ODPORÚČANIE RADY

z 12. júla 2011,

ktoré sa týka národného programu reforiem Bulharska na rok 2011 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k aktualizovanému konvergenčnému programu Bulharska na roky 2011 – 2014

(2011/C 209/02)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii [1], a najmä na jeho článok 9 ods. 3,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

(1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre zamestnanosť a rast nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameria na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Rada 13. júla 2010 prijala odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení k hospodárskym politikám členských štátov a Únie (2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa Usmernení politík zamestnanosti členských štátov [2], ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby integrované usmernenia zohľadnili vo svojich vnútroštátnych hospodárskych politikách a politikách zamestnanosti.

(3) Komisia 12. januára 2011 prijala prvý ročný prieskum rastu, čo znamená začiatok nového cyklu hospodárskeho riadenia v EÚ a prvý európsky semester *ex ante* a integrovanej koordinácie politiky, ktorá je zakotvená v stratégii Európa 2020.

(4) Európska rada 25. marca 2011 schválila priority fiškálnej konsolidácie a štrukturálnej reformy (v súlade so závermi Rady z 15. februára a 7. marca 2011 a v nadväznosti na ročný prieskum Komisie v oblasti rastu). Zdôraznila potrebu dať prioritu obnoveniu stabilných rozpočtov a fiškálnej udržateľnosti, zníženiu nezamestnanosti prostredníctvom reforiem pracovného trhu a vynaloženiu nového úsilia na posilnenie rastu. Európska rada požiadala členské štáty, aby tieto priority premietli do konkrétnych opatrení, ktoré zahrnú do svojich programov stability alebo konvergenčných programov a do svojich národných programov reforiem.

(5) Európska rada 25. marca 2011 takisto vyzvala členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na Pakte Euro Plus, aby svoje záväzky predložili včas na to, aby mohli byť zaradené do ich programov stability alebo konvergenčných programov a do ich národných programov reforiem.

(6) Bulharsko 15. apríla 2011 predložilo aktualizáciu svojho konvergenčného programu na rok 2011, ktorý sa vzťahuje na roky 2011 – 2014, a svoj národný program reforiem na rok 2011. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva programy posudzovali súčasne.

(7) Hospodárska kríza prerušila obdobie silného rastu poháňaného podstatným prílevom priamych zahraničných investícií a rastom úverov. Rast HDP sa v druhom štvrťroku 2010 po kumulatívnom poklese o 7,1 % vrátil zo svojho maxima na minimum, čoho výsledkom je vo všeobecnosti vyrovnaný reálny HDP v roku 2010 ako celok. Silný rast vývozu, obnovenie stavu zásob boli najdôležitejšími hnacími silami rastu. Saldo verejných sa zmenilo z prebytku pred krízou na deficit vo výške 4,7 % HDP v roku 2009 a 3,3 % HDP v roku 2010. Zatiaľ čo produkcia a zamestnanosť sa v odvetviach zameraných na vývoz zvýšila, utlmená aktivita v oblasti stavebníctva, nehnuteľností a maloobchodu v predchádzajúcom roku obmedzila celkové ozdravenie. Zamestnanosť niesla hlavné bremeno korekcie produkcie so stratou cca 358 000 pracovných miest od maxima v roku 2008. V dôsledku toho sa v roku 2010 zvýšila nezamestnanosť až o niekoľko percentuálnych bodov na 10,2 % a v strednodobom horizonte sa neočakáva, že by sa zamestnanosť vrátila na svoju predkrízovú úroveň.

[1] Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

[2] Rozhodnutím Rady 2011/308/EÚ z 19. mája 2011 o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov (Ú. v. EÚ L 138, 26.5.2011, s. 56) sa stanovuje, že sú naďalej platné aj v roku 2011.

