ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 11 юли 2017 година

относно националната програма за реформи на Словения за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словения за 2017 г.

(2017/C 261/23)

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,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 16 ноември 2016 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Словения е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. В същия ден Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 21 март 2017 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“) ([3]).

(2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Словения следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 1—3 по-долу.

(3) Докладът за Словения за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бе оценен напредъкът на Словения в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, и напредъкът на Словения по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включваше също така задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 22 февруари 2017 г. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Словения са налице макроикономически дисбаланси. По-конкретно, слабостите в банковия сектор, корпоративният дълг и фискалните рискове водят до уязвимост. Финансовите дисбаланси се коригират постепенно предвид възобновения растеж. Корпоративният сектор претърпя значително

([1]) ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
([3]) ОВ C 92, 24.3.2017 г., стр. 1.

намаляване на дълга, а частните инвестиции бяха възобновени, включително под формата на преки чуждестранни инвестиции, въпреки че входящите преки чуждестранни инвестиции остават ниски в сравнение със сходните държави членки в региона. Публичният дълг достигна своя връх през 2015 г. и през идните години се очаква низходяща корекция. Напредъкът на преструктурирането на банковия сектор съвпадна с бързия спад на дела на необслужваните кредити, който се очаква да продължи да спада. Правителството взе необходимите мерки за консолидиране и преструктуриране на банковия сектор, както и за подобряване на управлението на държавните предприятия. Необходими са обаче допълнителни мерки на политиката за справяне с корпоративния дълг и оставащите слабости във финансовия сектор, за да се гарантира дългосрочната устойчивост на публичните финанси, както и за подобряване на бизнес средата.

(4) Словения представи своята програма за стабилност за 2017 г. на 28 април 2017 г., а своята национална програма за реформи за 2017 г. — на 3 май 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(5) Съответните специфични за страната препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([1]), когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

(6) Понастоящем спрямо Словения се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. В своята програма за стабилност за 2017 г. правителството очаква номиналният дефицит да се подобри до 0,8 % от БВП през 2017 г., след което да достигне излишък от 0,4 % от БВП през 2020 г. Средносрочната бюджетна цел — балансиран бюджет в структурно изражение, което не отговаря на изискванията на Пакта за стабилност и растеж — е планирана да бъде постигната до 2020 г. Въз основа на преизчисленото ([2]) структурно салдо обаче средносрочната бюджетна цел не би била постигната до края на програмния период. Според програмата за стабилност за 2017 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне до 77,0 % от БВП през 2017 г. и да продължи да намалява до 67,5 % от БВП през 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. В същото време необходимите мерки в помощ на планираните цели от 2017 г. нататък все още не са достатъчно конкретни.

(7) В програмата за стабилност за 2017 г. се посочва, че въздействието на извънредния приток на бежанци върху бюджета е значително през 2016 г. и 2017 г. и се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Според Комисията допустимите допълнителни разходи за извънредния приток на бежанци през 2016 г. възлизат на 0,07 % от БВП. Този размер остава непроменен в сравнение с проекта на бюджетен план за 2017 г., който потвърди предвижданията на програмата за стабилност за 2016 г. За 2017 г. в програмата за стабилност е включено искане за 0,07 % от БВП, като Комисията ще има предвид допълнителното въздействие в размер на 0,01 % от БВП. Разпоредбите, съдържащи се в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97, позволяват посрещането на тези допълнителни разходи, доколкото притокът на бежанци и мерките във връзка със сигурността са свързани с необичайни събития, отражението им върху публичните финанси на Словения е значително и устойчивостта не би била засегната, ако се разреши временно отклоняване от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. Ето защо размерът на изискваната корекция за постигане на средносрочната бюджетна цел за 2016 г. бе намален, за да се вземат под внимание тези допълнителни бюджетни разходи. Що се отнася до 2017 г., през пролетта на 2018 г. ще бъде направена окончателната оценка, включително относно допустимите суми, въз основа на наблюдаваните данни, предоставени от словенските органи.

([1]) Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

([2]) Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и временните мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

(8) На 12 юли 2016 г. Съветът препоръча на Словения да постигне годишна фискална корекция от поне 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2017 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. има риск от известно отклонение от това изискване през 2017 г.

