



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 7.6.2011
SEK(2011) 818 lõplik

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Bulgaaria 2011. aasta riiklikku reformikava

ja milles esitatakse nõukogu arvamus

Bulgaaria ajakohastatud lähenemisprogrammi (2011–2014) kohta

{SEK(2011) 711 lõplik}

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Bulgaaria 2011. aasta riiklikku reformikava

ja milles esitatakse nõukogu arvamus

Bulgaaria ajakohastatud lähenemisprogrammi (2011–2014) kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,¹ eriti selle artikli 9 lõiget 3,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitus²,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

pärast konsulteerimist majandus- ja rahanduskomiteega

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Ülemkogu kiitis 26. märtsil 2010 heaks Euroopa Komisjoni ettepaneku käivitada uus majanduskasvu ja tööhõive strateegia – Euroopa 2020. aasta strateegia –, mis põhineb majanduspoliitika tõhustatud koordineerimisel ning keskendub esmatähtsatele valdkondadele, kus on vaja võtta meetmeid Euroopa jätkusuutliku majanduskasvu ja konkurentsivõime potentsiaali suurendamiseks.
- (2) Nõukogu võttis 13. juulil 2010 vastu soovituse liikmesriikide ja liidu majanduspoliitika üldsuuniste kohta ajavahemikuks 2010–2014 ning 21. oktoobril 2010 otsuse liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta³; mõlemad dokumente koos nimetatakse koondsuunisteks. Liikmesriike kutsuti üles võtma koondsuuniseid arvesse oma majandus- ja tööhõivepoliitika kujundamisel.
- (3) Komisjon võttis 12. jaanuaril 2011 vastu esimese iga-aastase majanduskasvu analüüsi, mis tähistab ELi majanduse juhtimise uue tsükli ja majanduspoliitika integreeritud

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

² ELT C, lk .

³ Jäetud 2011. aastasse nõukogu 19. mai 2011. aasta otsusega 2011/308/EL.

eelkoordineerimise esimese Euroopa poolaasta algust; majanduspoliitika parem koordineerimine on ette nähtud Euroopa 2020. aasta strateegiaga.