(8) Vychádzajúc z posúdenia aktualizovaného konvergenčného programu podľa nariadenia (ES) č. 1466/97 zastáva Rada názor, že makroekonomický scenár, ktorý tvorí základ fiškálnych prognóz, je založený na priaznivejších odhadoch rastu ako prognózy útvarov Komisie. V aktualizovanom konvergenčnom programe na rok 2011 sa v súlade s odporúčaním Rady z 13. júla 2010 predpokladá korekcia nadmerného deficitu verejných financií, pričom ďalšie zníženie bude nasledovať. Po významnej rozpočtovej úprave vo výške viac ako 2 percentuálne body v štrukturálnom vyjadrení v roku 2010, sústredenej na začiatok obdobia, je fiškálne úsilie v roku 2011 výrazne pod úrovňou odporúčanej úpravy o minimálne 0,75 % HDP, ale v priemere pre celé obdobie postupu pri nadmernom deficite fiškálne úsilie zostáva nad 1 % HDP. Na obdobie 2012 – 2014 aktualizácia neposkytuje dostatočne podrobné informácie o plánovaných rozpočtových opatreniach na dosiahnutie fiškálnych cieľov v týchto rokoch. Revidovanie strednodobého cieľa štrukturálneho deficitu vo výške 0,6 % HDP smerom nadol, ktoré je naplánované na rok 2014, je stále ambicióznejšie ako jeho minimálna požadovaná úroveň. Odzrkadľujú sa v ňom ciele Paktu o stabilite a raste a predpokladá sa, že sa dosiahnu do konca obdobia konvergenčného programu (2014). Predpokladané priemerné ročné štrukturálne fiškálne úsilie v období 2012 – 2014 je však po plánovanej korekcii nadmerného deficitu v roku 2011 značne pod odporúčanou minimálnou úrovňou ročného štrukturálneho zlepšenia 0,5 % HDP. Vzhľadom na postupné zlepšovanie hospodárskeho výhľadu by cieľom konvergenčného programu mala byť snaha o rýchlejší pokrok smerom k dosiahnutiu strednodobého cieľa. Pri posúdení na základe obozretného odhadu strednodobého rastu potenciálnej produkcie sa zdá, že plánovaný rast výdavkov na obdobie rokov 2012 – 2013 je optimistický, čo predstavuje hrozbu pre štrukturálnu fiškálnu pozíciu v strednodobom horizonte.

(9) Ako sa predpokladá, korekciou nadmerného deficitu do konca roku 2011 sa opäť získa dôvera vo vládne politiky a posilní sa ich dôveryhodnosť. V strednodobom horizonte je pre dosiahnutie cieľa nízkeho štrukturálneho deficitu na úrovni 0,6 % HDP dôležité zabezpečiť, aby fiškálna politika podporovala existujúci menový režim. Fiškálnej konsolidácii však bráni neefektívnosť verejného sektora, čo môže viesť k značným tlakom na výdavky, zatiaľ čo rozpočtové príjmy budú pravdepodobne štrukturálne nižšie ako v rokoch rozmachu pred krízou. Na uskutočnenie nutných fiškálnych úprav a na pomoc pri zabezpečovaní financovania vykonávania potrebných štrukturálnych reforiem vrátane nevyhnutného spolufinancovania projektov financovaných z prostriedkov EÚ sú preto potrebné ambiciózne reformy verejných financií.

(10) Bulharsko plnilo rozpočet počas priaznivého hospodárskeho prostredia pred krízou pomerne dobre. Fiškálne ciele vždy dôsledne splnilo, a získalo tak značné fiškálne rezervy. V roku 2009 sa pod vplyvom hospodárskej krízy prvýkrát po mnohých rokoch dostal rozpočet do deficitu a porušilo sa pravidlo vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu a úrovne verejných výdavkov pod 40 % HDP. Čiastočne to súviselo s nedostatkami v plánovaní a kontrole výdavkov. Takisto to odzrkadľovalo skutočnosť, že neočakávané príjmy vyplývajúce z rastúcej hospodárskej činnosti v období pred krízou sa použili na financovanie pomerne vysokého zvýšenia *ad-hoc* výdavkov a zníženia sadzieb sociálneho zabezpečenia. Na riešenie týchto problémov podnikli zodpovedné orgány viaceré iniciatívy s cieľom zlepšiť kontrolu a monitorovanie výdavkov a systémov vykazovania vrátane prijatia komplexného legislatívneho balíka, posilnenia fiškálnych pravidiel a strednodobého rozpočtového rámca. Očakáva sa, že sa tým posilní fiškálna disciplína a predvídateľnosť politík, zníži sa makroekonomická volatilita a zabezpečí sa menej procyklická fiškálna politika. Podľa posledného posúdenia Komisie riziká týkajúce sa dlhodobej udržateľnosti verejných financií sa zdajú byť stredné.