(9) През 2018 г., с оглед на фискалното си положение и по-специално на равнището на дълга, се очаква Словения да осъществи допълнителни корекции към постигане на подходящата средносрочна бюджетна цел. Според общоприетата таблица за корекциите съгласно Пакта за стабилност и растеж, тези корекции налагат изискването номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи ([1]) да не превишава 0,6 %. Това би съответствало на структурна корекция от 1 % от БВП. Ако политиката не бъде променена, съществува риск от значително отклонение от това изискване през 2018 г. Словения се очаква да се съобрази с правилото за дълга през 2017 г. и 2018 г. Като цяло Съветът е на мнение, че Словения трябва да бъде готова да предприеме допълнителни мерки през 2017 г. и че ще са необходими допълнителни мерки през 2018 г., за да се съобрази с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Както е предвидено обаче в Регламент (ЕО) № 1466/97, оценката на бюджетните планове и бюджетните резултати следва да взема под внимание бюджетния баланс на държавите членки предвид условията на икономическия цикъл. Както се припомня в съобщението на Комисията относно европейския семестър за 2017 г., придружаващо тези специфични за отделните държави препоръки, при оценката на проекта на бюджетния план за 2018 г. и при последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да се вземе предвид целта за постигане на фискална позиция, допринасяща за засилването на процеса на възстановяване и за гарантиране устойчивостта на публичните финанси на Словения. В този контекст Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да извърши цялостна оценка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, по-специално в условията на икономическия цикъл в Словения. Освен това е налице значителна несигурност относно цикличната позиция в конкретния случай на Словения поради особено голямото свиване на икономиката през периода 2008—2013 г. и големите структурни реформи и реформи във финансовия сектор, които се осъществяват в момента.

(10) Със Закона за фискалните правила, приет през юли 2015 г., бе въведена средносрочна бюджетна рамка за сектор „Държавно управление“. За да се осигури функционирането му, са необходими някои изменения на Закона за публичните финанси. Правителството пое отначало ангажимент за това преразгледаният Закон за публичните финанси да се приеме в рамките на шест месеца след приемането на Закона за фискалните правила. Този срок обаче беше отлаган неколкократно, а преразгледаният закон все още не бе предаден на Парламента за обсъждане. Преразгледаният Закон за публичните финанси представлява едно от правните средства, с които се транспонира в националното законодателство Директива 2011/85/ЕС на Съвета ([2]), което държавите членки бяха задължени да извършат до края на 2013 г. Членовете на фискалния съвет бяха назначени на 21 март 2017 г.

(11) Големият публичен дълг в размер на 79,7 % от БВП през 2016 г. представлява източник на уязвимост за публичните финанси на Словения. Населението на страната застарява по-бързо от това на повечето държави членки. Словения е изправена пред сериозни рискове по отношение на дългосрочната устойчивост на публичните финанси, а от всички държави членки, при нея се отчита най-високият показател за дългосрочна липса на устойчивост, произтичащ от прогнозираното увеличение на публичните разходи, свързани с пенсиите, здравеопазването и дългосрочните грижи.

(12) Правителството представи предложения за реформа на здравеопазването. Проектът на закон за здравеопазването и здравното осигуряване, който е основна част на реформата, бе представен за обществена консултация през февруари 2017 г. и е предвиден за внасяне в Народното събрание до лятото на 2017 г. Спазването на предвидения график е важно и би трябвало да позволи законът да влезе в сила още през 2017 г. През декември 2016 г. бяха представени предложенията за поправки на Закона за здравните услуги и Закона за правата на пациентите и беше приет новият Закон за аптеките. Оставащите предизвикателства са свързани с управлението и резултатите от дейността на болниците, първичната помощ, която упражнява контрол на достъпа до болнични грижи, болничните платежни системи, оценките на здравните технологии, както и информационните системи. Освен това ползите от централизираното възлагане на обществени поръчки за медицински продукти и услуги остават до голяма степен неоползотворени, а се подготвя нова централизация на обществените поръчки за лекарства, която би могла да спомогне за това обществените поръчки да станат по-прозрачни и ефективни по отношение на разходите. Постигането на напредък в реформата на системата за дългосрочни грижи също е значително предизвикателство. Към този момент в Словения не съществува интегрирана система за дългосрочни грижи. Подготвя се пилотен проект за определяне на нуждите от дългосрочни грижи.

