

DOPORUČENÍ RADY

ze dne 12. července 2011

k národnímu programu reforem Bulharska na rok 2011 a stanovisko Rady k aktualizovanému konvergenčnímu programu Bulharska na období 2011–2014

(2011/C 209/02)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této Smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik⁽¹⁾, a zejména na čl. 9 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států⁽²⁾, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 12. ledna 2011 přijala Komise první roční analýzu růstu představující pro EU začátek nového cyklu správy

ekonomických záležitostí a prvního evropského semesteru, v němž se provádí integrovaná *ex ante* koordinace politiky, vycházející ze strategie Evropa 2020.

(4) Dne 25. března 2011 potvrdila Evropská rada priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy (v souladu se závěry Rady ze dne 15. února a 7. března 2011 a v návaznosti na roční analýzu růstu vypracovanou Komisí). Zdůraznila, že je třeba se přednostně zaměřit na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti, na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím reforem trhu práce a na další úsilí o posílení růstu. Požádala členské státy, aby promítly tyto priority do konkrétních opatření, jež budou součástí jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(5) Dne 25. března 2011 Evropská rada rovněž vyzvala členské státy účastníci se Paktu euro plus, aby své závazky představily včas tak, aby mohly být zahrnuty do jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(6) Dne 15. dubna 2011 předložilo Bulharsko aktualizaci svého konvergenčního programu na období 2011–2014 za rok 2011 a svůj národní program reforem na rok 2011. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.

(7) Hospodářská krize přerušila období silného růstu poháněného podstatným přílivem přímých zahraničních investic a expanzí úvěrů. Po propadu z vrcholu na nejnižší úroveň kumulativně o 7,1 % začal HDP ve druhém čtvrtletí roku 2010 opět růst, takže ve výsledku byl růst reálného HDP za rok 2010 celkově téměř nulový. Silný nárůst vývozu a doplňování zásob byly nejvýznamnějšími motory růstu. Saldo veřejných financí, jež před krizí vykazovalo přebytek, zaznamenalo v roce 2009 schodek ve výši 4,7 % HDP a v roce 2010 3,3 % HDP. Zatímco produkce a zaměstnanost v odvětvích orientovaných na vývoz se zvýšily, oživení v minulém roce zbrzdil útlum činností ve stavebnictví, v oblasti nemovitostí a maloobchodu. Snížení produkce se nejvíce dotklo zaměstnanosti, kde po vrcholu v roce 2008 došlo ke ztrátě 358 000 pracovních míst. Nezaměstnanost se v důsledku toho v roce 2010 zvýšila o několik procentních bodů na 10,2 % a nepředpokládá se, že zaměstnanost ve střednědobém horizontu dosáhne úrovně před krizí.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 o hlavních zásadách politiky zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 138, 26.5.2011, s. 56) stanoví, že platí i pro rok 2011.

- (8) Na základě posouzení aktualizovaného konvergenčního programu v souladu s nařízením (ES) č. 1466/97 zastává Rada stanovisko, že makroekonomický scénář, z něhož vycházejí fiskální prognózy, je založen na příznivějších prognózách růstu, než z kterých vycházely útvary Komise. Aktualizovaný konvergenční program stanoví nápravu nadměrného schodku vládních výdajů v roce 2011 v souladu s doporučením rady ze dne 13. července 2010 a jeho další snižování v následujících letech. Po značné rozpočtové korekci soustředěné do počátečního období, která v roce 2010 činila ve strukturálním vyjádření více než 2 procentní body, je fiskální úsilí v roce 2011 výrazně nižší než doporučená korekce ve výši nejméně 0,75 % HDP, avšak v průměru za celou dobu posuzovanou v rámci postupu při nadměrném schodku zůstává fiskální úsilí nad 1 % HDP. Aktualizovaný program neobsahuje dostatečné podrobnosti o plánovaných rozpočtových opatřeních, pomocí nichž má být fiskálních cílů v období 2012–2014 dosaženo. Střednědobý cíl strukturálního schodku revidovaný směrem dolů ve výši 0,6 % HDP, plánovaný na rok 2014, je stále ambicióznější než minimální požadovaná úroveň. Odráží cíle Paktu o stabilitě a růstu a podle předpokladů jej bude dosaženo na konci období konvergenčního programu (2014). Nicméně předpokládané průměrné roční strukturální fiskální úsilí na období 2012–2014, po plánované nápravě nadměrného schodku v roce 2011, je výrazně nižší než doporučené minimální roční strukturální zlepšení ve výši 0,5 % HDP. S ohledem na postupné zlepšování ekonomického výhledu by se konvergenční program měl zaměřit na rychlejší pokrok směrem k dosažení střednědobého cíle. Ve srovnání s obezřetným odhadem střednědobého potenciálního růstu výstupu se očekávaný růst rozpočtových výdajů v letech 2012–2013 jeví jako optimistický, což ve střednědobém horizontu představuje riziko pro strukturální fiskální pozici.
- (9) Náprava nadměrného schodku, která se předpokládá do konce roku 2011, pomůže obnovit důvěru a posílit důvěryhodnost vládních politik. Ve střednědobém horizontu je důležité dosáhnout cíle, kterým je malý strukturální schodek ve výši 0,6 % HDP, aby bylo zajištěno, že fiskální politika bude podporovat zavedený měnový režim. Fiskální konsolidaci však brání neefektivnost veřejného sektoru, což může vést ke značným tlakům na výdaje, zatímco rozpočtové příjmy budou pravděpodobně strukturálně nižší než v letech hospodářského rozmachu, jenž předcházely krizi. K provedení potřebných daňových úprav a k zajištění finančních prostředků pro provádění potřebných strukturálních reforem, včetně nezbytného spolufinancování projektů podporovaných EU, jsou tudíž potřebné ambiciózní reformy veřejných financí.
- (10) Bulharská fiskální výkonnost byla v příznivém hospodářském prostředí před krizí pozitivní. Fiskální cíle byly trvale plněny a byly nahromaděny značné rozpočtové rezervy. V důsledku hospodářské krize v roce 2009 poprvé za mnoho let zaznamenal rozpočet schodek a pravidlo, podle něhož má být rozpočet vyrovnaný nebo v přebytku a veřejné výdaje nemají přesáhnout 40 % HDP, bylo porušeno. Bylo to částečně spojeno s nedostatky v plánování a kontrole výdajů. Dále se tu odrazila skutečnost, že neočekávané příjmy pocházející z kvetoucí hospodářské aktivity před krizí byly použity na financování poměrně velkých navýšení *ad hoc* výdajů a snížení příspěvků na sociální zabezpečení. K řešení těchto problémů podnikly bulharské orgány několik iniciativ s cílem zlepšit kontrolu výdajů a systémy sledování a vykazování, mezi něž patřilo přijetí komplexního legislativního balíčku, posílení fiskálních pravidel a střednědobého rozpočtového rámce. Předpokládá se, že to posílí fiskální disciplínu a předvídatelnost politik, sníží makroekonomickou volatilitu a zajistí méně procyklickou fiskální politiku. Podle posledního hodnocení Komise jsou rizika spojená s dlouhodobou udržitelností veřejných financí střední.
- (11) V letech hospodářského rozmachu před vypuknutím krize došlo ke značnému zhoršení podmínek pro zaměstnavatele na trhu práce a vysokému nárůstu mezd, jenž přesahoval růst produktivity. To vedlo ke zvýšení průměrné mzdové úrovně, která se přiblížila průměru EU. Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2007 dosáhl růst mezd vrcholu v ročním vyjádření téměř 20 %. Po útlumu se růst mezd začal zpomalovat, ačkoli pro zaměstnance s pracovními smlouvami (kteří představují přibližně 65 % pracovní síly) zůstal v roce 2010 na poměrně vysoké úrovni téměř 10 %.
- (12) Překážky účasti na trhu práce jsou odrazem zhoršené situace na trhu práce během krize a absence aktivních politik na trhu práce, stejně jako nedostatečné financování veřejné služby zaměstnanosti. Kvalita veřejných služeb v oblasti aktivace, pomoci při hledání zaměstnání a rekvalifikace je nízká. Pro lepší tvorbu politiky je nezbytné posílit schopnost monitorovat a vyhodnocovat výsledky jednotlivých programů. Jak uvádí nedávná zpráva, kterou si nechaly vypracovat veřejné služby zaměstnanosti („Hodnocení čistých přínosů aktivní politiky zaměstnanosti v Bulharsku“), nezaměstnaným by při hledání zaměstnání účinněji pomohly kvalitnější a více individualizované služby, jakož i lepší infrastruktura pracovních úřadů.
- (13) Hospodářská krize se na pracovním trhu stále ještě projevuje. Nezaměstnanost vzrostla z 5,4 % v roce 2008 na 10,2 % v roce 2010 a u mladých osob (ve věku 15–24 let) se v roce 2010 vyšplhala až na 23,2 %. Krize těžce zasáhla zejména pracovníky s nízkou kvalifikací (včetně velké části romské menšiny), kteří představují téměř 70 % nezaměstnaných. Podíl dlouhodobé nezaměstnanosti (46 % v roce 2010) je vyšší než průměr EU

(40 % v roce 2010) a může hrozit, že se stane nezaměstnaností strukturální. Míra aktivity mladých lidí soustavně činila méně než dvě třetiny průměru EU (29,5 % v roce 2009; EU: 43,8 %). Míra zaměstnanosti mladých osob byla v roce 2009 24,8 % (průměr EU: 35,2 %). Bulharsko má rovněž nejvyšší podíl mladých lidí, kteří se ani nevzdělávají, ani nejsou zaměstnaní (19,5 % osob ve věku 15–24 let). Jednou z hlavních překážek účasti mladých lidí na trhu práce je nedostatek možností kombinovat vzdělávání a práci, zejména prostřednictvím stáží a praktického učňovského vzdělávání v oboru jejich studia, které usnadňují přechod na trh práce.

(14) Přestože úroveň dosaženého vzdělání je nadprůměrná, má Bulharsko více než 40 % obyvatel, kteří dosáhli jen nízké úrovně gramotnosti a znalosti základních početních úkolů. Zde se ukazuje prostor pro zlepšení systému vzdělávání, aby lépe odpovídal potřebám pracovního trhu. V návaznosti na pozitivní výsledky nedávné decentralizační reformy škol se očekává, že nový zákon o předškolním a školním vzdělávání najde řešení, jež mohou být dále posilována, tj. s ohledem na finanční samostatnost, míru zapojení do předškolního vzdělávání a vnější hodnocení, jakož i zajištění odpovědnosti. Míra předčasného ukončování školní docházky (14,7 % v roce 2009) se blíží průměru EU, ale je zvláště vysoká mezi romskými obyvateli (v roce 2008 byla odhadována na 43 %). Míra dokončení terciárního vzdělání (27,9 % v roce 2009) je stále pod průměrem EU (32,2 %). Bulharsko se významně opozdilo s reformou vyššího vzdělávání. Nový zákon o vyšším vzdělávání, jenž byl předložen již v roce 2010, ale následně stažen, by měl být užitečným krokem k nezbytné reformě.

(15) Reforma důchodového systému přijatá v roce 2010 není provázána s průměrnou délkou života ani situací v systému zdravotnictví a systému dlouhodobé péče. Reforma má být prováděna v letech 2011 až 2026, přičemž většina opatření vstoupí v platnost ve druhé polovině tohoto období, což by mohlo provádění i udržitelnost prvního pilíře důchodového systému ohrozit.

(16) Bulharští občané trpí ve srovnání s průměrem EU větší mírou chudoby (41,9 % populace trpí vážnou materiální deprivací oproti 8,1 % v EU). Ohroženo chudobou je zhruba 66 % starších osob, což značně převyšuje průměr EU. Z náznaků vyplývá, že životní podmínky se v posledních několika letech zhoršují. Vzhledem k demografické situaci závisí dosažení cílů národního programu reforem týkajících se omezení chudoby do velké míry na řádné tvorbě politik pro starší pracovníky a znevýhodněné osoby a také na přiměřenosti sociálních transferů. Národní program reforem počítá s vytvořením operační strategie pro začleňování Romů (dle odhadů

tvoří 10 % obyvatel⁽¹⁾), která má prostřednictvím jediného komplexního plánu řešit četné překážky, na něž narážejí v oblastech zaměstnanosti, vzdělávání, zdraví a bydlení.