(11) Počas predkrízových rokov rozmachu sa zaznamenalo značné sprísnenie trhu práce a vysoký rast miezd, ktorý predbehol zvyšovanie produktivity. Viedlo to k nárastu úrovne priemernej mzdy, ktorá sa takto priblížila k priemeru EÚ. Rast miezd dosiahol svoje maximum s ročnou mierou približne 20 % v štvrtom štvrťroku 2007. Po nasledujúcom zhoršení situácie sa rast miezd začal spomaľovať, hoci stále zostal na relatívne vysokej úrovni takmer 10 % v roku 2010 pre zamestnancov s pracovnými zmluvami (predstavujú približne 65 % pracovnej sily).

(12) Prekážky účasti na trhu práce sčasti odzrkadľujú súčasné zhoršenie situácie na trhu práce počas krízy a nedostatočné poskytovanie aktívnych politík trhu práce, ako aj nedostatočne financovaných verejných služieb zamestnanosti. Kvalita aktivačných verejných služieb, pomoci pri hľadaní zamestnania a rekvalifikácie je nedostatočná. Neschopnosť monitorovať a hodnotiť výsledky programov vyžaduje ďalšie posilnenie s cieľom zlepšiť proces tvroby politiky. Ako bolo uvedené v nedávnej správe, ktorú dalo vypracovať ministerstvo práce a sociálnych vecí („Hlavné výsledky z hodnotenia čistého vplyvu verejných služieb zamestnanosti“), viac personalizované služby a ich vyššia kvalita, ako aj lepšia infraštruktúra úradov práce by účinnejšie podporili nezamestnaných pri hľadaní práce.

(13) Hospodárska kríza má aj naďalej vplyv na trh práce. Miera nezamestnanosti sa zvýšila z 5,4 % v roku 2008 na 10,2 % HDP v roku 2010 a v segmente mladých ľudí (vo veku 15 – 24 rokov) dosiahla v roku 2010 úroveň 23,2 %. Kríza zasiahla najmä pracovníkov s nízkou kvalifikáciou (vrátane veľkej časti rómskej menšiny), ktorí predstavujú takmer 70 % nezamestnaných. Podiel dlhodobej nezamestnanosti (46 % v roku 2010) je vyšší než priemer EÚ (2010: 40 %) a existuje riziko, že sa stane

štrukturálnou. Miera aktivity mládeže sa stále udržiava na menej ako dvoch tretinách priemeru EÚ (2009: 29,5 %; EÚ: 43,8 %). Miera zamestnanosti mládeže bola 24,8 % v roku 2009 (EÚ: 35,2 %). Bulharsko má takisto najvyšší podiel mladých ľudí, ktorí nie sú v procese vzdelávania ani v zamestnaní (19,5 % osôb vo veku 15 – 24 rokov). Jednou z hlavných prekážok účasti mládeže na trhu práce je nedostatok možností kombinovania vzdelávania a práce, najmä prostredníctvom stáží a učňovskej praxe v danom študijnom odbore, ktoré by uľahčili prechod na trh práce.

