

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 327 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Словения за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словения за периода 2012—2015 г.

{SWD(2012) 327 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Словения за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словения за периода 2012—2015 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
2 ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012) 0048 и P7_TA(2012) 0047.

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта[5], като заедно двата акта представляват т.нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политиката по заетостта.

(3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Словения за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Словения за периода 2011—2014 г.

(4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория годишен обзор на растежа, с което постави началото на втория европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[6], в който беше посочено, че Словения ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцираната бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.

(6) На 2 март 2012 г. Европейският съвет прикани също държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите ангажименти достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните им програми за реформи.

(7) На 26 април 2012 г. Словения представи своята програма за стабилност, която обхваща периода 2012—2015 г., а на 13 април 2012 г. — своята национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията оцени също дали Словения е засегната от макроикономически дисбаланси. В своя задълбочен преглед[7] Комисията заключи, че в Словения се отчитат вътрешни дисбаланси, които се отразяват най-вече върху изчистването на дългове в корпоративния сектор и банковата стабилност. Тези вътрешни дисбаланси и потенциалните външни дисбаланси трябва да се следят внимателно и да се имат предвид при съображенията на икономическата политика, така че да се намали риска от неблагоприятни последици за функционирането на икономиката. Рекапитализацията и

[5] Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.
[6] COM(2012) 68 final.
[7] SWD(2012) 158 final.

продажбата на най-голямата банка и твърдият ангажимент за коригиране на прекомерния дефицит до 2013 г. са два важни и състоятелни елемента на подготвяната понастоящем ответна реакция. Рискът от прекомерни дисбаланси може да бъде сведен до минимум чрез бързото им и цялостно прилагане в тези области.

(8) Въз основа на оценката на програмата за стабилност за 2012 г. в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, който е залегнал в основата на бюджетните прогнози на програмата, изглежда оптимистичен в сравнение с прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. Целта на бюджетната стратегия, заложена в програмата, е дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се сведе под 3 % от БВП през 2013 г. — в срока, определен от Съвета — и след това Словения да се стреми към допълнително намаляване на дефицита, така че в общи линии страната да постигне средносрочната си бюджетна цел (СБЦ) до 2015 г. СБЦ представлява състояние на равновесие в структурно отношение, без изменение спрямо предишната програма, но не може да се счита за подходяща съгласно разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж, тъй като спрямо настоящите политики и прогнози тя не гарантира достатъчно бърз напредък в постигането на дългосрочна устойчивост. Съществува риск резултатите за дефицита да се окажат по-лоши от предвиденото поради това, че i) предвидените за периода 2013—2015 г. мерки не са достатъчно конкретизирани; ii) има отчетен преразход на текущите първични разходи; iii) като се имат предвид сравнително оптимистичният макроикономически сценарий и несигурността по отношение на последиците от наскоро приетите данъчни мерки, приходите са по-ниски; и iv) може да се наложат допълнителни операции на капиталово подпомагане и да бъдат предявени искания за плащане по гаранции. Направено въз основа на (преизчисленото) структурно салдо[8], средногодишното бюджетно подобрение за периода 2010—2013 г. се предвижда да бъде почти 1 % от БВП, което е леко по-високо от препоръчаното от Съвета. Въпреки това, прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. налага извода, че за изпълнението на препоръката за целия период на коригиране ще трябва да се положат допълнителни усилия през 2013 г. След планираната корекция на прекомерния дефицит годишните темпове на напредък в постигане на средносрочната бюджетна цел съгласно програмата отговарят на целевия показател от 0,5 % за 2015 г., определен в Пакта за стабилност и растеж, но за 2014 г. са на по-ниско равнище, а темпът на нарастване на държавните разходи, при отчитане на дискреционните мерки по отношение на приходите, съответства на целевия показател за разходите от Пакта за стабилност и растеж и за двете години, така че като цяло в програмата до голяма степен се предвижда подходящ план за корекции за постигането на СБЦ. Като се вземат предвид горепосочените рискове, напредъкът по СБЦ може да се окаже по-бавен от необходимото и през двете години. От около 48 % от БВП през 2011 г. в програмата се предвижда до 2013 г. брутният държавен дълг да достигне своята най-висока точка от 53 % (като по този начин остане под референтната стойност от 60 % от БВП), преди леко да намалее до края на периода на действие на програмата. Съществува риск прогнозите за дълга да се

[8] Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методология.

наложи да бъдат преразгледани в посока увеличаване поради възможността за по-високи дефицити, спомената по-горе, и по-големи корекции наличности—потоци. Средносрочната бюджетна рамка на Словения и правилото ѝ за разходите все още не са достатъчно стриктни и правилно насочени към постигане на СБЦ и осигуряване на дългосрочна устойчивост.

