



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.6.2011
SEK(2011) 818 slutlig

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2011

och rådets yttrande

om Bulgariens uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014

{SEK(2011) 711 slutlig}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Bulgariens nationella reformprogram 2011

och rådets yttrande

om Bulgariens uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation²,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

- (1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för sysselsättning och tillväxt, Europa 2020-strategin. Denna strategi bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder måste vidtas för att stimulera EU:s potential för hållbar tillväxt och konkurrenskraft.
- (2) Rådet antog den 13 juli 2010 en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik³, vilka tillsammans utgör de ”integrerade riktlinjerna”. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT C , , s. .

³ Upprätthålls för 2011 genom rådets beslut 2011/308/EU av den 19 maj 2011.

- (3) Den 12 januari 2011 antog kommissionen den första årliga tillväxtöversikten, varigenom en ny era av ekonomisk styrning i EU och den första europeiska planeringsterminen för förhandsintegrerad politisk samordning inleddes, med förankring i Europa 2020-strategin.
- (4) Den 25 mars 2011 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för konsolidering av de offentliga finanserna och strukturreformer (i linje med rådets slutsatser av den 15 februari och den 7 mars 2011 och med hänvisning till kommissionens årliga tillväxtöversikt). Europeiska rådet underströk behovet av att ge prioritet åt att sanera budgetarna och återställa hållbara offentliga finanser, minska arbetslösheten genom arbetsmarknadsreformer och göra nya insatser för att öka tillväxten. Medlemsstaterna uppmanades att omsätta dessa prioriteringar i konkreta åtgärder som ska ingå i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.
- (5) Den 25 mars 2011 uppmanade Europeiska rådet också de medlemsstater som deltar i euro plus-pakten att i tid lägga fram sina åtaganden så att de kan tas med i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.
- (6) Den 15 april 2011 lade Bulgarien fram 2011 års uppdatering av konvergensprogrammet, omfattande perioden 2011–2014, och sitt nationella reformprogram för 2011. För att kunna beakta inbördes samband mellan de båda programmen har de granskats samtidigt.
- (7) I och med den ekonomiska krisen avbröts en period av kraftig tillväxt understödd av ett betydande inflöde av utländska direktinvesteringar och en stark kreditexpansion. BNP ökade på nytt andra halvåret 2010, efter att ha minskat kumulativt med 7,1 % från högsta till lägsta nivå, vilket medförde i det närmaste nolltillväxt i reala termer under 2010. De viktigaste tillväxtmotorerna var en kraftig exportuppgång och lagerpåfyllning. Den offentliga sektorns finanser gick från ett överskott före krisen till ett underskott på 4,7 % av BNP under 2009 och 3,3 % av BNP under 2010. Samtidigt som produktionen och sysselsättningen ökade inom exportindustrin, hämmades återhämtningen under det gångna året av en dämpad aktivitet i byggbranschen, fastighetsbranschen och detaljhandeln. Sysselsättningen fick ta den värsta stöten av produktionsminskningen, med en förlust av 358 000 arbetstillfällen sedan högstanivån 2008. Som ett resultat av detta ökade arbetslösheten flera procentenheter till 10,2 % 2010, och sysselsättningen förväntas på medellång sikt inte återgå till den nivå som rådde före krisen.
- (8) Baserat på en bedömning av det uppdaterade konvergensprogrammet enligt rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för de finanspolitiska beräkningarna bygger på mer optimistiska tillväxtberäkningar än kommissionens prognos. Under 2010 gjordes en betydande korrigerings av de offentliga finanserna i början av programperioden på över 2 procentenheter i strukturella termer, men under 2011 ligger den finanspolitiska korrigeringen för 2011 långt under den rekommenderade korrigeringen på minst 0,75 % av BNP. I det uppdaterade konvergensprogrammet förutses visserligen en korrigerings av det alltför stora offentliga underskottet under 2011 i enlighet med rådets rekommendation, samt ytterligare minskningar därefter, men uppdateringen innehåller inte tillräckligt detaljerade upplysningar om de finanspolitiska åtgärder som planeras för att uppnå de finanspolitiska målen 2012–2014. Det nedskrivna målet på medellång sikt om ett strukturellt underskott på 0,6 % av BNP är också ambitiösare än den