(14) Napriek tomu, že úroveň vzdelanosti je vyššia než priemer, má Bulharsko vyše 40 % osôb dosahujúcich slabé výsledky v gramotnosti a počítaní. Z toho vyplýva, že existuje priestor na zlepšenie vzdelávacieho systému, aby lepšie zodpovedal potrebám trhu práce. V nadväznosti na pozitívne výsledky nedávnej reformy týkajúcej sa decentralizácie škôl sa od nadchádzajúcich právnych predpisov o predškolskom a školskom procese vzdelávania očakáva, že poskytnú niektoré riešenia, t. j. pokiaľ ide o finančnú nezávislosť, miery účasti v predškolských zariadeniach, vonkajšie hodnotenie, ako aj zabezpečenie zodpovednosti, ktoré bude možné ďalej posilňovať. Miera predčasného ukončenia školskej dochádzky (14,7 % v roku 2009) sa približuje priemeru EÚ, ale je obzvlášť vysoká medzi Rómami (kde sa odhaduje na 43 % v roku 2008). Miera vysokoškolského vzdelania (27,9 % v roku 2009) je stále pod priemerom EÚ (32,2 %). Bulharsko sa výrazne omeškalo pri reforme svojho vyššieho vzdelávania. Nový zákon týkajúci sa vyššieho vzdelávania, ktorý bol predložený už v roku 2010 a neskôr stiahnutý, by bol užitočným krokom smerom k riešeniu potrieb reformy.

(15) Dôchodková reforma, o ktorej sa rozhodlo v roku 2010, nemá prepojenie na očakávanú dĺžku života alebo na zdravotnú situáciu a systém dlhodobej starostlivosti. Doba realizácie je 2011 až 2026, pričom väčšina opatrení dosiahne účinnosť v druhej polovici obdobia, čo by mohlo ohroziť vykonávanie i udržateľnosť prvého piliera dôchodkového systému.

(16) Bulharskí občania zažívajú väčší stupeň chudoby v porovnaní s priemerom EÚ (41,9 % obyvateľstva zažíva vážnu materiálnu depriváciu v porovnaní s 8,1 % pre EÚ). Približne 66 % starších ľudí je ohrozených chudobou, čo je výrazne vyššia miera ako priemer EÚ. Existujú náznaky, že v posledných rokoch došlo k zhoršeniu životných podmienok. Vzhľadom na demografickú situáciu dosiahnutie cieľov národného programu reforiem v oblasti znižovania chudoby vo veľkej miere závisí od náležitej tvorby politík pre starších pracovníkov a znevýhodnených ľudí, ako aj od primeranosti sociálnych transferov. V národnom programe reforiem sa uvádza vytvorenie operatívnej stratégie na integráciu Rómov (odhadovaných 10 % populácie [1]), riešenie viacerých prekážok, ktorým čelia v oblasti zamestnanosti, vzdelávania, zdravia a bývania v jednom komplexnom pláne.

(17) Nízka účinnosť verejných služieb je aj naďalej prekážkou rastu. Napriek nedávnemu zefektívneniu sa reforma verejnej správy nezaoberá modernizáciou kvality zamestnancov alebo kľúčových funkcií. Bulharsko má veľmi nízku mieru rozšírenia pevného širokopásmového pripojenia na internet – so 14,9 % je to druhý najnižší údaj v rámci EÚ, čo takisto obmedzuje zavádzanie všetkých elektronicky poskytovaných služieb.

(18) Miera nezrovnalostí v oblasti verejného obstarávania dosiahla 60 % všetkých overených postupov a je dokonca vyššia aj v prípade veľkých verejných projektov v oblasti infraštruktúry, pri ktorých sú orgány povinné vykonať kontroly *ex ante*. Kapacita Verejného úradu pre finančnú kontrolu sa značne znížila v roku 2006, v dôsledku čoho mohol úrad vykonať *ex post* kontroly iba pri 12 % všetkých postupov verejného obstarávania v rokoch 2007 – 2009. Nedávne zmeny a doplnenia zákona o verejnom obstarávaní a zákona o verejnej finančnej inšpekcii boli schválené radou ministrov a predložené do parlamentného postupu.