- (4) Euroopa Ülemkogu kiitis 25. märtsil 2011 heaks eelarve konsolideerimise ja struktuurireformide prioriteedid (kooskõlas nõukogu 15. veebruari ja 7. märtsi 2011. aasta järelduste ning komisjoni iga-aastase majanduskasvu analüüsiga). Ülemkogu rõhutas vajadust pidada esmatähtsaks eelarve usaldusväarsuse ja riigi rahanduse jätkusuutlikkuse taastamist, tööturureformide abil töötuse määra vähendamist ning uute jõupingutuste tegemist majanduskasvu toetamiseks. Ta kutsus liikmesriike üles viima neid prioriteete ellu konkreetsete meetmete abil, mis lisatakse nende stabiilsus- või lähenemisprogrammidesse ja riiklikesse reformikavadesse.
- (5) Euroopa Ülemkogu kutsus laiendatud euroala paktiga ühinenud liikmesriike 25. märtsil 2011 üles esitama õigeaegselt kohustused, mis lisatakse nende stabiilsus- või lähenemisprogrammidesse ja riiklikesse reformikavadesse.
- (6) Bulgaaria esitas 15. aprillil 2011 oma 2011. aasta ajakohastatud lähenemisprogrammi ajavahemikuks 2011–2014 ja oma 2011. aasta riikliku reformikava. Vastastikuse seose arvessevõtmiseks hinnati neid kaht programmi üheaegselt.
- (7) Majanduskriis katkestas tugeva kasvu (mida toitsid märkimisväärsete välismaiste otseinvesteeringute vood ja laenumahu suurenemine) perioodi. SKP hakkas taas suurenema 2010. aasta teises kvartalis, olles tipust vähenenud kokku 7,1 %, mille tulemusel oli 2010. aasta kui terviku reaalne SKP üldiselt madal. Kõige tähtsamateks kasvumootoriteks on olnud ekspordi tugev kasv ja reservide täiendamine. Valitsemissektori eelarvepositsioon muutus järgmiselt: kriisieelsest ülejäägist sai 2009. aastal puudujääk suurusega 4,7 % SKPst ja 2010. aastal 3,3 % SKPst. Kui ekspordimahukates tööstusharudes on toodang ja tööhõive suurenenud, siis ehitus-, kinnisvara- ja jaemüügisektori madal aktiivsus on majanduse elavnemist viimase aasta jooksul pidurdanud. Majanduse jahtumise põhilõök tabas tööhõivet: 2008. aasta tippajaga võrreldes kadus ligikaudu 358 000 töökohta. Selle tulemusel suurenes töötus mitu protsenti, jõudes 2010. aastaks 10,2 %ni, samamoodi prognoositakse, et tööhõive ei naase keskpika perioodi jooksul kriisieelsele tasemele.
- (8) Nõukogu määrusele (EÜ) nr 1466/97 vastava ajakohastatud lähenemisprogrammi hinnangu põhjal on nõukogu seisukohal, et eelarveprognooside aluseks olevad makromajandusstsenaariumid põhinevad optimistlikumatel kasvuprognoosidel kui komisjoni talituste prognoosid. Pärast seda, kui 2010. aastal õnnestus eelarvet ühekordselt märkimisväärses koguses konsolideerida, nii et struktuurne puudujääk vähenes rohkem kui kahe SKP protsendipunkti võrra, jääb 2011. aasta eelarve kohandamine soovitatust (vähemalt 0,75 SKP protsendipunkti võrra) oluliselt väiksemaks. Sellegipoolest nähakse ajakohastatud lähenemisprogrammiga vastavalt nõukogu soovitusel 2011. aastaks ette valitsemissektori ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamine ja hilisem täiendav puudujäägi vähendamine. Ajakohastatud programmis ei esitata aga piisavalt täpset infot 2012.–2014. aasta eelarveeesmärkide saavutamiseks kavandatavate eelarvemeetmete kohta. 2014. aastaks kavandatud vähendatud keskpika perioodi eesmärk (struktuurne eelarvepuudujääk 0,6 % SKPst) on siiski ambitsioonikam kui minimaalne nõutav tase. See on kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti eesmärkidega ning selle saavutamine nähakse ette programmiperioodi lõpuks (2014. aastaks). Pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamist 2011. aastal on aga ajavahemiku 2012–2014 struktuurse

eelarvepositsiooni keskmine kavandatav konsolideerimine oluliselt väiksem soovitatud minimaalsest aastasest tasemest (0,5 SKP protsendipunkti). Järkjärgult paranevat majandusprognoosi arvestades peaks programmi eesmärk olema kiirem liikumine keskpika perioodi eesmärkide saavutamise suunas. Potentsiaalse SKP keskpika perioodi ettevaatliku kasvuprognoosi taustal näib 2012.–2013. aastaks kavandatav eelarvekulude suurenemine optimistlikuna, kujutades endast ohtu keskpika perioodi struktuursele eelarvepositsioonile.

