PRIPOROČILO SVETA

z dne 12. julija 2011

v zvezi z nacionalnim programom reform Bolgarije za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem konvergenčnem programu Bolgarije za obdobje 2011–2014

(2011/C 209/02)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik [1] in zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter bo osredotočena na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014), 21. oktobra 2010 pa sklep o smernicah za zaposlovalne politike držav članic [2], ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v svojih nacionalnih ekonomskih politik in politikah zaposlovanja.

(3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.

(4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge za fiskalno konsolidacijo in strukturno reformo (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostnem obravnavanju ponovne vzpostavitve trdnega proračunskega stanja in fiskalne vzdržnost, zmanjšanja brezposelnosti z reformami na trgu dela ter novih prizadevanj za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v svoje programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(5) Poleg tega je Evropski svet je 25. marca 2011 pozval države članice, ki sodelujejo v paktu „euro plus“, naj pravočasno predložijo svoje zaveze, da bodo vključene v programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(6) Bolgarija je 15. aprila 2011 predložila leta 2011 posodobljeno različico konvergenčnega programa za leto 2011 za obdobje 2011–2014 in nacionalni program reform za leto 2011. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave.

(7) Gospodarska kriza je prekinila obdobje dobre gospodarske rasti, ki so jo pospeševali znatni prilivi tujih neposrednih naložb in rast posojil. BDP je ponovno začel rasti v drugem četrtletju leta 2010, potem ko se je z najvišje na najnižjo točko skupno zmanjšal za 7,1 %, zaradi česar je realni BDP v letu 2010 kot celoti ostal domala nespremenjen. Močan porast izvoza in obnova zalog sta bila najpomembnejša dejavnika rasti. Splošni javnofinančni saldo se je iz presežka pred krizo leta 2009 oziroma 2010 spremenil v primanjkljaj v višini 4,7 % oziroma 3,2 % BDP. Medtem ko sta se proizvodnja in zaposlenost v izvozno naravnanih panogah povečali, je omejena dejavnost na področju gradbeništva, nepremičnin in prodaje na drobno v lanskem letu zavirala okrevanje. Prilagoditev proizvodnje je najbolj prizadela zaposlovanje, pri čemer je bilo v primerjavi z najvišjo točko leta 2008 izgubljeno 358 000 delovnih mest. Zaradi tega se je brezposelnost leta 2010 povečala za več odstotnih točk na 10,2 %, za zaposlenost pa se ne pričakuje, da bi se srednjeročno vrnila na raven izpred krize.

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

[2] Veljajo tudi za leto 2011 s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 138, 26.5.2011, str. 56).

(8) Na podlagi ocene posodobljene različice konvergenčnega programa v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 je Svet mnenja, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo fiskalne napovedi, osnovan na ugodnejših projekcijah rasti od tistih v napovedi služb Komisije. Posodobljeni konvergenčni program v letu 2011 predvideva zmanjšanje čezmernega splošnega javnofinančnega primanjkljaja, v skladu s priporočilom Sveta z dne 13. julija 2010, in nadaljnja zmanjšanja po tem. Po znatni začetni prilagoditvi proračuna v strukturnem smislu za več kot 2 odstotni točki v letu 2010 je fiskalni napor v letu 2011 precej manjši od priporočene prilagoditve v višini vsaj 0,75 % BDP, vendar v povprečju v celotnem obdobju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem fiskalni napor ostaja nad 1 % BDP. Vendar posodobljena različica v obdobju 2012–2014 ne navaja zadostnih podrobnosti o načrtovanih proračunskih ukrepih za doseganje fiskalnih ciljev v tem obdobju. Navzdol popravljeni srednjeročni cilj za strukturni primanjkljaj v višini 0,6 % BDP, načrtovan za leto 2014, je še vedno bolj ambiciozen od minimalne zahtevane ravni. Odraža cilje Pakta stabilnosti in rasti ter naj bi bil dosežen do konca obdobja konvergenčnega programa (2014). Vendar pa je predvideni letni povprečni strukturni fiskalni napor v letih 2012–2014 po načrtovanem zmanjšanju čezmernega primanjkljaja v letu 2011 precej pod priporočenim minimalnim letnim strukturnim izboljšanjem v višini 0,5 % BDP. Glede na postopno izboljševanje gospodarskih napovedi bi moral biti cilj konvergenčnega programa hitrejši napredek pri doseganju srednjeročnega cilja. Ocena načrtovane rasti proračunskih odhodkov v letih 2012–2013 se zdi ob upoštevanju razumne ocene srednjeročne potencialne rasti proizvodnje nekoliko optimistična, kar srednjeročno pomeni tveganje za strukturni fiskalni položaj.

(9) Zmanjšanje čezmernega primanjkljaja, kot je bilo predvideno, do konca leta 2011 bo pomagalo ponovno pridobiti zaupanje in okrepiti verodostojnost vladnih politik. Srednjeročno je doseganje cilja majhnega strukturnega primanjkljaja v višini 0,6 % BDP pomembno, da se zagotovi, da fiskalna politika podpira veljavni monetarni sistem. Vendar fiskalno konsolidacijo zavirajo neučinkovitosti v javnem sektorju, kar lahko povzroči znaten pritisk na izdatke, pri čemer bodo proračunski prihodki verjetno strukturno nižji kot v letih razcveta pred krizo. Potrebne so torej ambiciozne reforme javnih financ za izvedbo nujne fiskalne prilagoditve in pomoč pri zagotavljanju sredstev za izvedbo nujnih strukturnih reform, vključno s potrebnim sofinanciranjem projektov, ki jih podpira EU.

(10) Bolgarski fiskalni položaj je bil v ugodnem gospodarskem okolju pred krizo pozitiven. Fiskalni cilji so bili vedno znova doseženi in ustvarjene so bile precejšnje fiskalne rezerve. Leta 2009 je imel proračun zaradi učinka gospodarske krize prvič po mnogih letih primanjkljaj, pravilo o ohranjanju uravnoteženega proračuna oziroma presežka in javnih odhodkov pod 40 % BDP pa je bilo prekršeno. To je bilo delno povezano s pomanjkljivostmi pri načrtovanju odhodkov in nadzoru nad njimi. Poleg tega to je odražalo dejstvo, da so se izredni prihodki, ki so bili posledica cvetoče gospodarske dejavnosti pred krizo, uporabljali za financiranje razmeroma visokih nenačrtovanih zviševanj odhodkov in nižanj stopenj prispevkov za socialno varnost. Da bi obvladali navedene težave, so organi sprejeli več pobud za izboljšanje nadzora nad odhodki ter sistemov spremljanja in poročanja, vključno s sprejetjem obsežnega zakonodajnega svežnja, ki krepi fiskalna pravila in srednjeročni proračunski okvir. Zanj se pričakuje, da bo okrepil fiskalno disciplino in predvidljivost politik, zmanjšal makroekonomsko nestabilnost in zagotovil manj prociklično fiskalno politiko.

(11) Leta razcveta pred krizo so zaznamovali znatni primanjkljaj na trgu dela in visoka rast plač, ki je bila hitrejša od rasti produktivnosti. To je povzročilo povečanje ravni povprečnih plač, ki se je približalo povprečju EU. Največja rast plač na letni ravni je bila skoraj 20 %, in sicer v četrtem četrtletju leta 2007. Po poslabšanju razmer se je rast plač pričela umirjati, vendar je ostala razmeroma visoka, torej skoraj 10 % v letu 2010 za zaposlene s pogodbami o zaposlitvi (ti predstavljajo približno 65 % delovne sile).

(12) Ovire za sodelovanje na trgu dela odražajo nedavno poslabšanje razmer na trgu dela med krizo in pomanjkanje aktivnih politik na trgu dela, kot tudi nezadostno financirane javne službe za zaposlovanje. Kakovost javnih storitev pri vključevanju, pomoči pri iskanju zaposlitve in prekvalifikaciji ni zadostna. Šibka zmogljivost za spremljanje in oceno rezultatov programa zahteva nadaljnjo okrepitev z namenom izboljšanja procesa oblikovanja politik. Kot je izpostavljeno v nedavnem poročilu, ki ga je naročilo ministrstvo za delo in socialno politiko („Glavni rezultati ocene neto učinka aktivnih politik na trgu dela“), bi bolj individualizirane in kakovostnejše storitve, prav tako pa tudi boljša infrastruktura pisarn službe za zaposlovanje, nudile brezposelnim učinkovitejšo podporo pri iskanju zaposlitve.

(13) Gospodarska kriza še naprej vpliva na trg dela. Stopnja brezposelnosti se je s 5,4 % leta 2008 povečala na 10,2 % leta 2010, pri čemer je pri mladih (starih od 15–24 let) leta 2010 dosegla 23,2 %. Kriza je prizadela zlasti nizkokvalificirane delavce (vključno z velikim delom romske manjšine), ki predstavljajo skoraj 70 % brezposelnih. Delež dolgotrajne brezposelnosti (46 % leta 2010) je višji od povprečja EU (40 % leta 2010) in lahko pride do tveganja, da postane strukturna. Stopnja

aktivnosti mladih je bila stalno pod dvema tretjinama povprečja EU (leta 2009: 29,5 %, EU: 43,8 %). Leta 2009 je bila stopnja zaposlenosti mladih 24,8 % (EU: 35,2 %). Bolgarija ima tudi največji delež mladih, ki se niti ne izobražujejo niti niso zaposleni (19,5 % oseb, starih od 15–24 let). Ena glavnih ovir za sodelovanje mladih na trgu dela je pomanjkanje možnosti za združevanje izobraževanja in dela, zlasti s praksami in pripravništvi na področju njihovega študija, ki olajšajo prehod na trg dela.

(14) Navkljub nadpovprečnim izobraževalnim dosežkom ima v Bolgariji prek 40 % učencev težave s pismenostjo in računanjem. Navedeno nakazuje, da je izobraževalni sistem mogoče izboljšati in bolje uskladiti s potrebami na trga dela. Na podlagi pozitivnih rezultatov nedavne reforme za decentralizacijo šol se pričakuje, da bo načrtovani zakon o predšolskem in šolskem izobraževanju prinesel nekatere rešitve, ki jih bo mogoče še izboljšati, torej glede finančne neodvisnosti, deleža udeležbe v predšolskem izobraževanju in zunanjega ocenjevanja, ter hkrati zagotovil odgovornost. Delež zgodnjega opuščanja šolanja (14,7 % leta 2009) je blizu povprečju EU, vendar je zlasti visok pri Romih (leta 2008 je bil ocenjen na 43 %). Delež izobraževanja na terciarni ravni (27,9 % v letu 2009) ostaja pod povprečjem EU (32,2 %). Bolgarija pomembno zaostaja z reformo visokega šolstva. Novi zakon o višjem šolstvu, vložen že leta 2010 in kasneje umaknjen, bi bil lahko uporabljen za obravnavo reformnih potreb.

(15) Pokojninska reforma, ki je bila sprejeta leta 2010, ni povezana s pričakovano življenjsko dobo ali stanjem sistema zdravstva in dolgotrajne nege. Obdobje izvajanja traja od leta 2011 do leta 2026, pri čemer bo večina ukrepov pričela učinkovati v drugi polovici tega obdobja, kar bi lahko ogrozilo izvajanje in vzdržnost prvega stebra pokojninskega sistema.

(16) Bolgarski državljani so v primerjavi s povprečjem EU izpostavljeni večji stopnji revščine (41,9 % prebivalcev doživlja hudo materialno pomanjkanje v primerjavi z 8,1 % v EU). Približno 66 % starejših ogroža revščina, kar je znatno več od povprečja EU. V zadnjih dveh letih je bilo več znakov poslabšanja življenjskih pogojev. Glede na demografski položaj je doseganje ciljev nacionalnega programa reform za znižanje revščine v veliki meri odvisno od ustreznega oblikovanja politik za starejše delavce in prikrajšane ljudi kot tudi od primernosti socialnih transferjev. Nacionalni program reform napoveduje pripravo operativne strategije za vključevanje Romov (ocenjuje se, da predstavljajo 10 % prebivalcev [1]), da bi številne ovire, s katerimi se srečujejo pri zaposlovanju, izobraževanju, zdravju in bivanju, odpravili z enim samim celostnim načrtom.

(17) Rast še vedno ovira nizka učinkovitost javnih služb. Navkljub nedavni racionalizaciji se reforma javne uprave ni dotaknila izboljšanja kakovosti zaposlenih ali ključnih nalog. Bolgarija ima zelo majhno pokritost s fiksnimi širokopasovnimi povezavami, s 14,9 % gre za drugo najnižjo pokritost v EU, zaradi česar je omejena tudi vzpostavitev vseh elektronskih storitev.

(18) Delež nepravilnosti pri javnem naročanju dosega 60 % vseh preverjenih postopkov in je še višji pri velikih projektih javne infrastrukture, pri katerih morajo organi izvesti predhodni nadzor. Zmogljivost agencije za nadzor javnih financ se je znatno zmanjšala, zaradi česar je agencija naknadni nadzor izvedla za samo 12 % vseh postopkov javnega naročanja v letih 2007–2009. Nedavne spremembe zakona o javnem naročanju in zakona o inšpekciji javnih financ je svet ministrov odobril in posredoval v parlamentarni postopek.

(19) Energetska intenzivnost bolgarskega gospodarstva je ena najvišjih v EU. Izstopajoč primer je ogrevanje gospodinjstev, pri katerih največji del problema predstavljajo slabo vzdrževane večstanovanjske stavbe. Nedavne spremembe pravil glede upravičenosti omogočajo, da se lahko za naložbe v energetsko učinkovitost uporabljajo tudi strukturni skladi EU. Izvedenih je bilo le malo naložb, medtem ko so se prihodki od davkov na energijo in promet v primerjavi z BDP in davki na delo, ki so precej nad povprečjem v EU, znižali. Dostop do energetskega trga ovirajo zmanjšana konkurenca in nejasni mehanizmi za določanje cen.

(20) Bolgarija je v okviru pakta „euro plus“ sprejela številne zaveze. Na fiskalnem področju se je zavezala, da bo vzdržnost javnih financ temeljila na ukrepih pokojninske reforme, ukrepih za zagotovitev plač na podlagi uspešnosti v javnem sektorju z zamrznitvijo pokojnin in plač do leta 2013 in okrepitvijo domačega fiskalnega okvira s sprejetjem pakta za finančno stabilnost, ki vsebuje zavezujoča številčna fiskalna pravila. Za spodbujanje zaposlovanja bodo sprejeti ukrepi za zmanjšanje deleža neprijavljenih zaposlitev in povečanje udeležbe na trgu dela. Ukrepi za konkurenčnost so osredotočeni na zmanjševanje upravnega bremena in povečevanje e-upravljanja,

[1] V skladu z oceno Sveta Evrope.

izboljšanje dostopa do izobrazbe ter povečanje uspešnosti izobraževalnega sistema. Navedene zaveze se nanašajo na tri od štirih področij pakta, pri čemer ne zadevajo finančnega sektorja. Predstavljajo nadaljevanje obsežnejšega načrta reform, opisanega v konvergenčnem programu in nacionalnem programu reform, ter pospešujejo trenutne reformne projekte na področjih fiskalnega upravljanja, javne uprave in izobraževanja. Zaveze v okviru pakta „euro plus“ so bile ocenjene in upoštevane v priporočilih.

(21) Komisija je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform ter zaveze v okviru pakta „euro plus“. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje EU z vključitvijo EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija ni upoštevala le njihovega pomena za vzdržno fiskalno in socialno-gospodarsko politiko v Bolgariji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Komisija je mnenja, da bi morali biti po znatni začetni prilagoditvi proračuna v letu 2010 načrti za fiskalno konsolidacijo za leto 2011 izvedeni v skladu z napovedmi ter da bi bilo treba primanjkljaj ponovno zmanjšati pod 3 % referenčno vrednost v skladu s priporočilom Sveta z dne 13. julija 2010. Posodobljena različica programa ne navaja zadostnih podrobnosti o načrtovanih proračunskih ukrepih za doseganje fiskalnih ciljev v letih 2012–2014, prav tako bi bilo možno zagotoviti hitrejši napredek pri doseganju izbranega srednjeročnega cilja. Krepitev domačega fiskalnega okvira bo utrdila fiskalno disciplino ter srednjeročno zagotovila predvidljivost in verodostojnost vladne politike. Nadalje bi bilo treba sprejeti ukrepe za okrepitev konkurenčnosti, pomoč posameznikom do zaposlitve, zaščito najbolj ranljivih skupin, ki se srečujejo s številnimi ovirami, izboljšati zmogljivost javne uprave in nadzornih organov, povečati učinkovitost virov ter ustvariti več priložnosti za naložbe in rast.

(22) Glede na to oceno in ob upoštevanju priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 2. junija 2010 je Svet preučil leta 2011 posodobljeno različico konvergenčnega programa Bolgarije, njegovo mnenje [1] pa je zlasti odraženo v priporočilih (1) in (2) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet preučil nacionalni program reform Bolgarije –

PRIPOROČA, da Bolgarija v obdobju 2011–2012 sprejme ukrepe, tako da:

1. Nadaljuje z učinkovitim izvajanjem proračuna, da bi v letu 2011 zmanjšala čezmerni primanjkljaj, v skladu s priporočilom Sveta z dne 13. julija 2010 v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Natančno opredeli ukrepe, ki bodo tvorili temelj proračunske strategije za obdobje 2012–2014. Izkoristi gospodarsko okrevanje za ustrezno pospešitev fiskalne prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja, zlasti s strogim nadzorom nad rastjo odhodkov, pri čemer se prednostno obravnavajo odhodki, ki krepijo rast.

2. Sprejme nadaljnje ukrepe za izboljšanje predvidljivosti načrtovanja in izvajanja proračuna, vključno na podlagi nastanka poslovnega dogodka, zlasti s krepitvijo fiskalnega upravljanja. V ta namen pripravi in uvede zavezujoča fiskalna pravila ter dobro opredeljen srednjeročni proračunski okvir, ki zagotavlja preglednost na vseh ravneh upravljanja.

3. S socialnimi partnerji izvede dogovorjene ukrepe v okviru trenutne pokojninske reforme, pospeši nekatere ključne ukrepe trenutne reforme pokojninskega sistema, ki bi pripomogli k povišanju dejanske upokojitvene starosti in zmanjšali zgodnje upokojevanje, kot je preko postopnega povečanja dobe socialnega zavarovanja, ter okrepi politike, ki bi pomagale, da bi lahko starejši delavci dlje ostali zaposleni.

4. Ob posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami spodbuja politike, da bi zagotovila, da bo rast plač bolje odražala razvoj na področju produktivnosti dela in podpirala konkurenčnost ob upoštevanju obstoječe konvergence.

5. Sprejme ukrepe za reševanje izzivov, povezanih z bojem proti revščini, in spodbuja socialno vključenost, zlasti za ranljive skupine, ki se srečujejo s številnimi ovirami. Sprejme ukrepe za posodobitev javnih služb za zaposlovanje, da se okrepi njihova zmogljivost za povezovanje profilov znanj in spretnosti s povpraševanjem na trgu dela, ter osredotoči podporo na nizkokvalificirane mlade. Nadaljuje z reformo izobraževanja s sprejetjem zakona o predšolskem in šolskem izobraževanju ter novega akta o visokem šolstvu do sredine leta 2012.

6. Okrepi prizadevanja za izboljšanje upravne zmogljivosti pri ključnih nalogah vlade in nadzornih organih, da bi javne službe postale uspešnejše pri odzivanju na potrebe državljanov in podjetij; dejansko uvede ukrepe za preverjanje javnih naročil na podlagi ocen tveganja in okrepi zmogljivost organov za preprečevanje in kaznovanje nepravilnosti, da bi se izboljšala kakovost in učinkovitost porabe javnih sredstev.

[1] Predvideno v členu 9(3) Uredbe (ES) št. 1466/97.

7. Odpravi ovire za vstop, dogovore o zagotovljenih dobičkih in nadzor cen ter zagotovi popolno neodvisnost bolgarskega nadzornega organa za energetiko, da bi trga električne energije in plina odprla večji konkurenci. Uvede spodbude za izboljšanje energetske učinkovitosti stavb.

V Bruslju, 12. julija 2011

Za Svet

Predsednik

J. VINCENT-ROSTOWSKI