(19) Energetická spotreba bulharského hospodárstva je jednou z najvyšších v EÚ. Hlavný príklad je vykurovanie domácností, kde málo udržiavané viacbytové budovy predstavujú podstatnú časť tohto problému. Vďaka najnovším zmenám v pravidlách oprávnenosti sa vytvorila možnosť využívania štrukturálnych fondov EÚ na podporu investícií do energetickej účinnosti. Investovalo sa málo, zatiaľ čo príjmy z výroby energie a daní z dopravy klesli v pomere k HDP a takisto v pomere k daniam z práce, ktoré sú značne nad priemerom EÚ. Prístup na energetický trh brzdí obmedzená hospodárska súťaž a nepriehľadné mechanizmy stanovovania cien.

(20) Bulharsko prijalo v rámci Paktu Euro Plus celý rad záväzkov. Vo fiškálnej oblasti zo záväzkov vyplýva, že udržateľnosť verejných financií bude podporovaná opatreniami dôchodkovej reformy, opatreniami na zabezpečenie platu podľa výkonnosti vo verejnom sektore zmrazením dôchodkov a miezd do roku 2013 a posilnením domáceho fiškálneho rámca prijatím Paktu o finančnej stabilite, ktorý zahŕňa záväzné numerické fiškálne pravidlá. Na podporu zamestnanosti sa prijmú opatrenia na zníženie podielu neevidovanej práce a zvýšenie účasti

[1] Podľa odhadov Rady Európy.

na trhu práce. Opatrenia na podporu konkurencieschopnosti sú zamerané na zníženie administratívneho zaťaženia a zvýšenie miery využívania elektronickej verejnej správy; zlepšenie prístupu k vzdelávaniu a zvýšenie úrovne vzdelávacieho systému. Vyššie uvedené záväzky sa týkajú troch zo štyroch oblastí paktu, netýkajú sa teda finančného sektora. Znamenajú pokračovanie v širšej reformnej agende načrtnutej v konvergenčných programoch a národných programoch reforiem a posilňujú sa nimi prebiehajúce projekty reforiem v oblasti správy verejných financií, verejnej správy a vzdelávania. Záväzky vyplývajúce z Paktu Euro Plus sa v odporúčaniach posúdili a zohľadnili.

(21) Komisia posúdila konvergenčný program a národný program reforiem vrátane záväzkov vyplývajúcich z Paktu Euro Plus. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Bulharsku, ale aj to, ako sa dodržiavajú pravidlá usmernenia EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkové hospodárske riadenie EÚ tým, že sa poskytnú vstupy na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Komisia sa domnieva, že po významných rozpočtových úpravách v roku 2010, ktoré boli sústredené na začiatok obdobia, by sa mali plány fiškálnej konsolidácie na rok 2011 realizovať, ako sa plánovalo, a deficit je potrebné znížiť pod referenčnú hodnotu 3 % HDP v súlade s odporúčaním Rady z 13. júla 2010. V aktualizácii sa neposkytuje dostatok podrobností týkajúcich sa plánovaných rozpočtových opatrení na dosiahnutie fiškálnych cieľov v rokoch 2012 – 2014 a zabezpečenia rýchlejšieho postupu smerom k vybranému strednodobému cieľu. Posilnením domáceho fiškálneho rámca sa ukotví fiškálna disciplína a zabezpečí sa predvídateľnosť a dôveryhodnosť vládnej politiky v strednodobom horizonte. Ďalšie opatrenia by sa tiež mali prijať, aby sa posilnila konkurencieschopnosť s cieľom pomôcť ľuďom zamestnať sa a chrániť najzraniteľnejšie skupiny, ktoré čelia viacnásobným prekážkam, zlepšiť kapacity verejnej správy a regulačných orgánov, zefektívniť využívanie zdrojov, ako aj zabezpečiť viac príležitostí pre investície a rast.