- (9) Ülemäärase puudujäägi kõrvaldamine vastavalt kavandatule 2011. aasta lõpuks aitab taastada usalduse ning tugevdada valitsuse poliitika usaldusväarsust. Keskpika perioodi jooksul on tähtis jõuda väikse struktuurse puudujäägini (0,6 % SKPst), et eelarvepoliitika toetaks kehtivat rahanduslikku režiimi. Eelarve konsolideerimist takistab aga avaliku sektori ebatõhusus, mis võib viia märkimisväärse surveni kuludele, samas kui struktuursed eelarvetulud on tõenäoliselt väiksemad kui kriisieelsetel buumiaastatel. Eelarve kohandamiseks ja vajalike struktuurireformide rakendamise rahastamise, sealhulgas ELi poolt toetatavate projektide vajaliku kaasrahastamise tagamiseks on seega vaja kaugeleulatuvaid avaliku sektori rahanduse reforme.
- (10) Bulgaaria eelarve täitmine oli kriisieelses soodsas majanduskeskkonnas suhteliselt positiivne. Eelarve-eesmärke täideti järjekindlalt ja koguti märkimisväärsed eelarvevarud. 2009. aastal läks eelarve majanduskriisi tõttu esimest korda paljude aastate jooksul miinusesse ning rikuti reeglit hoida eelarve tasakaalus või plussis ja avaliku sektori kulud allpool 40 % SKPst. Osaliselt oli see seotud nõrkustega kulutuste kavandamisel ja kontrollimisel. Lisaks oli see tunnistuseks asjaolust, et kavandamata tulusid, mis pärinesid kriisieelsest elavast majandustegevusest, oli kasutatud suhteliselt suurte ühekordsete kulutuste ja sotsiaalkindlustusmaksete vähendamise rahastamiseks. Nende probleemide leevendamiseks võtsid ametiasutused ette mitu algatust kulutuste kontrolli-, järelevalve- ja aruandlussüsteemide parandamiseks, võttes muu hulgas vastu ulatusliku õigusaktide paketi, tugevdades eelarve-eeskirju ja keskpika perioodi eelarveraamistikku. Selle tulemusel oodatakse eelarvedistsipliini ja poliitika prognoositavuse paranemist, makromajandusliku ebakindluse vähenemist ja eelarvepoliitika muutmist vähem protsükliliseks.
- (11) Kriisieelsetel buumiaastatel muutus tööturu olukord märkimisväärselt pingelisemaks ning palgad kasvasid jõuliselt ja rohkem kui tootlikkus. Kõige rohkem kasvasid palgad 2007. aasta neljandas kvartalis, mil kasvutempo oli aasta baasil ligikaudu 20 %. Majanduslanguse järel on palkade kasv hakanud aeglustuma, ehkki see jäi suhteliselt kõrgeks: 2010. aastal oli see töölepingu alusel töötavatel töötajatel (kes moodustavad tööjõust ligikaudu 65 %) ligikaudu 10 %. Palgakasvu tootlikkuse kasvuga kooskõlla viimine soodustab majanduse sisemist ümberkorraldamist tootlike ja ekspordimahukate valdkondade suunas.
- (12) Tööturul osalemise tõkked annavad osaliselt tunnistust sellest, et puudub aktiivne ja sihipärane tööturupoliitika ning sellega kaasnevad ebatõhusad ja alarahastatud riiklikud tööhõiveteenused. Tööotsijate aktiveerimise, töökoha otsimise assisteerimise ja ümberõppe valdkonna avalike teenuste kvaliteet on halb ja riigi kulutused neis valdkondades on väikesed. Aktiivse tööturupoliitika haare on piiratud: aktiveerimismeetmetes osaleb vaid 12 % tööotsijatest. Enam konkreetsele piirkonnale keskendunud tööhõiveprogrammide käivitamisel ja Euroopa struktuurifondide laiaulatuslikel koolitusprogrammidel on lühiajalises perspektiivis positiivne mõju.

Poliitika kujundamist takistab programmide tulemuste kontrollimise ja hindamise nõrk suutlikkus. Nagu on välja toodud riigi tööhõiveameti poolt tellitud hiljutises aruandes („Bulgaaria aktiivse tööturupoliitika netomõju hindamine”), toetaksid individualiseeritumad ja parema kvaliteediga teenused ning tööhõiveameti büroode parem infrastruktuur töötuid töökoha leidmisel tõhusamalt.