erfordrade miniminivån. Detta återspeglar målen i stabilitets- och tillväxtpakten och beräknas kunna uppnås i slutet av programperioden (2014). Den planerade årliga genomsnittliga finanspolitiska ansträngningen i strukturella termer under perioden 2012–2014, efter den planerade korrigeringen av det alltför stora underskottet under 2011, ligger långt under den rekommenderade årliga miniminivån i strukturella termer på 0,5 % av BNP. Med beaktande av de successivt förbättrade ekonomiska utsikterna bör syftet med programmet vara att påskynda uppnåendet av målet på medellång sikt. Om en försiktig uppskattning av den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt görs, och denna jämförs med den förväntade ökningen av budgetutgifterna 2012–2013, tycks nämnda förväntade ökning vara något optimistisk, vilket innebär en risk för de offentliga finanserna i strukturella termer på medellång sikt.

- (9) Om det alltför stora underskottet korrigeras senast i slutet av 2011 kommer detta att bidra till att återskapa förtroendet och stärka trovärdigheten hos regeringens politik. På medellång sikt är det viktigt att målet om en litet strukturellt underskott på 0,6 % av BNP uppnås för att garantera ett finanspolitiskt stöd till den befintliga penningpolitiken. Konsolideringen av finanspolitiken försvåras dock av ineffektivitet i den offentliga sektorn, vilket kan leda till ett betydande utgiftstryck samtidigt som budgetintäkterna sannolikt kommer att vara strukturellt sett lägre än under de år av högkonjunktur som föregick krisen. Därför krävs det ambitiösa reformer av de offentliga finanserna för att den finanspolitiska korrigeringen ska kunna genomföras och för att garantera finansiering av nödvändiga strukturella reformer, bl.a. den medfinansiering som krävs för projekt med EU-stöd.
- (10) Bulgariens finanspolitiska resultat var relativt goda i den gynnsamma ekonomiska kontext som rådde före krisen. De finanspolitiska målen nåddes konsekvent, och betydande finanspolitiska buffertar ackumulerades. På grund av den ekonomiska krisen uppstod 2009 för första gången på många år ett budgetunderskott i Bulgarien och man bröt mot regeln om att budgeten ska vara balanserad eller ha ett överskott och att de offentliga utgifterna ska understiga 40 % av BNP. Detta hängde delvis samman med svagheter i planeringen och kontrollen av utgifter. Det återspeglade vidare det faktum att de icke förutsebara inkomsterna från den blomstrande ekonomiska aktiviteten före krisen användes till att finansiera ett relativt kraftigt ökat antal tillfälliga insatser och sänkta socialförsäkringsavgifter. För att åtgärda dessa problem tog myndigheterna ett flertal initiativ för att förbättra planeringen och kontrollen av utgifterna och rapporteringssystemen, bl.a. antogs ett omfattande lagstiftningspaket för att skärpa de finanspolitiska reglerna och stärka det finanspolitiska ramverket på medellång sikt. Detta förväntas öka budgetdisciplinen och förutsägbarheten hos politiken, minska den makroekonomiska instabiliteten och se till att politiken blir mindre konjunkturförstärkande.
- (11) De år av högkonjunktur som föregick krisen kännetecknades av en kraftigt ökad arbetskraftsbrist och stora löneökningar, som överträffade produktivitetsökningen. Under det fjärde kvartalet 2007 var löneökningarna som störst och uppgick till 20 %. Efter konjunkturedgången har lönerna börjat minska, även om löneökningarna förblev relativt höga och uppgick till nästan 10 % 2010 för anställda med anställningsavtal (omkring 65 % av arbetskraften). Om man lyckas anpassa löneökningen efter produktivitetsökningen kommer detta att underlätta en intern omstrukturering av ekonomin i riktning mot produktiva och exportinriktade sektorer.

