

RÅDETS HENSTILLING

af 12. juli 2011

om Bulgariens nationale reformprogram for 2011 og med Rådets udtalelse om Bulgariens opdaterede konvergensprogram for 2011-2014

(2011/C 209/02)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION —

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker⁽¹⁾, særlig artikel 9, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for at sikre en bæredygtig vækst og forbedre konkurrenceevnen.
- (2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog det en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker⁽²⁾, som tilsammen udgør de »integrerede retningslinjer«. Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.
- (3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første euro-

pæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

- (4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og struktur-reformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af arbejdsløsheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.
- (5) Den 25. marts 2011 opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan indgå i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.
- (6) Den 15. april 2011 forelagde Bulgarien sin 2011-opdatering af konvergensprogrammet for perioden 2011-2014 og sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (7) Den økonomiske krise afbrød en periode med stærk vækst, som stimuleredes af omfattende udenlandske direkte investeringer og kreditudvidelse. BNP begyndte at stige igen i andet kvartal af 2010 efter et samlet fald på 7,1 % fra det øvre til det nedre vendepunkt, hvilket resulterede i en stort set flad real BNP-kurve for 2010 som helhed. Et kraftigt opsving i eksporten og genopbygningen af lagrene har været de mest vækstfremmende faktorer. Efter at den offentlige saldo havde udvist et overskud før krisen, måtte der noteres et underskud på 4,7 % af BNP i 2009 og 3,2 % af BNP i 2010. Mens outputtet og beskæftigelsen i eksportorienterede erhvervs-grene er steget, har den lave aktivitet inden for byggeri og anlæg og i ejendomssektoren og detaileddet lagt en dæmper på opsvinget i det seneste år. Afmatningen i outputtet er gået hårdest ud over beskæftigelsen og har resulteret i, at der er gået omkring 358 000 arbejdspladser tabt siden 2008, hvor beskæftigelsen toppede. Som følge heraf steg arbejdsløsheden med flere procentpoint til 10,2 % i 2010, og beskæftigelsen forventes på mellemlang sigt ikke at stige til samme niveau som før krisen.

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 138 af 26.5.2011, s. 56).