- (13) Majanduskriis mõjutab tööturгу jätkuvalt. Töötuse määr suurenes 2008. aasta 5,4 %-lt 2010. aasta 10,2 %-le, kusjuures noorte (vanuses 15–24) tööpuudus oli 2010. aastal 23,2 %. Kriis tabas eriti madalama kvalifikatsiooniga töötajaid (sealhulgas suurt osa romavähemusest), kes moodustavad töötutest peaaegu 70 %. Pikaajalise töötuse osakaal (2010. aastal 46 %) on ELi keskmisest kõrgem (2010. aastal 40 %) ja see võib muutuda struktuurseks. Noorte hõivatuse määr on järjepidevalt moodustanud alla kahe kolmandiku ELi keskmisest (2009. aastal 29,5 %; EL: 43,8 %). Noorte tööpuuduse määr oli 2009. aastal 24,8 % (EL: 35,2 %). Ka nende noorte osakaal, kes ei tööta ega õpi, on Bulgaarias kõige suurem (19,5 % 15–24 aastastest inimestest). Üks peamisi takistusi, mille tõttu noored tööturul ei osale, on hariduse ja töö ühendamise võimaluste nappus, paljudes valdkondades puuduvad näiteks praktika- ja õppeajavõimalused, mis lihtsustavad tööturule minekut.
- (14) Keskmisest parematest haridustulemustest hoolimata on Bulgaarias üle 40 % neid, kelle tulemused kirja- ja arvutusoskuses on tagasihoidlikud. See näitab, et haridussüsteemis on parandamisruumi selle paremaks ühtlustamiseks tööturu vajadustega. Hiljutise koolide detsentraliseerimise reformi positiivsetele tulemustele tuginedes on tulevasest koolieelse ja koolihariduse seadusest oodata mõningaid lahendusi, mida saab veelgi tugevdada, nt seoses eelarvelise autonoomsuse, koolieelses hariduses osalemise määra, välise hindamise ning usaldusväärse tagamisega. Koolist väljalangemise määr (2009. aastal 14,7 %) on lähedal ELi keskmisele, kuid mustlaste hulgas on see eriti kõrge (kus selle suuruseks hinnati 2008. aastal 43 %). Kõrgharidusega inimeste osakaal (2009. aastal 27,9 %) jääb ELi keskmisele (32,2 %) endiselt alla. Bulgaaria on märkimisväärselt hilineanud kõrgharidusreformiga. Juba 2010. aastal esitatud, kuid seejärel tagasi võetud uus kõrghariduse seadus peaks aitama vajalikke reforme teha.
- (15) 2010. aastal otsustatud pensionireform ei ole seotud oodatava elueaga ega tervishoiu- ja pikaajalise hoolduse süsteemi olukorraga. Rakendusperiood kestab 2011–2026, kusjuures suurem osa meetmeid jõustub ajavahemiku teises pooles, mis võib ohtu seada nii pensionisüsteemi esimese samba rakendamise kui ka jätkusuutlikkuse.
- (16) Bulgaaria kodanikud on ELi keskmisega võrreldes vaesemad (võrreldes ELi 8,1 % ga elab suures materiaalses puuduses 41,9 % elanikkonnast). Vaesusriskis elab ligikaudu 66 % vanuritest, mis on ELi keskmisest märkimisväärselt kõrgem. Viimase paari aasta jooksul on ilmnenu d märke elutingimuste halvenemisest. Demograafilist olukorda arvestades sõltub riikliku reformikava vaesuse vähendamise alaste eesmärkide saavutamine suuresti vanemaid töötajaid ja ebasoodsas olukorras olevaid inimesi käsitleva poliitika õigest kujundamisest ning adekvaatsetest sotsiaalsiretest. Riiklikus reformikavas on nähtud ette koostada romade (keda on hinnanguliselt 10 % elanikkonnast) integreerimise tegevusstrateegia, et tegeleda ühes dokumendis nende tööhõive, hariduse, tervishoiu ja eluasemeküsimustega.
- (17) Endiselt takistab kasvu avalike teenuste vähene tõhusus. Hiljutisest ühtlustamisest hoolimata ei tegeletud avaliku halduse reformi raames töötajate oskuste ega

põhifunktsioonide kvaliteedi parandamisega. Püsi-lairibaiühenduse kasutustihedus on Bulgaarias väga madal: 14,9 % on ELi tagantpoolt teine näitaja. See piirab ka kõigi elektrooniliste teenuste kasutuselevõttu.