- (12) Förekomsten av hinder för deltagande på arbetsmarknaden återspeglar delvis bristen på lämpligt riktade och skräddarsydda arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ineffektiva och otillräckligt finansierade arbetsförmedlingar. De offentliga tjänsterna på områdena aktivering av arbetslösa, arbetsförmedling och omskolning är av dålig kvalitet, och de offentliga utgifterna på dessa områden är låga. De aktiva arbetsmarknadsåtgärderna har även begränsad täckning: endast 12 % av de arbetssökande deltar i aktiveringsåtgärder. Om mer regionbaserade sysselsättningsprogram, och storskaliga utbildningsprogram inom ramen för de europeiska strukturfonderna, lanserades skulle detta ha en positiv inverkan på kort sikt. Men om kapaciteten att övervaka programmen och utvärdera programresultaten är dålig, så hindrar detta utformningen av politiken. Såsom påpekades i en rapport nyligen som utarbetats på uppdrag av den offentliga arbetsförmedlingen ("utvärdering av nettoeffekterna av aktiva arbetsmarknadsåtgärder i Bulgarien"), skulle mer individanpassade och högkvalitativa tjänster och en bättre infrastruktur i fråga om arbetsförmedlingar vara effektivare för att hjälpa de arbetslösa att hitta ett jobb.
- (13) Den ekonomiska krisen fortsätter att påverka arbetsmarknaden. Arbetslösheten har ökat från 5,4 % 2008 till 10,2 % 2010, och nådde 23,2 % bland unga (15–24 år) 2010. Krisen drabbade i synnerhet dem med låga kvalifikationer (inklusive en stor del av den romska minoriteten), som utgör nästan 70 % av de arbetslösa. Andelen långtidsarbetslösa (46 % 2010) är högre än EU-genomsnittet (40 % 2010), och det finns en risk att denna typ av arbetslöshet blir strukturell. Förvärvsfrekvensen hos unga har konsekvent legat på under två tredjedelar av EU-genomsnittet (29,5 % 2009; EU: 43,8 %). Sysselsättningsgraden för unga var 24,8 % 2009 (35,2 % i EU). Bulgarien har även den högsta andelen unga som varken följer en utbildning eller arbetar (19,5 % av unga mellan 15 och 24 år). En av de största hindren för ungas deltagande på arbetsmarknaden är bristen på möjligheter att kombinera utbildning och arbete, särskilt praktiktjänstgöring och lärlingsplatser inom deras studieområde, vilket underlättar inträdet på arbetsmarknaden.
- (14) Trots att andelen personer med avslutad utbildning ligger över genomsnittet, är andelen personer med dålig läs- och räkneförmåga över 40 %. Detta visar att det finns utrymme för förbättringar i utbildningssystemet, för att bättre anpassa detta till behovet på arbetsmarknaden. Lagen om förskole- och skolutbildning, som är under utarbetande och som bygger vidare på de positiva resultaten från den nyligen genomförda reformen för decentralisering av skolsystemet, förväntas erbjuda vissa lösningar på hur systemet kan stärkas, bland annat i fråga om ekonomiskt oberoende, deltagandegrad i förskoleutbildning och extern utvärdering, samt säkerställande av ansvarighet. Andelen elever som slutar skolan i förtid (14,7 % 2009) ligger nära EU-genomsnittet, men bland Romerna är den särskilt hög (uppskattningsvis 43 % 2008). Andelen personer med eftergymnasial utbildning (27,9 % 2009) ligger under EU-genomsnittet (32,2 %). Bulgarien har kraftigt senarelagt sin reform av den högre utbildningen. Den nya lagen om högre utbildning, som lades fram redan 2010 men därefter drogs tillbaka, kommer om den antas att utgöra ett viktigt steg för att tillfredsställa reformbehoven.
- (15) Pensionsreformen som det fattades beslut om 2010, är inte kopplad till den förväntade livslängden eller situationen inom hälso- och sjukvården och långvården. Reformen genomförs 2011–2026, och huvuddelen av åtgärderna inleds under andra halvan av perioden, vilket kan innebära en risk för både genomförandet och hållbarheten hos den första pelaren i pensionssystemet.

