante per garantire che la politica di bilancio sostenga il regime monetario in atto. Il risanamento di bilancio è tuttavia ostacolato da inefficienze nel settore pubblico che potrebbero generare notevoli pressioni sulla spesa. Le entrate di bilancio rischiano invece di essere strutturalmente inferiori di quanto non lo siano state negli anni di boom precedenti la crisi. Occorre pertanto un'ambiziosa riforma delle finanze pubbliche al fine di realizzare il necessario aggiustamento di bilancio e contribuire a garantire i finanziamenti per attuare le necessarie riforme strutturali, compreso il cofinanziamento dei progetti sovvenzionati dall'UE.
- (10) Nel contesto economico favorevole pre-crisi, i risultati di bilancio della Bulgaria sono stati relativamente positivi. Gli obiettivi di bilancio sono stati regolarmente raggiunti e si è riusciti ad accumulare consistenti riserve. Nel 2009, a seguito degli effetti della crisi, per la prima volta, dopo anni, il bilancio è stato negativo ed è stata infranta la regola di bilancio volta a mantenerlo in pareggio o in attivo e a contenere la spesa pubblica al disotto del 40% del PIL. Ciò è da attribuirsi, in parte, a carenze nelle attività di programmazione e controllo della spesa. Va inoltre considerato il fatto che le entrate non previste derivanti dall'effervescenza dell'attività economica precedente la crisi erano state utilizzate per finanziare grossi aumenti della spesa ad hoc e tagli ai contributi previdenziali. Per far fronte a questi problemi, le autorità hanno avviato varie iniziative per migliorare il controllo della spesa e i sistemi di monitoraggio e di notifica, compresa l'adozione di un pacchetto legislativo globale volto a rafforzare le norme di bilancio e il quadro di bilancio a medio termine. Si prevede di potenziare la disciplina di bilancio e la prevedibilità delle politiche al fine di ridurre la volatilità macroeconomica e garantire una politica di bilancio meno prociclica.
- (11) Negli anni di boom che hanno preceduto la crisi si è assistito ad una considerevole contrazione del mercato del lavoro e ad una forte crescita dei salari, rivelatesi superiori all'aumento della produttività. Nel quarto trimestre del 2007 la crescita salariale ha raggiunto il picco di un tasso annuo vicino al 20%. A seguito della recessione, i salari hanno cominciato a decrescere, sebbene nel 2010 la crescita salariale sia rimasta

relativamente alta (vicina al 10%) per i dipendenti a contratto (che rappresentano circa il 65% della forza lavoro). L'adeguamento della crescita salariale alla crescita della produttività faciliterà la ristrutturazione interna dell'economia nei settori produttivi e di esportazione.