- (18) Riigihangete nõudeid rikutakse kõigist kontrollitud hangetest kuni 60 % puhul. Veelgi suurem on see näitaja suurte riiklike infrastruktuuriprojektide puhul, mil ametiasutustel lasub eelkontrolli kohustus. Finantsinspektsiooni ameti suutlikkus on oluliselt vähenenud ja seetõttu teostas amet 2009. aastal järelkontrolli kõigist riigihangetest vaid 12 % üle.
- (19) Bulgaaria majanduse energiamahukus on ELi kõrgemaid. Silmapaistvaks näiteks on elamute kütmine, kusjuures suurema osa probleemist moodustavad halvastihooldatud korrusmajad. Abikõlblikkuse eeskirjade hiljutiste muudatustega loodi võimalus kasutada ELi struktuurifonde energiatõhususe investeringute toetamiseks. Tehtud on mõned investeringud, kuid energia- ja transpordimaksudest saadav tulu võrreldes SKP ja ka tööjõumaksudega (mis on ELi keskmisest oluliselt kõrgemad) on langenud. Juurdepääsu energiaturule takistavad vähenenud konkurents ja läbipaistmatud hinnakujundusmehhanismid.
- (20) Bulgaaria on laiendatud euroala pakti⁴ raames võtnud mitu kohustust. Eelarve suhtes on oluline, et kavatsetakse riigi rahanduse jätkusuutlikkuse toetamiseks võtta pensionireformimeetmeid, tagada tulemuspõhine palk avalikus sektoris, külmutada pensionid ja palgad 2013. aastani ning tugevdada riigi rahandusraamistikku, võttes vastu finantsstabiilsuse pakti, mis hõlmab siduvaid arvulisi rahanduseeskirju. Tööhõive edendamiseks võetakse meetmeid deklareerimata töötamise osakaalu vähendamiseks ja tööturul osalemise suurendamiseks. Konkurentsivõimet käsitlevate meetmete puhul keskendutakse halduskoormuse vähendamisele ja e-valitsemise suurendamisele, haridusele juurdepääsu parandamisele ja haridussüsteemi toimimise tõhustamisele. Ülalnimetatud kohustused käsitlevad pakti neljast valdkonnast kolme, jättes käsitlemata finantssektori. Need kujutavad endast lähenemisprogrammis ja riiklikus reformikavas sätestatud laiemal reformikava jätkamist ning käimasolevate reformiprojektide kiirendamist eelarvehalduse, avaliku halduse ja hariduse valdkonnas. Soovitustes on hinnatud ja arvesse võetud laiendatud euroala pakti kohustusi.
- (21) Komisjon on hinnanud lähenemisprogrammi ja riiklikku reformikava ning laiendatud euroala pakti raames võetud kohustusi⁵. Komisjon ei võtnud arvesse mitte üksnes nende asjakohasust Bulgaaria jätkusuutliku rahandus- ja sotsiaalmajandusliku poliitika, vaid ka nende ELi eeskirjadele ja suunistele vastavuse seisukohast, arvestades Euroopa Liidu majanduse üldjuhtimise tugevdamise vajadust, andes ELi tasandi panuse liikmesriikide tulevastes otsustesse. Nõukogu on seisukohal, et pärast 2010. aasta märkimisväärset ühekordset eelarve kohandamist tuleks 2011. aasta eelarveseisundi konsolideerimise kavasad rakendada vastavalt kavandatule ja puudujääk tuleks vastavalt nõukogu soovitusel tuua allapoole kontrollväärtust 3 % SKPst. Ajakohastatud versioonis ei esitata piisavaid üksikasju kavandatavate eelarvemeetmete kohta, et saavutada 2012.–2014. aasta eelarve-eesmärke, samuti oleks olnud võimalik tagada kiiremad edusammud valitud keskpika perioodi eesmärgi

⁴ Täpsemalt on laiendatud euroala pakti raames võetud kohustusi käsitletud dokumendis SEK(2011) 711.
⁵ SEK(2011) 711.

suunas. Riigi eelarveraamistiku tugevdamine aitaks suurendada finantsdistsipliini ning tagada keskpikas perspektiivis valitsuse poliitika ennustatavuse ja usaldusväärsuse. Edasisi samme tuleks teha ka konkurentsivõime tugevdamiseks, inimeste aitamiseks töökoha leidmisel, kõige haavatavamate ja ühiskonnaelust välja jäävate rühmade kaitsmiseks, avaliku halduse ja seadusandjate suutlikkuse parandamiseks, ressursitõhususe suurendamiseks ning enamate investeerimis- ja kasvuvõimaluste avamiseks.