([1]) Нетните държавни разходи се състоят от общите държавни разходи без лихвените разходи, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Брутото образуване на основен капитал, финансирано от държавата, се разсрочва през 4-годишен период. Дискреционните мерки по отношение на приходите или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

([2]) Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41).

(13) Бялата книга за пенсиите беше одобрена от правителството през април 2016 г. и с нея бе стартирана обществена консултация относно бъдещето на пенсионната система. Все още липсват обаче конкретни законодателни предложения. Предизвикателства за бъдещето са да се осигури дългосрочна устойчивост и адекватност на пенсионната система чрез адаптиране на законоустановената пенсионна възраст към нарастването на средната продължителност на живота и насърчаването на по-късното пенсиониране, да се увеличи обхватът на допълнителните пенсионни схеми, да се обхванат по подходящ начин различните пътища за професионално развитие и да се намалят рисковете от бедност сред хората в напреднала възраст.

(14) Пазарът на труда и социалните тенденции продължиха да се подобряват. Създаването на работни места се ускори и безработицата намалява. Процентът на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване намаля, но остава на равнище над средното за Съюза за възрастните хора. Подобрението на пазара на труда предлага възможност за осигуряване на заетост за по-възрастните работници, но тяхното равнище на заетост остава ниско. Пенсионирането чрез системата за осигуряване срещу безработица става все по-често през последните години. Дълготрайната безработица остава над равнищата от периода преди кризата и обхваща повече от половината от всички безработни. Повече от 40 % от всички дълготрайно безработни са на над 50-годишна възраст и почти половината от тях са без работа в продължение на две или повече години. Със социалните партньори бяха изготвени и обсъждани анализ и план за действие, който има за цел да се увеличи равнището на заетост на по-възрастните работници. Навременното изпълнение на плана за действие може да допринесе за подобряване на активизирането на по-възрастните работници. Равнището на заетост на нискоквалифицираните работници продължава да бъде ниско и е значително под равнището отпреди кризата и под средната стойност за Съюза. Планът за изпълнение на активната политика по заетостта, приет през януари 2016 г., продължава да следва текущия подход, а разходите в тази област все още са на ниско равнище. По-възрастните и нискоквалифицираните работници продължават да бъдат слабо представени при мерките за активна политика по заетостта. Сегментирането на пазара на труда продължава да е предизвикателство въпреки реформата през 2013 г.

(15) Въпреки че равнището на необслужваните кредити все още е високо, то стабилно спада. Националната банка на Словения изпълни редица мерки, които предоставят на банките стимули за намаляване на необслужваните им кредити по устойчив начин. Натискът, оказван от стремежа към намаляване на дълга, започна да спада, но потокът от кредити за предприятията продължава да се свива. Напредъкът в намаляването на дълга е неравномерен при отделните предприятия. Консолидирането и преструктурирането на банковия сектор напредват с обединяването на три банки през 2016 г. Словения се ангажира да продаде поне 50 % от участието си в капитала на най-голямата държавна банка до 31 декември 2017 г., а други 25 % от участието без един дял до 31 декември 2018 г. Преразглеждането на законодателната рамка допълнително засили капацитета за корпоративно преструктуриране на Дружеството за управление на банкови активи. Необслужваните кредити остават на високо равнище сред МСП. За да се отстрани проблема, с помощта на Световната банка бе изготвен систематичен подход за преструктуриране на необслужваните кредити на МСП. Освен това правителството прие проектозакон за създаване на централен кредитен регистър, за да се даде възможност за по-ефективно управление на риска и намаляване на риска от задлъжняване.

(16) Достъпът до алтернативни източници за финансиране на кредитоспособните предприятия е много ограничен. Предимно Словенският фонд за предприятията и *Slovenska izvozna in razvojna banka* (банка SID) въведоха нови дългови инструменти за МСП, включително мерки, като микрокредити. Схема за предстартово финансиране бе осъществена през 2016 г. от Словенския фонд за предприятията— нейни бенефициери бяха малко под 50 МСП. Други алтернативни инструменти за финансиране, включително фондове за рисков капитал и собствен капитал с използване на ЕСИ фондове, могат да бъдат важен източник на допълнително финансиране, но остават до голяма степен неизползвани.