(9) Досега словенското правителство не можеше да извършва каквито и да било системни изменения на пенсионната система поради 12-месечния мораториум върху законодателството след отрицателния вот на референдума от юни 2011 г. относно предходната пенсионна реформа. Усилията за ограничаване на разходите в краткосрочен план обаче бяха продължени и станаха по-енергични през декември 2011 г. и май 2012 г. Подходящи и носещи полза в краткосрочен план, тези палиативни мерки очевидно не са достатъчни, за да бъдат решени дългосрочните предизвикателства. Правителството предвижда въвеждането в действие на новата пенсионна реформа да завърши до края на 2013 г., като тя ще се състои от многостълбова система и ще включва повишаване на действителната пенсионна възраст. Макар да не са предоставени допълнителни подробности, тези планове не изглеждат особено амбициозни. Предвид мащаба на предизвикателството, се препоръчва предприемането на цялостна реформа за решаването на следните въпроси: ниската законоустановена пенсионна възраст, разликата в законоустановената пенсионна възраст между мъжете и жените, широките възможности за ранно пенсиониране и щедрите договорености за индексиране на пенсиите. До този момент не са били предприети конкретни мерки за увеличаване на заетостта сред по-възрастните работници, въпреки че по-възрастните безработни лица са визирани като специфична целева група в насоките за изпълнение на активните мерки на пазара на труда за периода 2012—2015 г. и в плана за изпълнение на активните мерки в областта на политиката по заетост за 2012 г.

(10) Положението в словенския банков сектор понастоящем изглежда дори по-сериозно отколкото в момента на оценката от 2011 г. Целогодишните загуби на сектора през 2011 г. бяха значителни и в перспектива забавянето на икономика ще доведе до допълнителни загуби по заемите, тъй като все повече фирми се борят с обслужването на дълговете си. Като се има предвид мащабът на предизвикателството, на въведените или обявените досега мерки липсва амбиция. Спешната втората рекапитализация на най-голямата банка (*NLB*) не е напреднала. Новото правителство обяви намерението си да намали акционерното си участие в основните банки до необходимото блокиращо малцинство. Необходимо е да се изясни връзката между този по-дългосрочен стремеж и незабавната и неотложна нужда от свеж капитал, при която държавата като мажоритарен собственик несъмнено носи голямата отговорност за окончателния анализ. Наличието на ясна приватизационната стратегия, подкрепяна чрез навременно вливане на капитал за покриване на загубите, както и на гаранции за добро управление и професионално, деполитизирано ръководство ще направят тази политика и евентуалната продажба на съответните банки заслужаващи по-голямо доверие.

(11) През миналата година не бяха представени конкретни предложения за намаляване на различията между защитата, предоставена на работниците съответно по постоянни и срочни договори. Преговорите със социалните партньори по Закона за трудовите правоотношения започнаха през 2011 г., но не

беше постигнато съгласие, нито бяха приети изменения. В националната програма за реформи се посочват някои мерки за увеличаване на гъвкавата сигурност и справяне с разслояването на пазара, но не е предвиден график за тяхното приемане. С наскоро приетия Закон за уравновесяване на публичните финанси се въвеждат значително по-високи тежести (концесионни такси) върху „студентския труд“, за да се намали привлекателността на този вид правоотношения на пазара на труда, но понастоящем не се предвиждат допълнителни мерки.

(12) Системата на образование и обучение не отговаря по подходящ начин на нуждите на пазара на труда, въпреки че понастоящем в целия образователен цикъл се въвеждат услуги за професионално ориентиране и се полагат усилия за предоставяне на информация за бъдещите кариери. Не бяха предприети конкретни стъпки за създаването на система за прогнозиране на търсенето на пазара на труда. Беше поставено началото на няколко проекта, съфинансирани от Европейския социален фонд, целящи насърчаването на професии с голямо търсене на пазара на труда. Тези мерки са състоятелни, но като цяло са недостатъчни с оглед мащаба на предизвикателствата. Външната експертна оценка на общата ефективност на публичната служба по заетостта в Словения все още не е на разположение, за да бъде анализирана.