- (8) Baseret på vurderingen af det opdaterede konvergensprogram i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for de finanspolitiske fremskrivninger, er baseret på mere optimistiske vækstfremskrivninger end Kommissionens tjenestegrenes prognose. Ifølge det opdaterede konvergensprogram planlægges det uforholdsmæssigt store offentlige underskud korrigeret i 2011 i overensstemmelse med Rådets henstilling af 13. juli 2010 og nedbragt yderligere i årene frem. Efter en stor strukturel budgettilpasning på mere end 2 procentpoint i begyndelsen af 2010 ligger den finanspolitiske indsats i 2011 et godt stykke under den anbefalede tilpasning på mindst 0,75 % af BNP, men i gennemsnit ligger den finanspolitiske indsats for hele den periode, der er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud fortsat over 1 % af BNP. For perioden 2012-2014 indeholder opdateringen ikke tilstrækkeligt udførlige oplysninger om de budgetforanstaltninger, der er planlagt for at nå de finanspolitiske mål i disse år. Det nedjusterede mellemfristede mål, som er et strukturelt underskud på 0,6 % af BNP for 2014, er stadig mere ambitiøst end det krævede minimum. Det afspejler målene i stabilitets- og vækstpakten og forventes at blive nået ved konvergensprogramperiodens slutning i 2014. Efter den planlagte korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2011 ligger den forventede årlige gennemsnitlige strukturelle finanspolitiske indsats i 2012-2014 dog et godt stykke under den anbefalede årlige strukturelle minimumsforbedring på 0,5 % af BNP. I betragtning af de gradvis bedre økonomiske udsigter bør der i konvergensprogrammet kalkuleres med at nå det mellemfristede mål hurtigere end oprindeligt planlagt. Den forventede vækst i budgetudgifterne i 2012-2013 ser sammenholdt med et forsigtigt skøn over den potentielle vækst i output på mellemlang sigt ud til at være noget optimistisk og dermed at udgøre en risiko for den strukturelle budgetstilling på mellemlang sigt.
- (9) Korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2011, vil det være med til at genskabe tilliden til de statslige politikker og styrke deres troværdighed. Det er på mellemlang sigt vigtigt at nå målet, som er et lille strukturelt underskud på 0,6 % af BNP, for at sikre, at finanspolitikken støtter den førte pengepolitik. Den finanspolitiske konsolidering hæmmes dog af, at den offentlige sektor er ineffektiv, hvilket kan føre til, at der bliver et betydeligt pres på udgifterne, mens budgetindtægterne sandsynligvis vil være strukturelt lavere end i højkonjunkturårene før krisen. Der kræves derfor ambitiøse reformer af de offentlige finanser for at gennemføre den nødvendige finanspolitiske tilpasning og hjælpe med til at skaffe midler til gennemførelsen af de nødvendige strukturelle reformer, herunder den nødvendige medfinansiering af EU-støttede projekter.
- (10) De bulgarske finanspolitiske resultater var positive under de gunstige økonomiske vilkår før krisen. De finanspolitiske mål blev konsekvent nået, og der blev akkumuleret omfattende finanspolitiske stødpuder. I 2009 udviste budgettet som følge af den økonomiske krise for første gang i mange år et underskud, og reglen om, at budgettet skal være i balance eller udvise et overskud, og at de offentlige udgifter skal holdes på under 40 % af BNP, blev brudt. Dette skyldtes for en stor del svagheder ved udgiftsplanlægningen og -kontrollen. Det skyldtes også, at uventede indtægter fra den optimistiske økonomiske aktivitet før krisen var blevet brugt til at finansiere relativt store stigninger i ad hoc-udgifterne og sænkninger af socialsikringsatsene. For at løse disse problemer tog myndighederne flere initiativer til at forbedre udgiftskontrollen og overvågnings- og indberetningssystemerne og vedtog i den forbindelse en omfattende lovgivningspakke, der skærper de finanspolitiske bestemmelser og budgetrammerne på mellemlang sigt. Pakken forventes at øge den finanspolitiske disciplin og gøre politikkerne mere forudsigelige, at reducere den makroøkonomiske ustabilitet og at sikre en mindre procyklisk finanspolitik. Ifølge Kommissionens seneste vurdering, synes risiciene for så vidt angår de offentlige finansers langfristede holdbarhed at være middelstore.
- (11) I højkonjunkturårene før krisen skete der omfattende stramninger på arbejdsmarkedet og store lønstigninger, som oversteg produktivitetstigningerne. Dette førte til en stigning i det gennemsnitlige lønniveau, der rykkede tættere på EU-gennemsnittet. Lønstigningerne toppede med tæt på 20 % på årsplan i fjerde kvartal af 2007. Som følge af afmatningen er farten begyndt at gå af lønstigningerne, selv om de med tæt på 10 % i 2010 fortsat var relativt store for arbejdstagere med ansættelseskontrakter (65 % af arbejdsstyrken).
- (12) Hindringerne for at få flere ind på arbejdsmarkedet skyldes den seneste forværring af arbejdsmarkedssituationen under krisen og, at der mangler tilstrækkelige aktive arbejdsmarkedspolitikker kombineret med, at de offentlige arbejdsformidlinger er underfinansierede. Kvaliteten af de offentlige tjenester, der tilbydes i forbindelse med aktivering, jobsøgning og omskoling, er utilstrækkelig. Med henblik på at forbedre politikudformningsprocessen, kræves en styrkelse af den utilstrækkelige kapacitet til at overvåge og evaluere programresultaterne. Som påpeget i en nylig rapport bestilt af Arbejds- og Socialministeriet (»hovedresultaterne fra evalueringen af den offentlige arbejdsformidlings nettoindvirkningen«) ville mere individualiserede tjenesteydelser af højere kvalitet, samt en bedre infrastruktur for så vidt angår arbejdsformidlingskontorerne, støtte de arbejdsløse mere effektivt i at finde et job.
- (13) Arbejdsmarkedet er stadig under påvirkning af den økonomiske krise. Arbejdsløsheden steg fra 5,4 % i 2008 til 10,2 % i 2010, mens den for unge i alderen 15-24 år nåede op på 23,2 % i 2010. Krisen ramte især lavtkvalificerede arbejdstagere (herunder en stor del af roma-mindretallet), der tegner sig for næsten 70 % af de arbejdsløse. Procentdelen af langtidsledige (46 % i 2010) er større end EU-gennemsnittet (40 % i 2010), og der er risiko for, at den bliver strukturel. Andelen af unge i beskæftigelse har konsekvent ligget under to tredjedele af EU-gennemsnittet (2009: 29,5 %; EU: 43,8 %).