- (16) Bulgariens invånare är fattigare än EU-genomsnittet (41,9 % av befolkningen är utsatt för allvarlig materiell fattigdom, jämfört med 8,1 % i EU) Omkring 66 % av de äldre löper risk att drabbas av fattigdom, vilket är avsevärt högre än EU-genomsnittet. Det finns tecken på att levnadsvillkoren har försämrats under de senaste två åren. Huruvida man uppnår det nationella reformprogrammets mål om minskad fattigdom är, med beaktande av den demografiska situationen, i stor utsträckning beroende av att de politiska åtgärderna till förmån för äldre arbetstagare och missgynnade personer utformas på ett lämpligt sätt och de sociala transfereringar är adekvata. I reformprogrammet aviseras att en operativ strategi för integrering av Romerna (uppskattningsvis 10 % av befolkningen) ska utarbetas för att ta sig an de många hinder som finns inom sysselsättning, utbildning, hälso- och sjukvård och bostäder inom ramen för en enda övergripande handlingsplan.
- (17) Ineffektiviteten hos de offentliga tjänsterna är ett hinder för ekonomisk tillväxt. Trots den rationalisering av den offentliga förvaltningen som gjorts nyligen inom ramen för reformen har inget gjorts för att höja kompetensen hos personalen och öka kapaciteten i centrala myndighetsfunktioner. Bulgarien har mycket låg spridning av fast bredband – 14,9 % vilket är näst lägst i EU och även begränsar införandet av tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg.
- (18) Andelen oegentligheter i samband med offentlig upphandling uppgår till 60 % av alla förfaranden som kontrollerats och är till och med högre vid stora offentliga infrastrukturprojekt, där myndigheterna är skyldiga att göra en förhandskontroll. Den statliga finansinspektionen har sett sin kapacitet skäras ned kraftigt, och som ett resultat av detta utförde den endast efterhandskontroller i 12 % av alla offentliga upphandlingsförfaranden 2009.
- (19) Bulgariens ekonomi är en av de mest energiintensiva i hela EU. Ett tydligt exempel är bostadsuppvärmningen, där dåligt underhållna fastigheter med många lägenheter står för huvuddelen av problemet. Tack vare de ändringar som gjort nyligen i reglerna om stödberättigande har möjligheten uppkommit att utnyttja EU:s strukturfonder för att stödja investeringar i energieffektivitet. Få investeringar har gjorts, medan inkomsterna från energi- och transportskatter har fallit i förhållande till BNP och även i förhållande till skatten på arbete, vilken ligger klart över EU-genomsnittet. Tillträdet till energimarknaden hindras av begränsad konkurrens och dolda prissättningsmekanismer.
- (20) Bulgarien har gjort flera åtaganden inom euro plus-pakten⁴. På det finanspolitiska området anges i åtagandena att hållbarheten i de offentliga finanserna kommer att understödjas av pensionsreformsåtgärder, av insatser för att garantera resultatbaserade löner i offentliga sektorn genom att frysa pensionerna och lönerna fram till 2013, och av en förstärkning av landets finanspolitiska ramverk genom antagande av en ekonomisk stabilitetspakt som inkluderar bindande numeriskt angivna finanspolitiska regler. För att främja sysselsättningen kommer åtgärder att vidtas för att minska andelen svart arbetet och öka deltagande på arbetsmarknaden. De konkurrenskraftshöjande åtgärderna inriktas på att minska de administrativa bördorna och öka e-förvaltningen, öka tillträdet till utbildning och förbättra resultaten inom utbildningssystemet. De ovanstående åtagandena gäller tre av paktens fyra områden,

⁴ Närmare uppgifter om de åtaganden som gjorts inom euro plus-pakten finns i SEK(2011) 711.

varvid finanssektorn lämnas utan beaktande. Åtagandena utgör en fortsättning på den bredare reformagenda som beskrivs i landets stabilitets- och konvergensprogram och nationella reformprogram, och en intensifiering av arbetet med de pågående reformprojekten på områdena finanspolitiska styrning, offentlig förvaltning och utbildning. Åtagandena inom euro plus-pakten har bedömts och beaktats i rekommendationerna.