(22) Vzhľadom na toto posúdenie a s prihliadnutím na odporúčanie Rady podľa článku 126 ods. 7 Zmluvy o fungovaní Európskej únie z 13. júla 2010 Rada preskúmala aktualizáciu konvergenčného programu Bulharska na rok 2011 a jej stanovisko [1] sa odráža najmä v nižšie uvedených odporúčaniach 1) a 2). Po zohľadnení záverov Európskej rady z 25. marca 2011 Rada preskúmala národný program reforiem Bulharska.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Bulharsko prijalo v období rokov 2011 – 2012 opatrenia s cieľom:

1. Pokračovať v účinnom plnení rozpočtu tak, aby v roku 2011 v súlade s odporúčaním Rady z 13. júla 2010 podľa postupu pri nadmernom deficite došlo k náprave nadmerného deficitu. Spresniť opatrenia, z ktorých vychádza rozpočtová stratégia na roky 2012 – 2014. Využívať oživenie hospodárstva na zabezpečenie zodpovedajúceho pokroku smerom k strednodobému cieľu, predovšetkým udržaním prísnej kontroly rastu výdavkov a zároveň uprednostňovaním verejných výdavkov podporujúcich rast.

2. Podniknúť ďalšie kroky na zlepšenie predvídateľnosti rozpočtového plánovania a vykonávania kontroly, aj na základe účtovania s časovým rozlíšením, najmä posilnením fiškálneho riadenia. Na tento účel navrhnúť a zaviesť záväzné fiškálne pravidlá a jasne vymedzený strednodobý rozpočtový rámec, ktorými sa zaručí transparentnosť na všetkých úrovniach verejnej správy.

3. Vykonávať dohodnuté kroky so sociálnymi partnermi podľa súčasnej dôchodkovej reformy, pokročiť v niektorých kľúčových opatreniach, ktoré by pomohli zvýšeniu efektívneho dôchodkového veku a znížiť predčasný odchod, ako napríklad prostredníctvom postupného zvyšovania nevyhnutnej dĺžky sociálneho poistenia, a posilniť politiky, ktoré pomôžu starším pracovníkom zostať dlhšie v zamestnaní.

4. V spolupráci so sociálnymi partnermi a v súlade s vnútroštátnou praxou podporiť politiky s cieľom zabezpečiť, aby rast miezd lepšie odzrkadľoval vývoj produktivity, a zaistiť konkurencieschopnosť, pričom sa sústredí pozornosť na prebiehajúcu konvergenciu.

5. Podniknúť kroky na riešenie problému boja s chudobou a na podporu sociálneho začlenenia, najmä pre zraniteľné skupiny obyvateľstva, ktoré čelia viacerým prekážkam. Prijať opatrenia na modernizáciu verejných služieb zamestnanosti zvýšením ich kapacity, aby sa zosúladili kvalifikačné profily s dopytom na trhu práce a sústredením sa na podporu mladých ľudí s nízkou kvalifikáciou. Dosiahnuť pokrok v školskej reforme pomocou prijatia právnych predpisov týkajúcich sa predškolského a školského vzdelávania a nového zákona o vysokých školách do polovice roka 2012.

6. Zvýšiť úsilie na posilnenie administratívnych kapacít v kľúčových vládnych funkciách a regulačných orgánoch, aby verejné služby účinnejšie reagovali na potreby obyvateľov a podnikov, Zaviesť a účinne vykonávať opatrenia na kontrolu verejného obstarávania na základe posúdenia rizík, posilniť kapacitu orgánov, aby mohli zabrániť a sankcionovať nedostatky s cieľom zvýšiť kvalitu a pomer medzi kvalitou a cenou pri využívaní verejných zdrojov.

[1] Predpokladá sa v článku 9 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97.

7. Zrušiť prekážky vstupu, dohody o zaručených ziskoch a reguláciu cien a zabezpečiť úplnú nezávislosť bulharských energetických regulačných orgánov, aby mohli otvoriť trhy s elektrickou energiou a plynom väčšej hospodárskej súťaži. Zaviesť stimuly na zvýšenie energetickej účinnosti budov.

V Bruseli 12. júla 2011

Za Radu

predseda

J. VINCENT-ROSTOWSKI