- De unges beskæftigelsesfrekvens var 24,8 % i 2009 (EU: 35,2 %). Bulgarien har også den højeste andel af unge, der hverken er under uddannelse eller i arbejde (19,5 % af de unge i alderen 15-24). En af de største hindringer for, at de unge kan komme ind på arbejdsmarkedet, er knapheden på muligheder for at kombinere uddannelse og arbejde, især i form af uddannelsesrelaterede praktikantophold og lærepladser, der letter overgangen til arbejdsmarkedet.
- (14) Selv om uddannelsesniveaet i Bulgarien ligger over gennemsnittet, er der over 40 %, som har dårlige læse-, skrive- og regnefærdigheder. Det viser, at der er plads til at forbedre uddannelsessystemet, så det bliver i bedre overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov. På grundlag af de positive resultater af den nylige skoledecentraliseringsreform forventes den kommende lov om førskole- og skoleundervisning at give nogle løsninger, der kan styrkes yderligere, dvs. med hensyn til finansiel autonomi, procentdelen af børn, der deltager i førskoleundervisning, og ekstern evaluering samt indførelse af regnskabspligt. Andelen af elever, der forlader skolen for tidligt (14,7 % i 2009), ligger tæt på EU-gennemsnittet, men den er særlig høj blandt romaer (ca. 43 % i 2008). Andelen af unge med en videregående uddannelse (27,9 % i 2009) ligger fortsat under EU-gennemsnittet (32,2 %). Bulgarien halter langt bagud med at iværksætte sin reform af de højere uddannelser. Den nye lov om højere uddannelse, som der allerede blev fremsat forslag til i 2010, men som siden er blevet trukket tilbage, skulle gøre det muligt at komme videre med den påkrævede reform.
- (15) Den pensionsreform, der blev truffet afgørelse om i 2010, hænger ikke sammen med gennemsnitslevealderen eller forholdene inden sundhedsvæsenet og langtidsplejesystemet. Gennemførelsesperioden er fra 2011 til 2026, hvor de fleste foranstaltninger får virkning i anden halvdel af perioden, hvilket vil kunne true både gennemførelsen af pensionssystemets første søjle og dens holdbarhed.
- (16) Bulgarske borgere er i højere grad ramt af fattigdom end EU-gennemsnittet (41,9 % af befolkningen lider alvorlige materielle afsavn sammenholdt med 8,1 % for EU). Ca. 66 % af de ældre er udsat for risiko for fattigdom, hvilket er en betydeligt højere andel end EU-gennemsnittet. I det seneste par år har der været tegn på forringede levevilkår. I betragtning af den demografiske udvikling afhænger spørgsmålet om, hvorvidt det nationale reformprogramsmål for fattigdomsbekæmpelse kan nås, i vid udstrækning af, hvordan politikken for ældre arbejdstagere og ugunstigt stillede personer udformes, og af tilstrækkelige sociale ydelser. Ifølge det nationale reformprogram skal der udvikles en strategi for integrering af romaerne (der anslås at udgøre 10 % af befolkningen⁽¹⁾) for med udgangspunkt i en samlet plan at forsøge at fjerne de mange forskellige hindringer, der findes på beskæftigelses-, uddannelses-, sundheds- og boligområdet.
- (17) Den lave effektivitet inden for det offentlige er fortsat med til at hæmme væksten. Trods de seneste forsøg på strømning, har reformen af den offentlige forvaltning ikke gjort noget for at opgradere personalets kvalifikationer eller nøglefunktionernes kvalitet. Dækningsgraden for faste bredbåndsnet er kun på 14,9 % i Bulgarien og dermed den næstlaveste i EU, hvilket også sætter grænser for leveringen af alle elektroniske tjenesteydelser.
- (18) Af alle de offentlige indkøb, der er blevet kontrolleret, er 60 % forbundet med uregelmæssigheder, og denne procentdel er endnu større for store offentlige infrastrukturprojekter, hvor myndighederne har pligt til at gennemføre forudgående kontrol. Agenturet for offentlig finansinspektion har fået sin kapacitet betydeligt reduceret i 2006, og som følge heraf udførte agenturet kun efterfølgende kontrol af 12 % af alle offentlige indkøbsprocedurer i 2007-2009. De seneste ændringer i loven om offentlige indkøb og loven om offentlig finansinspektion blev godkendt af ministerrådet og videreeksperteret til den parlamentariske procedure.
- (19) Den bulgarske økonomi er en af de mest energiintensive i EU. Et eksempel, der springer i øjnene, er boligopvarmningen, der på grund af dårligt vedligeholdte boligblokke tegner sig for størstedelen af problemet. Da støttereglerne for nyligt er blevet ændret, er der nu mulighed for at udnytte EU-strukturfondene til at støtte investeringer i energieffektivitet. Der er kun foretaget få investeringer, mens indtægterne fra energi- og transportafgifter er faldet i forhold til BNP og også i forhold til skatterne på arbejde, som ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet. Adgangen til energimarkedet hæmmes af ringe konkurrence og ugenomsigtige prisfastsættelsesmekanismer.
- (20) Bulgarien har givet en række tilsagn under europluspagten. På det finanspolitiske område vil de offentlige finanser ifølge tilsagnene blive gjort mere holdbare i kraft af pensionsreformforanstaltninger, indførelse af resultatløn i den offentlige sektor, ved at pensioner og lønninger fastfryses indtil 2013, og konsolidering af de indenlandske finanspolitiske rammer, ved at der vedtages en finansiel stabilitetspagt, som indeholder bindende numeriske finanspolitiske regler. For at fremme beskæftigelsen vil der blive truffet foranstaltninger for at reducere forekomsten af uregistreret arbejde og øge arbejdsmarkedsdeltagelsen. Der vil blive truffet foranstaltninger til forbedring af konkurrenceevnen, som går ud på at reducere den administrative byrde og øge e-governance, forbedre adgangen til uddannelse og øge uddannelsessystemets resultater. Ovennævnte tilsagn vedrører tre af