(17) Изпълнението на стратегията за развитието на публичната администрация за периода 2015—2020 г. е в ход и е постигнат известен напредък. Бяха обаче забавени някои конкретни мерки, като например приемането на Закона за публичната служба. Очаква се правителствената програма за намаляване на административната тежест да е създала общо икономии в размер на 365 милиона евро между 2009 г. и 2015 г. и да са изпълнени почти 60 % от 318 мерки за намаляване на административната тежест. Частните инвестиции обаче продължават да бъдат възпрепятствани от сложните и дълги административни процедури, особено в строителството и териториалното устройство. Ефективността и качеството на съдебната система бяха подобрени, но при търговските дела все още отнема много време насрочването на първото изслушване и жалбите не могат да бъдат подавани с електронни средства. Въпреки приемането на някои ключови антикорупционни реформи, като програмата за нулева толерантност към корупцията, възприемането на корупцията остава отрицателно и изглежда влияе на бизнес решенията. След като модернизирането на регламентирането на професиите отначало отбеляза напредък, реформите бяха забавени. Премахването на ограничителните бариери във връзка с регламентирането на професиите може да подкрепи конкуренцията на пазарите на професиите.

(18) Държавното участие в икономиката продължава да е високо въпреки приватизационната програма, стартирана през 2013 г. Държавата е най-големият работодател, управител на активи и държател на корпоративен дълг в Словения. В съчетание със слабото корпоративно управление, големият дял на държавната собственост имаше значителни фискални и икономически последици. Те се оценяват на 13 милиарда евро или около една трета от БВП през периода 2007—2014 г., главно поради мерките за стабилизиране на финансовия сектор и нереализираните печалби на държавните предприятия в сравнение със съответните частни предприятия. Резултатите на държавните предприятия започнаха да се подобряват, подкрепени от нова система за корпоративно управление, но продължават да съществуват

рискове. До края на 2015 г. бяха постигнати резултати на по-добра рентабилност на предприятията под управлението на словенския държавен холдинг, макар и под междинната цел, заложена в стратегията на управление. През януари 2017 г. правителството одобри план за управление на активите за 2017 г., съдържащ количествено определяне на показатели за всяко отделно държавно предприятие и актуализиращ списък на активи за продажба. Същевременно все още не е извършено преразглеждането на стратегията за управлението на активите, одобрена за първи път от парламента през 2015 г., като правителството отложи решението си за втората половина на 2017 г. Въпреки че в края на февруари 2017 г. бе назначен нов председател на управителния съвет, пълният надзорен съвет все още не установен.

(19) В рамките на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Словения и го публикува в доклада за страната от 2017 г. Тя извърши и оценка на програмата за стабилност за 2017 г., на националната програма за реформи за 2017 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Словения през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Словения, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.

(20) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2017 г., като становището ([1]) му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(21) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2017 г. и програмата за стабилност за 2017 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 и 3 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Словения да предприеме следните действия през 2017 г. и 2018 г.:

1. Да положи значително фискално усилие през 2018 г. в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, като отчита необходимостта от укрепване на текущото възстановяване и осигурява устойчивост на публичните финанси на Словения. Да приеме и изпълни предложената реформа на системата на здравеопазване и да приеме планираната реформа на дългосрочните грижи, като увеличи ефективността на разходите, достъпността и качеството на грижите. Да използва изцяло потенциала на централизираните процедури за възлагане на обществени поръчки в сектора на здравеопазването. Да приеме необходимите мерки за осигуряване на дългосрочната устойчивост и адекватност на пенсионната система.

2. Да увеличи усилията за подобряване на пригодността за заетост на нискоквалифицираните и по-възрастните работници, по-специално посредством целенасочено учене през целия живот и мерки за активизиране.

3. Да подобри условията на финансиране, включително чрез улесняване на трайното преструктуриране на необслужваните кредити и на достъпа до алтернативни източници на финансиране. Да следи за пълното прилагане на стратегията на дружеството за управление на банкови активи. Да намали административната тежест за предприятията, произтичаща от правилата относно териториалното устройство и разрешителните за строителство, и да осигури добро управление на държавните предприятия.

Съставено в Брюксел на 11 юли 2017 година.

За Съвета

Председател

T. TÕNISTE

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