- (22) Kõnealuse hinnangu valguses ja võttes arvesse ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 7 kohast nõukogu 2. juuni 2010. aasta soovitusi, vaatas nõukogu läbi Bulgaaria lähenemisprogrammi 2011. aasta ajakohastatud versiooni ning tema arvamus⁶ on väljendatud eelkõige allpool esitatud soovitustes 1) ja 2). Arvestades Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2011. aasta järeldusi, on nõukogu läbi vaadanud Bulgaaria riikliku reformikava ning

SOOVITAB Bulgaarial võtta ajavahemikus 2011–2012 järgmisi meetmeid:

- (1) Minna edasi eelarve tõhusa täitmisega, et korrigeerida ülemäärane puudujääk 2011. aastal Täpsustada 2012.–2014. aasta eelarvestrateegiaga seonduvaid meetmeid ja kasutada ära käimasolevat majanduse taastumist, et kiirendada eelarve kohandamist keskpika perioodi eelarve-eesmärgi suunas. Selleks tuleb hoida kulude suurenemine kooskõlas keskpika perioodi potentsiaalse kasvuga, suurendades samas kasvu stimuleerivate avaliku sektori kulutuste osakaalu.
- (2) Võtta samme eelarve planeerimise ja selle täitmise ennustatavuse parandamiseks, eelkõige tugevdades eelarvehaldust. Sel eesmärgil välja töötada ja kehtestada siduvad eelarve-eeskirjad ning hästimääratletud keskpika perioodi eelarveraamistik, mis tagaks läbipaistvuse kõigil valitsustasanditel. Kehtestada meetmed eelarvearuandluse viimiseks tekkepõhisele arvestusele.
- (3) Võtta meetmeid käimasoleva pensionisüsteemi reformi kiirendamiseks ja nende meetmete tugevdamiseks, mis aitavad vanematel töötajatel teha tööd pikaajalisemalt.
- (4) Arendada sotsiaalpartneritega konsulteerides ja kooskõlas riigi tavadega poliitikat selle tagamiseks, et palkade kasv võtaks paremini arvesse tootlikkuse kasvu ja toetaks konkurentsivõimet.
- (5) Võtta meetmeid selleks, et võidelda vaesusega ja edendada sotsiaalset kaasatust, eelkõige haavatavate rühmade puhul, kelle ühiskondlik tegevus on mitmeti takistatud, laiendades erasektorist pärit tööturuteenuste pakkujate turgu, ajakohastades riiklikke tööturuteenuseid, et tõhustada nende suutlikkust oskuste ja tööturul valitseva nõudlusega kokkuviiimisel, ning fookustades toetuse madala kvalifikatsiooniga noortele. Edendada haridusreformi, võttes 2012. aasta keskpaigaks vastu koolieelse ja koolihariduse seaduse ning uue kõrghariduse seaduse.
- (6) Suurendada jõupingutusi põhiliste valitsusharude ja reguleerivate asutuste haldussuutlikkuse parandamiseks, et muuta avalikud teenused kodanike ja ettevõtjate vajadustele vastamisel tõhusamaks; kehtestada meetmed riigihangete kontrollimiseks riskihinnangute põhjal, tugevdada asutuste suutlikkust hoida ära rikkumisi ja nende

⁶ Ette nähtud nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 9 lõikes 3.

eest karistada, et parandada riigi vahendite kasutamisel teenuste kvaliteeti ning kvaliteedi ja hinna suhet.

- (7) Kaotada turule sisenemise tõkked, kokkulepped tagatud kasumi kohta ja hinna kontrollimine ning tagada Bulgaaria energiainspektsiooni täielik sõltumatus, et avada elektri- ja gaasiturg suuremale konkurentsile. Kehtestada stiimulid hoonete energiatõhususe tagamiseks.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*