(¹) I henhold til Europarådets skøn.

de fire områder i pagten, men ikke finanssektoren. De repræsenterer en fortsættelse af den bredere reformdagsorden, der er opstillet i konvergensprogrammet og det nationale reformprogram, og udvider igangværende reformprojekter vedrørende finanspolitisk styring, offentlig forvaltning og uddannelse. Tilsagnene i europuspagten er blevet vurderet og taget i betragtning i henstillingerne.

- (21) Kommissionen har vurderet konvergensprogrammet, det nationale reformprogram og tilsagnene under europuspagten. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Bulgarien, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Ifølge Kommissionen bør der efter en stor strukturel budgettilpasning i begyndelsen af 2010 som planlagt gennemføres finanspolitiske konsolideringsplaner for 2011, og underskuddet bør nedbringes til under referenceværdien på 3 % i overensstemmelse med Rådets henstilling af 13. juli 2010. Opdateringen indeholder ikke tilstrækkeligt udførlige oplysninger om de budgetforanstaltninger, der er planlagt for at nå de finanspolitiske mål i 2012-2014, og der kunne have været sikret hurtigere fremskridt med hensyn til at nå det mellemfristede mål. Konsolideres de indenlandske finanspolitiske rammer, vil det cementere den finanspolitiske disciplin og gøre regeringens politik mere forudsigelig og troværdig på mellemlang sigt. Der bør også træffes yderligere foranstaltninger for at forbedre konkurrenceevnen, for at hjælpe folk i arbejde, for at beskytte de mest udsatte grupper, der støder på mange forhindringer, for at øge den offentlige forvaltnings og reguleringsorganers kapacitet, for at øge ressourceeffektiviteten og for at give adgang til flere investerings- og vækstmuligheder.
- (22) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 13. juli 2010 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Bulgariens konvergensprogram, og Rådets udtalelse⁽¹⁾ afspejles især i henstillingens nr. 1) og 2). Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 har Rådet gennemgået Bulgariens nationale reformprogram —

HENSTILLER, at Bulgarien i perioden 2011-2012 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Fortsætte med en effektiv budgetgennemførelse for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud i 2011 i overensstemmelse med Rådets henstilling af 13. juli 2010 i henhold til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt

store underskud. Specificere, hvilke foranstaltninger der skal danne grundlag for budgetstrategien for 2012-2014. Udnytte det igangværende økonomiske opsving til at sikre et passende fremskridt med henblik på at nå det mellemfristede mål, primært ved stram kontrol væksten i udgifterne, samtidig med at væksthæmmende udgifter prioriteres.

2. Tage yderligere skridt til at forbedre gennemsigtigheden af budgetplanlægningen og kontrol med budgetgennemførelsen, herunder, at den sker i henhold til periodiseringsprincippet, især ved at den finanspolitiske styring styrkes. Med henblik herpå udforme og gennemføre bindende finanspolitiske regler og veldefinerede mellemfristede budgetrammer, som sørger for gennemsigtighed på alle forvaltningsniveauer.
3. Implementere de med arbejdsmarkedets parter aftalte skridt i henhold til den igangværende pensionsreform af pensionssystemet, fremrykke nogle af dens nøgleforanstaltninger, der vil hjælpe til at forhøje den pensionsalder og reducere tidlig tilbagetrækning, så som gennem en gradvis forøgelse af social sikring i forhold til, hvor lang tid ansættelsen har været og styrke politikker, der skal hjælpe ældre arbejdstagere med at blive længere på arbejdsmarkedet.
4. I samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis føre en politik, der sikrer, at lønstigningerne stemmer bedre overens med udviklingen i produktiviteten og ikke går ud over konkurrenceevnen, samtidig med at der tages hensyn til igangværende konvergens.
5. Træffe foranstaltninger til at bekæmpe fattigdom og fremme social integration, navnlig for udsatte grupper, der støder på mange forhindringer. Træffe foranstaltninger for at de offentlige arbejdsformidlinger moderniseres, så de bliver dygtigere til at finde frem til personer med de kvalifikationer, som arbejdsmarkedet efterspørger, og for at der gøres en særlig indsats over for lavtkvalificerede unge. Fremme Uddannelsesreformen, ved at der vedtages en lov om førskole- og skoleundervisning og en ny lov om højere uddannelse senest medio 2012.
6. Gøre en større indsats for at udvide de offentlige nøglefunktioners og reguleringsmyndighedernes administrative kapacitet, for at der kan ydes offentlige tjenesteydelser, som bedre opfylder borgernes og erhvervslivets behov. Indføre og effektivt gennemføre foranstaltninger for at føre kontrol med offentlige indkøb på grundlag af risikovurderinger og for at udvide myndighedernes kapacitet til at forebygge uregelmæssigheder og til at indføre sanktioner i tilfælde heraf for at opnå en bedre udnyttelse af de offentlige midler og sikre, at der fås mest muligt for pengene.

⁽¹⁾ Jf. artikel 9, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97.

7. Afskaffe barriererne for adgang til markedet, aftalerne om garanterede fortjenester og priskontrollen, og sikre fuld uafhængighed af den bulgarske energireguleringsmyndighed, for at der kan skabes større konkurrence på elektricitets- og gasmarkedet. Indføre incitamenter til at gøre bygninger mere energieffektive.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. juli 2011.

På Rådets vegne
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Formand