(17) Nízká efektivita veřejných služeb nadále představuje překážku růstu. Navzdory nedávnému zjednodušení se reforma veřejné správy nezabývala zvýšením kvality zaměstnanců či klíčových funkcí. Bulharsko má velmi malou míru rozšíření pevného širokopásmového připojení – se 14,9 % se v EU umísťuje na předposledním místě – což rovněž omezuje využití všech elektronicky poskytovaných služeb.

(18) Míra nesrovnalostí v zadávání veřejných zakázek dosahuje 60 % všech ověřovaných postupů a u velkých projektů týkajících se infrastruktury, kde mají veřejné orgány povinnost kontrol *ex ante*, je dokonce ještě vyšší. Kapacita agentury pro kontrolu veřejných financí byla v roce 2006 značně omezena a výsledkem je, že agentura provedla v letech 2007–2009 kontroly *ex post* pouze u 12 % ze všech postupů zadávání veřejných zakázek. Poslední změny zákona o zadávání veřejných zakázek a zákon o kontrole veřejných financí byly schváleny ministerskou radou a postoupeny do parlamentu.

(19) Energetická náročnost bulharské ekonomiky je jedna z nejvyšších v EU. Názorným příkladem je zde vytápění domácností, kde jsou hlavním problémem špatně udržované bytové domy. Nedávné změny pravidel způsobilosti umožňují, aby byly na podporu investic v oblasti energetické účinnosti využity strukturální fondy EU. Bylo vynaloženo jen málo investic a příjmy z energetických a dopravních daní klesly v poměru k HDP a také v poměru ke zdanění práce, které je výrazně vyšší než průměr EU. Přístup na energetický trh je ztížen omezenou hospodářskou soutěží a neprůhlednými mechanismy stanovování cen.

(20) Bulharsko přijalo v rámci Paktu euro plus řadu závazků. Na fiskální straně závazky uvádějí, že udržitelnost veřejných financí bude podpořena opatřeními důchodové reformy, opatřeními k zajištění odměny na základě výkonu ve veřejném sektoru, zmrazením důchodů a mezd do roku 2013 a posílením domácího fiskálního rámce přijetím Paktu o finanční stabilitě, který zahrnuje závazné numerické fiskální předpisy. Na podporu zaměstnanosti budou přijata opatření ke snížení podílu nehlášené práce a zvýšení účasti na trhu práce. Opatření v oblasti konkurenceschopnosti se zaměřují na snížení administrativní zátěže a rozšiřování elektronické veřejné

⁽¹⁾ Podle odhadů Rady Evropy.

správy (e-governance); zlepšení přístupu ke vzdělání a výsledků systému vzdělávání. Výše uvedené závazky se týkají tří ze čtyř okruhů, kterými se Pakt zabývá, s výjimkou finančního odvětví. Představují pokračování širšího programu reforem navrženého v konvergenčním programu a národním programu reforem a posilují probíhající projekty reforem v oblasti daňové správy, veřejné správy a vzdělávání. Závazky v rámci Paktu euro plus byly vyhodnoceny a v doporučení zohledněny.

(21) Komise posoudila konvergenční program a národní program reforem, jakož i závazky v rámci Paktu euro plus. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Bulharsku, ale také to, zda jsou v souladu s pravidly a pokyny EU, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí EU tím, že budou do rozhodnutí členských států zahrnuty vstupy na úrovni EU. Komise má za to, že po značné rozpočtové korekci v počátečním období v roce 2010 by plány fiskální konsolidace na rok 2011 měly být prováděny podle plánu a schodek by v souladu s doporučením Rady ze dne 13. července 2010 měl být snížen pod referenční hodnotu 3 %. Aktualizovaný program neobsahuje dostatečné podrobnosti o plánovaných rozpočtových opatřeních k dosažení fiskálních cílů v letech 2012–2014 a kromě toho by mohl být zajištěn rychlejší pokrok směrem k vybranému střednědobému cíli. Posílení domácího fiskálního rámce upevní fiskální kázeň a zajistí předvídatelnost a důvěryhodnost vládní politiky ve střednědobém horizontu. Dále je třeba podniknout kroky k posílení konkurenceschopnosti, pomoci lidem při hledání zaměstnání, chránit nejzranitelnější skupiny, které čelí četným překážkám, zvýšit kapacity veřejné správy a regulačních orgánů, zvýšit účinnost zdrojů a vytvořit více příležitostí pro investice a růst.

(22) Rada na základě tohoto posouzení a rovněž s ohledem na doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 13. července 2010 přezkoumala aktualizaci konvergenčního programu Bulharska za rok 2011 a její stanovisko⁽¹⁾ se odráží zejména v jejích doporučeních v bodech 1 a 2 níže. S ohledem na závěry Evropské rady ze dne 25. března 2011 Rada přezkoumala národní program reforem Bulharska,

DOPORUČUJE, aby Bulharsko v období 2011–2012 provedlo tato opatření:

1. Pokračovat v účinném plnění rozpočtu, aby byl v roce 2011 v rámci postupu při nadměrném schodku napraven

⁽¹⁾ Podle čl. 9 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97.

nadměrný schodek v souladu s doporučením Rady ze dne 13. července 2010. Upřesnit opatření podporující rozpočtovou strategii na období 2012–2014. Využít hospodářského oživení k přiblížení se střednědobému cíli, a to především přísnou kontrolou růstu výdajů a současným upřednostněním prorůstových výdajů.

2. Podniknout další kroky ke zlepšení předvídatelnosti plánování rozpočtu a jeho plnění, a to i na aktuálním základě, zejména posílením fiskální správy. Za tímto účelem vytvořit a zavést závazná fiskální pravidla a přesně vymezený střednědobý rozpočtový rámec, který zajistí transparentnost na všech úrovních veřejné moci.

3. V rámci současné důchodové reformy provést opatření dohodnutá se sociálními partnery, urychlit některá klíčová opatření, která mohou přispět ke zvýšení věku skutečného odchodu do důchodu a omezení předčasného odchodu do důchodu, například postupným zvyšováním nezbytné délky sociálního pojištění, a posílit opatření, která by pomohla starším pracovníkům zůstat déle v pracovním procesu.

4. Ve spolupráci se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátními postupy podpořit politiky směřující k zajištění takového růstu mezd, který by s ohledem na provádění konvergenčního programu lépe odrážel vývoj produktivity a udržoval konkurenceschopnost.

5. Podniknout kroky k řešení otázek spojených s bojem proti chudobě a s posilováním sociálního začleňování, zejména zranitelných skupin, které čelí četným překážkám. Přijmout a efektivně provádět opatření na modernizaci veřejných služeb zaměstnanosti, aby se posílila jejich schopnost vyhledávat kvalifikační profily odpovídající poptávce na trhu práce; a zaměřit podporu na mladé lidi s nízkou kvalifikací. Pokročit v reformě vzdělávání schválením zákona o předškolním a školním vzdělávání a nového zákona o vyšším vzdělávání v první polovině roku 2012.

6. Zvýšit úsilí na posílení správních kapacit v klíčových vládních funkcích a regulačních orgánech, aby veřejné služby účinněji reagovaly na potřeby občanů a podniků; zavést opatření ke kontrole veřejných zakázek na základě posouzení rizik, posílit schopnost příslušných orgánů předcházet nesrovnalostem a stíhat nesrovnalosti za účelem zlepšení kvality a poměru mezi kvalitou a cenou při využívání veřejných finančních prostředků.

7. Odstranit překážky vstupu, systémy zaručených zisků a kontroly cen a zajistit plnou nezávislost energetického regulačního orgánu v Bulharsku, aby se trhy s elektřinou a plynem otevřely větší konkurenci. Zavést pobídky ke zvýšení energetické účinnosti budov.

V Bruselu dne 12. července 2011.

Za Radu

předseda

J. VINCENT-ROSTOWSKI