- (12) Gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro riflettono in parte l'insufficienza di politiche attive del mercato del lavoro (PAML) opportunamente mirate e su misura, così come servizi pubblici di collocamento inefficaci e sottofinanziati. La qualità dei servizi pubblici nell'attivare alla ricerca di un lavoro e nel fornire assistenza o aggiornamento professionale in tal senso è minima, così come lo è la spesa pubblica. Inoltre, la copertura delle PALM è limitata (solo il 12% di quanti cercano un impiego prendono parte alle misure di attivazione). L'avvio di programmi occupazionali di portata più regionale e dei programmi formativi su vasta scala previsti dai Fondi strutturali europei avrà, nel breve termine, effetti positivi. Tuttavia, una scarsa capacità a monitorare e valutare i risultati dei programmi ostacola l'elaborazione delle politiche. Come sottolineato in un recente rapporto commissionato dal servizio pubblico per l'occupazione ("Valutazione dell'effetto netto delle politiche attive del mercato del lavoro in Bulgaria"), servizi più personalizzati e di maggiore qualità, come pure il miglioramento delle infrastrutture degli uffici di collocamento, aiuterebbero più efficacemente i disoccupati a trovare un lavoro.
- (13) La crisi economica continua ad avere effetti sul mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione è salito dal 5,4% nel 2008 al 10,2% nel 2010, mentre quello giovanile (persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni) ha raggiunto il 23,2% nel 2010. La crisi ha colpito soprattutto quanti non dispongono di qualifiche elevate (compresa buona parte della minoranza Roma), ovvero quasi il 70% dei disoccupati. Il tasso di disoccupazione di lunga durata (il 46% nel 2010) è superiore alla media UE (pari al 40% nello stesso anno), e vi è il rischio che diventi strutturale. Il tasso di attività giovanile è stato costantemente inferiore ai due terzi della media UE (2009: 29,5%; UE: 43,8%). Nel 2009 il tasso di occupazione giovanile è stato del 24,8% (a fronte del 35,2% nell'UE). La Bulgaria presenta inoltre la percentuale più alta di giovani non impegnati negli studi né in un'attività lavorativa (il 19,5% delle persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni). Uno dei principali ostacoli alla partecipazione dei giovani al mercato del lavoro è rappresentato dalla scarsa possibilità di combinare lavoro e istruzione, in particolare attraverso tirocini e apprendistati nel settore di studio di ciascuno che agevolino la transizione verso il mercato del lavoro.
- (14) Nonostante un livello di istruzione sopra la media, oltre il 40% dei bulgari non è perfettamente in grado di leggere, scrivere e far di conto. Ciò sottolinea la necessità di migliorare il sistema educativo perché possa meglio coincidere con le necessità del mercato del lavoro. Sulla base dei risultati positivi della recente riforma che ha decentrato gli istituti scolastici, l'imminente legge sull'istruzione prescolare e scolare dovrebbe garantire la responsabilità degli istituti e apportare una serie di soluzioni, ulteriormente migliorabili, in materia di autonomia finanziaria, tassi di partecipazione prescolare e valutazione esterna. Il tasso di abbandono scolastico (pari al 14,7% nel 2009) è vicino alla media UE, ma è particolarmente elevato tra i Roma (si stima che nel 2008 fosse del 43%). I tassi d'istruzione terziaria (27,9% nel 2009) restano al di sotto della media UE (che è del 32,2%). La riforma dell'istruzione superiore del paese ha accumulato un notevole ritardo. La nuova legge in materia, già prevista per il 2010 e successivamente ritirata, dovrebbe utilmente contribuire a far fronte alle necessità di riforma.

- (15) La riforma pensionistica decisa nel 2010 non è ancorata alla speranza di vita, né al sistema sanitario e di assistenza di lunga durata. Si prevede di attuarla tra il 2011 e il 2026 e il fatto che la maggior parte delle misure entreranno in vigore durante la seconda metà del periodo previsto potrebbe mettere a rischio sia l'attuazione della riforma che la sostenibilità del primo pilastro del sistema pensionistico.
- (16) Il tasso di cittadini bulgari che vivono in gravi ristrettezze economiche è molto più elevato della media UE (a conoscere gravi privazioni materiali è il 41,9% della popolazione, contro l'8,1% dell'UE). Circa il 66% degli anziani sono a rischio di povertà, un tasso notevolmente superiore alla media UE. Vi sono indicazioni che le condizioni di vita sono peggiorate negli ultimi anni. Data la situazione demografica, la realizzazione degli obiettivi del piano nazionale di riforma (PNR) in materia di riduzione della povertà dipende in larga misura dalla corretta concezione delle politiche indirizzate ai lavoratori più anziani e alle persone svantaggiate, nonché dall'adeguatezza dei trasferimenti sociali. Nel PNR viene annunciata una strategia operativa per l'integrazione dei Roma, che secondo le stime costituirebbero il 10% della popolazione. La strategia affronterà in un unico piano globale i molteplici ostacoli incontrati nei settori dell'impiego, dell'istruzione, della salute e in quello abitativo.
- (17) La scarsa efficienza dei servizi pubblici costituisce tuttora un ostacolo alla crescita. Nonostante la recente razionalizzazione, la riforma della pubblica amministrazione non ha affrontato il problema di come migliorare la qualità del personale o delle funzioni primarie. Il tasso di penetrazione del servizio fisso a banda larga è, con il 14,9%, il secondo più basso dell'UE, il che contribuisce a limitare la capacità di assorbimento di tutti i servizi prestati per via elettronica.
- (18) Il tasso di irregolarità negli appalti pubblici raggiunge il 60% di tutte le procedure verificate ed è addirittura superiore per grandi progetti di infrastrutture pubbliche, per i quali le autorità hanno l'obbligo di effettuare un controllo ex-ante. La capacità dell'Agenzia di ispezione finanziaria pubblica si è ridotta considerevolmente e, di conseguenza, nel 2009 essa ha effettuato controlli ex-post solo per il 12% dell'insieme delle procedure di appalto pubblico.
- (19) L'intensità energetica dell'economia bulgara è tra le più elevate dell'UE. Un esempio saliente è il riscaldamento domestico, dove il grosso del problema è costituito dalla scarsa manutenzione degli immobili con un numero elevato di appartamenti. Recenti modifiche delle norme di ammissibilità rendono possibile l'utilizzo dei fondi strutturali UE per sostenere investimenti in efficienza energetica. Gli investimenti effettuati sono scarsi, mentre le entrate provenienti dalle tasse sull'energia e sui trasporti sono diminuite in proporzione al PIL e alla pressione fiscale sul lavoro, notevolmente al di sopra della media UE. L'accesso al mercato energetico è ostacolato da una ridotta concorrenza e da meccanismi di fissazione dei prezzi poco trasparenti.
- (20) La Bulgaria ha assunto una serie di impegni nell'ambito del patto Euro Plus⁴. Sul piano del bilancio, gli impegni indicano che la sostenibilità delle finanze pubbliche sarà puntellata da misure di riforma delle pensioni volte a garantire - mediante il congelamento delle pensioni e dei salari fino al 2013 e il rafforzamento del quadro di

⁴ Maggiori dettagli sugli impegni contratti in seno al patto sono contenuti nel documento SEC(2011) 711.

bilancio nazionale tramite l'adozione di un patto di stabilità, comprensivo di regole numeriche di bilancio vincolanti - che nel settore pubblico i pagamenti vengano effettuati sulla base dei risultati. Per stimolare l'occupazione, saranno adottate misure tese a ridurre la percentuale di lavoro sommerso e ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro. Le misure per la competitività mirano soprattutto a ridurre gli oneri amministrativi e a rafforzare l'e-governance, nonché a migliorare sia l'accesso all'istruzione che i risultati del sistema educativo. I suddetti impegni fanno riferimento a tre delle quattro aree del patto e non riguardano il settore finanziario. Essi rappresentano il prosieguo del più ampio programma di riforma delineato nel programma di convergenza e nel programma nazionale di riforma e rafforzano i progetti di riforma in corso nei settori della governance di bilancio, della pubblica amministrazione e dell'istruzione. Gli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus sono stati valutati e presi in considerazione nella formulazione delle raccomandazioni.

- (21) La Commissione ha esaminato il programma di convergenza, il programma nazionale di riforma e gli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus⁵ tenendo conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche socioeconomiche e di bilancio della Bulgaria, ma anche del rispetto delle norme e degli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare l'intera governance economica dell'Unione europea attraverso il contributo dell'UE alle future decisioni operate a livello nazionale. La Commissione ritiene che dopo un considerevole aggiustamento di bilancio concentrato nella parte iniziale del programma nel 2010, i piani di risanamento del bilancio per il 2011 dovrebbero essere attuati secondo le previsioni e il disavanzo dovrebbe essere portato al disotto del valore di riferimento del 3%, in linea con la raccomandazione del Consiglio. Il programma aggiornato non fornisce informazioni sufficientemente dettagliate sulle misure di bilancio previste per conseguire gli obiettivi di bilancio nel periodo 2012-14, né assicurazioni che un più rapido conseguimento dell'obiettivo di medio termine fissato sia possibile. Il rafforzamento del quadro di bilancio nazionale consoliderà la disciplina di bilancio e garantirà prevedibilità e credibilità alla politica di governo a medio termine. Dovrebbero essere adottate ulteriori misure per rafforzare la competitività, facilitare l'accesso all'occupazione, tutelare i gruppi più vulnerabili alle prese con molteplici ostacoli, rafforzare la capacità della pubblica amministrazione e delle autorità di regolamentazione, accrescere l'efficienza delle risorse e creare maggiori opportunità per gli investimenti e la crescita.
- (22) Alla luce di quanto precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 2 giugno 2010, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza aggiornato della Bulgaria per il 2011 e il suo parere⁶ trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2 di seguito formulate. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma della Bulgaria,

⁵ SEC(2011) 711.

⁶ Previsto dall'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

RACCOMANDA alla Bulgaria di adottare provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

- (1) procedere a un'efficace esecuzione del bilancio così da correggere il disavanzo eccessivo nel 2011. Specificare le misure che sostengono la strategia di bilancio per il periodo 2012-2014 e approfittare dell'attuale ripresa economica per accelerare l'aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, in particolare mantenendo la crescita della spesa in linea con la crescita potenziale a medio termine e aumentando la quota di spesa pubblica destinata a sostenere la crescita;
- (2) adottare misure per migliorare la prevedibilità della programmazione ed esecuzione del bilancio, in particolare rafforzando la governance di bilancio. Predisporre a tal fine norme di bilancio vincolanti e un quadro di bilancio a medio termine ben definito che garantisca la trasparenza a tutti i livelli di governo. Introdurre misure per far sì che le relazioni di bilancio siano soggette al principio di competenza;
- (3) prendere provvedimenti per accelerare l'attuale riforma del sistema pensionistico e rafforzare le misure volte ad aiutare i lavoratori più anziani a rimanere più a lungo nel mondo del lavoro;
- (4) promuovere, in concertazione con le parti sociali e in base alle pratiche nazionali, politiche volte a garantire che gli aumenti salariali rispecchino meglio gli incrementi di produttività e sostengano la competitività;
- (5) agire per far fronte alle sfide poste dalla lotta contro la povertà e promuovere l'inclusione sociale, specie dei gruppi più vulnerabili alle prese con molteplici ostacoli e mirare, a tal fine, a: espandere il mercato delle agenzie private per il lavoro; modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per rafforzare la loro capacità di far combaciare i profili di competenze con la domanda del mercato del lavoro sostenere in particolare i giovani poco qualificati; far avanzare la riforma del sistema educativo tramite l'adozione, entro il 2012, di una legge sull'istruzione prescolare e scolare e di una nuova legge sull'istruzione superiore;
- (6) intensificare gli sforzi per rafforzare la capacità amministrativa delle principali funzioni di governo e delle autorità di regolamentazione al fine di rendere i servizi pubblici più efficaci nel rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese; introdurre misure di controllo degli appalti pubblici sulla base di valutazioni del rischio, rafforzare la capacità delle autorità di prevenire e sanzionare le irregolarità, al fine di migliorare la qualità e il rapporto costo-benefici nell'uso dei fondi pubblici;
- (7) eliminare gli ostacoli all'ingresso, alle disposizioni sui profitti garantiti e ai controlli sui prezzi e garantire la piena indipendenza dell'ente normativo bulgaro per l'energia al fine di aprire i mercati del gas e dell'elettricità ad una maggiore concorrenza. Infine, introdurre incentivi per migliorare l'efficienza energetica degli edifici.

Fatto a Bruxelles

*Per il Consiglio
Il presidente*