- (21) Kommissionen har granskat konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet, och åtagandena inom ramen för euro plus-pakten⁵. Den har beaktat inte bara programmets och åtagandenas relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Bulgarien utan även i vilken utsträckning som EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Den anser att efter en betydande korrigerings av de offentliga finanserna i början av programperioden 2010, bör planerna för konsolidering av de offentliga finanserna 2011 genomföras som planerat och underskottet fås ned under referensvärdet på 3 % i linje med rådets rekommendation. Uppdateringen innehåller inte tillräckligt detaljerade upplysningar om de finanspolitiska åtgärder som planeras för att uppnå de finanspolitiska målen 2012–2014, och uppnåendet av målet på medellång sikt skulle ha kunnat påskyndats. Förstärkningen av landets finanspolitiska ramverk kommer att förankra budgetdisciplinen och garantera trovärdighet och tillförlitlighet hos regeringens politik på medellång sikt. Ytterligare åtgärder bör också vidtas för att stärka konkurrenskraften, hjälpa människor att hitta jobb, skydda de mest utsatta grupperna som stöter på många hinder, stärka förmågan hos den offentliga förvaltningen och tillsynsorganen, öka resurseffektiviteten och öppna fler möjligheter till investeringar och tillväxt.
- (22) Mot bakgrund av denna bedömning, och med beaktande av rådets rekommendation enligt artikel 126.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av den 2 juni 2010, har rådet granskat Bulgariens uppdaterade konvergensprogram för 2011 och dess ståndpunkt⁶ speglas bland annat i rekommendationernas punkter 1 och 2 nedan. Med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 25 mars 2011 har rådet granskat Bulgariens nationella reformprogram.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS att Bulgarien vidtar åtgärder under perioden 2011–2012 i enlighet med följande punkter:

- (1) Fortsätta med ett effektivt genomförande av budgeten för att korrigera det alltför stora underskottet 2011. Närmare specificera de åtgärder som understödjer den finanspolitiska strategin för 2012–2014 och utnyttja den pågående ekonomiska återhämtningen för att påskynda den finanspolitiska korrigeringen mot målet på medellång sikt, främst genom att hålla utgiftsökningen i linje med tillväxtpotentialen på medellång sikt, och samtidigt öka de tillväxtfrämjande offentliga utgifterna.
- (2) Vidta åtgärder för att förbättra förutsebarheten hos budgetplaneringen och dess genomförande, särskilt genom att stärka den finanspolitiska styrningen. För detta

⁵ SEK(2011) 711

⁶ Enligt artikel 9.3 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

ändamål utforma och införa bindande regler för de offentliga finanserna och ett väldefinierat finanspolitiska regelverk på medellång sikt som garanterar insyn på alla förvaltningsnivåer. Införa åtgärder för att göra budgetrapporteringen mer periodiserad.

- (3) Vidta åtgärder för att påskynda den pågående reformen av pensionssystemet och förstärka åtgärderna för att hjälpa äldre arbetstagare att stanna kvar i arbetslivet under längre tid.
- (4) I samråd med arbetsmarknadsparterna och i överensstämmelse med nationell praxis främja en politik som garanterar att löneökningarna bättre återspeglar produktivitetens utvecklingen och upprätthålla konkurrensförmågan.
- (5) Vidta åtgärder för att bekämpa fattigdom och främja social integration, särskilt bland utsatta grupper som stöter på många hinder: Utvidga marknaden för privata arbetsförmedlare, modernisera de offentliga arbetsförmedlingarna för att öka deras förmåga att matcha kompetensprofiler med efterfrågan på arbetsmarknaden, och inrikta stödet på unga med låga kvalifikationer. Driva på arbetet med utbildningsreformen genom att anta lagen om förskole- och skolutbildning och en ny lag om högre utbildning senast i mitten av 2012.
- (6) Intensifiera insatserna för att öka den administrativa kapaciteten hos centrala myndighetsfunktioner och regleringsmyndigheter för att de offentliga tjänsterna på ett effektivare sätt ska uppfylla medborgarnas och företagens behov. Införa åtgärder för att kontrollera den offentliga upphandlingen utifrån riskbedömningar, stärka myndigheternas kapacitet att förhindra överträdelser och vidta sanktioner mot sådana, för att förbättra kvaliteten och kostnadseffektiviteten hos utnyttjandet av de offentliga medlen.
- (7) Undanröja hindren för marknadstillträde, arrangemang för garanterade vinster och priskontroller, och garantera fullt oberoende för Bulgariens energitillsynsmyndighet, för att öppna upp el- och gasmarknaderna för ökad konkurrens. Införa incitament att förbättra energieffektivitet hos byggnader.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*