(13) Въпреки законодателните изменения от април 2011 г., с които считано от 1 януари 2012 г. Службата за защита на конкуренцията (СЗК) става независима агенция, тя все още не е такава, тъй като първо трябва да бъдат изпълнени няколко процедурни условия. Освен това, през 2011 г. ресурсите на СЗК бяха намалени. Това положение на нещата се отразява на способността ѝ да разгърне действията си по прилагане на законодателството и да придаде институционална тежест на усилията за реформи, насочени към засилване на конкуренцията. Наскоро приключи проучване за дерегулиране на професиите, но конкретните действия на политиката в тази област остават неопределени. По-общо казано, някои аспекти на правната рамка за установяването на доставчиците на услуги може да се окажат проблематични по отношение на съвместимостта им с Директивата за услугите. Общата икономическа среда се характеризира със слабости, които възпират националните и чуждестранните инвеститори и възпрепятстват бързото оздравяване на счетоводните баланси на банките, като например пряката и непряката намеса на държавата в икономиката и производствата по несъстоятелност в полза на длъжниците, които понякога се оказват проблематични. Накрая, поради нейната нарастваща значимост като транзитна страна за потоците на електроенергия националната преносна мрежа започва да се пренасища.

(14) Вследствие на голямото дискреционно увеличение през март 2010 г. минималната работна заплата като процент от средната заплата беше най-високата в ЕС за 2011 г., въпреки че минималната работна заплата остава под прага на бедност. Индексирането ѝ през следващите две години доведе до номинално увеличение от още 4 %. Това положение на нещата намалява конкурентоспособността на трудоемките промишлени отрасли и изостря структурната безработица.

(15) Словения пое редица ангажименти в рамките на пакта „Евро плюс“. Тези ангажименти и изпълнението на ангажиментите, поети през 2011 г., се отнасят

до насърчаването на заетостта, повишаването на конкурентоспособността, подобряването на устойчивостта на публичните финанси и укрепването на финансовата стабилност. Комисията оцени изпълнението на ангажиментите по пакта „Евро плюс“. Резултатите от тази оценка са взети предвид в препоръките.

(16) В рамките на Европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Словения. Тя извърши оценка на програмата ѝ за стабилност и националната ѝ програма за реформи и представи задълбочен преглед. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Словения, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—7 по-долу.

(17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Словения, като становището[9] му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(18) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи на Словения за 2012 г. и нейната програма за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 3, 6 и 7 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Словения да предприеме следните действия през периода 2012—2013 г.:

1. Да изпълни бюджета за 2012 г. и да подкрепи бюджетната стратегия за 2013 г. с достатъчно конкретизирани структурни мерки, като има готовност да предприеме допълнителни мерки, за да осигури своевременното коригиране по устойчив начин на прекомерния дефицит и извършването на структурната корекция, посочена в препоръките на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит. Впоследствие да направи адекватна структурна корекция, за да осъществи достатъчен напредък в постигането на подходяща средносрочна бюджетна цел по бюджетното салдо, включително спазването на целевия показател за разходите. Да укрепи средносрочната бюджетна рамка, включително правилото за разходите, като я направи по-стриктна и прозрачна.

2. Да предприеме спешни мерки, за да гарантира дългосрочната устойчивост на пенсионната система, като в същото време се запази подходящият размер на пенсиите, чрез i) изравняване на законоустановената пенсионна възраст на мъжете и жените; ii) увеличаване на законоустановената пенсионна възраст в съответствие с увеличената продължителност на живота; iii) намаляване на възможностите за ранно пенсиониране; и iv) преразглеждане на системата за индексиране на пенсиите. Да увеличи равнището на заетост на по-възрастните работници чрез по-нататъшно развиване на активни политики на пазара на труда и мерки за учене през целия живот.

[9] Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

3. Да предприеме необходимите мерки за създаването на достатъчни капиталови маржове в банковия сектор и силно да насърчи оздравяването на счетоводните баланси, така че да може да се възобнови нормалното отпускане на заеми за производствени дейности. Да получи за системно значимите банки действителна проверка от трета страна на приблизителната оценка на загубите от заеми, извършена в рамките на стрес тестове.

4. В консултация със социалните партньори и в съответствие с националните практики да измени законодателството за защита на заетостта по отношение на постоянните договори, за да намали разслояването на пазара на труда. Да продължи усилията за справяне с паралелния пазар на труда, създаден от студентския труд.

5. Да подобри напасването между професионалните квалификации и търсенето на пазара на труда, особено тези на нискоквалифицираните работници и завършващите висше образование, и да продължи реформите в професионалното образование и обучение.

6. Да предприеме по-нататъшни стъпки в подкрепа на отварянето на пазара и да ускори реорганизирането на професионалните услуги. Да подобри икономическата средата чрез i) привеждането в действие на реформата на Службата за защита на конкуренцията, ii) създаването на рамка, гарантираща на държавните предприятия независимо ръководство и високи стандарти за корпоративно управление и iii) подобряване на производствата по несъстоятелност, по-специално по отношение на своевременността и ефективността им.

7. След консултация със социалните партньори и в съответствие с националната практика да гарантира, че нарастването на заплатите, включително адаптирането на минималната работна заплата, благоприятства конкурентоспособността и създаването на работни места.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател