

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 524 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Словения за 2019 г. и съдържаща
становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словения за 2019 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Словения за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словения за 2019 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 политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 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 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който Словения не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната („препоръка за еврозоната“).
- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

Словения следва да гарантира пълното и своевременно изпълнение на препоръката за еврозоната в съответствие с препоръки 1—3 по-долу. По-специално намаляването на регулаторните ограничения ще подпомогне изпълнението на първата препоръка за еврозоната, що се отнася до устойчивите пазари на продукти и услуги, а съсредоточаването на свързаната с инвестициите икономическа политика в посочените области ще подпомогне изпълнението на втората препоръка за еврозоната, що се отнася до подкрепата на инвестициите.

- (3) Докладът за Словения² за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Словения по изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, и напредъкът на държавата по изпълнението на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 15 април 2019 г. Словения представи своята национална програма за реформи за 2019 г., а на 26 април 2019 г. — своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат взети под внимание взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава 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 Съвета³, 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 ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление⁴.
- (6) Спрямо Словения понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В програмата си за стабилност за 2019 г. правителството очаква номиналният излишък да нарасне на 0,9 % от БВП през 2019 г. и след това да достигне 1,2 % от БВП през 2022 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо средносрочната бюджетна цел, която беше променена от структурен излишък в размер на 0,25 % от БВП през 2019 г. на структурен дефицит в размер на 0,25 % от БВП от 2020 г. нататък, се планира да бъде постигната до 2021 г.⁵ Според програмата за стабилност за 2019 г. се очаква съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да продължи да намалява до 65,4 % от БВП през 2019 г. и до 54,7 % от БВП през 2022 г.

² SWD(2019) 1023 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и временните мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е благоприятен.

- (7) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Словения да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁶ не надвишава 3,1 % през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,65 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. съществува риск от значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2019 г.
- (8) През 2020 г. Словения би трябвало да постигне своята средносрочна бюджетна цел. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. това е съвместимо с максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи в размер на 4,0 %, което съответства на структурна корекция в размер на 0,5 % от БВП. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., базираща се на допускането, че политиките ще останат непроменени, се очаква Словения да се доближи до средносрочната си бюджетна цел през 2020 г. Поради това настоящата оценка сочи, че има риск от известно отклонение през 2020 г. Въпреки че понастоящем очакваният номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи сочи, че съществува риск от известно отклонение от изискването през 2020 г., той сочи, че съществува риск от значително отклонение от изискването през 2019 г. и 2020 г., взети заедно. Ако вече не се очаква структурното салдо да бъде близко до средносрочната бюджетна цел, при извършването на бъдещи оценки цялостна оценка ще трябва да вземе предвид евентуално отклонение от изискването. Според прогнозите Словения ще спазва правилото за дълга през 2019 г. и 2020 г. Като цяло Съветът е на мнение, че необходимите мерки трябва да бъдат предприети през 2019 г. и че Словения трябва да бъде готова да предприеме допълнителни мерки от 2020 г., за да бъдат спазени разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (9) Застаряването на населението ще натовари допълнително системите за здравеопазване и дългосрочни грижи на Словения. Финансирането за системата на здравеопазването не е пригодно да посрещне очакваното увеличение на разходите вследствие на застаряването на населението. До момента Словения не е предложила всеобхватни мерки за гарантиране на качеството, достъпността и дългосрочната фискална устойчивост на здравеопазването в Словения. В рамките на стратегията на Словения за активен живот на възрастните хора се изготвя законопроект за дългосрочните грижи. Все още не е ясно обаче как предвидените мерки ще подобрят разходната ефективност, достъпността и качеството на грижите, с изключение на това, че се очаква да се увеличи разходната ефективност на обществените поръчки в областта на здравеопазването благодарение на подобрената координация. Инвестициите в структури и оборудване за здравеопазване и за дългосрочни грижи могат да спомогнат за облекчаване на бъдещия натиск върху системите за предоставяне на грижи.

⁶ Нетните първични държавни разходи включват общите държавни разходи без разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Бруто образуването на основен капитал, финансирано от държавата, се изглажда за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите са нетирани.

- (10) Преодоляването на предизвикателствата във връзка с дългосрочната устойчивост и адекватност на пенсионната система става все по-неотложно, тъй като населението на Словения застарява по-бързо от това на повечето други държави членки. В документа „Отправни точки за модернизиране на системата за пенсионно осигуряване и осигуряване за нетрудоспособност“, приет през 2017 г. от Икономическия и социален съвет, социалните партньори и предходното правителство планираха да приемат до 2020 г. реформа, а в националната програма за реформи за периода 2019—2020 г. се споменава възможността за цялостна промяна на пенсионната система, за да се подпомогнат средносрочната и дългосрочната устойчивост на системата и подходящите равнища на пенсиите. В нея се определя също така целта да бъде удължен трудовият живот и да се предоставят по-добри възможности за използване на човешките ресурси на по-възрастните работници, но не се посочва по какъв начин и кога да бъде постигната тази цел. Коригирането на законоустановената пенсионна възраст в съответствие с нарасналата очаквана продължителност на живота и насърчаването на по-късното пенсиониране ще направят системата по-устойчива. Осигуряването на подходящи пенсии продължава да е предизвикателство, тъй като някои получатели на пенсия все още се намират на или под прага на бедността. Почти 70 % от всички самостоятелно заети лица в Словения избират да плащат социални осигуровки в минимален размер, което им дава право само на минималната пенсия за старост. Адекватността на пенсиите може да бъде допълнително подобрена чрез увеличаване на обхвата на схемите за допълнително пенсионно осигуряване, чрез надлежно отчитане на променящото се професионално развитие и чрез намаляване на рисковете от бедност в напреднала възраст.
- (11) Заетостта продължи да нараства, а безработицата намаля още повече. Същевременно дълготрайната безработица продължава да е над равнищата от периода преди кризата и все още обхваща почти половината от всички безработни. Предизвикателствата остават по-специално за нискоквалифицираните и по-възрастните работници, тъй като активността им и равнището им на заетост остават сред най-ниските в ЕС. Участието им в ученето за възрастни е много слабо. Оценката на политиките, имащи за цел да насърчават хората да работят или да се обучават, показва, че повечето съществуващи програми функционират добре. Разходите в тази област и участието на нискоквалифицираните и по-възрастните безработни в програмите остават обаче ограничени. Поради това са особено важни инвестициите в ефикасни мерки за повишаване на пригодността за заетост на нискоквалифицираните и по-възрастните работници, включително в областта на цифровите умения. Повишаването на равнището на заетост на по-възрастните работници ще допринесе също за намаляване на натиска върху пенсионната система. Въпреки че реформата на пазара на труда от 2013 г. определено помогна на някои уязвими групи да започнат работа, временната заетост продължава да бъде проблем. Процентът на лицата, изложени на риск от бедност или социално изключване, намаля, но остава на равнище над средното за ЕС за възрастните хора.
- (12) Признаци за недостиг на работна ръка започнаха да се появяват във все повече сектори на икономиката. Несъответствието между уменията, които младите хора придобиват по време на образованието си, и уменията, които работодателите търсят, изглежда допринася за този недостиг. Заедно със слабостите във функционирането на екосистемите за иновации този недостиг затруднява

индустриалната трансформация в приоритетните области на стратегията за интелигентна специализация, определена в рамките на консултации със заинтересованите страни. Развиването на цифровите умения на бъдещата работна сила е от решаващо значение, за да се посрещнат нуждите на икономиката.

- (13) Приети са или ще бъдат приети мерки, целящи да подобрят възможностите за финансиране на предприятията в Словения и да им предоставят алтернативи на банковите кредити. При все това предприятията в Словения продължават да разчитат в много голяма степен на банковите кредити и на паричните потоци, за да посрещат нуждите си от финансиране. Достъпът до собствен капитал от частни пазари остава слаб. Предлагаането на рисков капитал се увеличава, но стартира от много ниско равнище. Пазарната капитализация на фондовата борса в Любляна е ниска и продължава да намалява. Ограниченият и слабо развит капиталов пазар, съчетан с неблагоприятни рамкови условия, включително ниската финансова грамотност на по-малките предприятия, възпира притока на собствен капитал и рисков капитали в страната. Трудният достъп до собствен капитал представлява пречка пред растежа за иновативните предприятия, но и за установените предприятия, които могат да извлекат полза от промяна във финансирането.
- (14) Предприятията в Словения са възпрепятствани от все още високата регулаторна и административна тежест в страната. Тази тежест се счита за основен проблем пред извършването на стопанска дейност в Словения. Тя е свързана с проблеми като разрешителни, изисквания за докладване, данъчни процедури и често продължителни търговски съдебни производства. Трудностите при наказателното преследване на икономическите и финансовите престъпления също се отразяват на бизнес средата. Словения е създавала инструменти за намаляване на административната тежест, включително портала SPOT (Slovenska poslovna točka) и „единния документ“, които премахват няколко от констатираните тежести. Много от мерките за намаляване на тежестта обаче все още не са приети, а въздействието на някои от въведените мерки е под очакванията. Словения проведе също няколко реформи за либерализиране на ограничителните професионални изисквания. Въпреки това някои части на специфичните за държавата препоръки от 2017 г. все още не са изпълнени, по-специално що се отнася до адвокатите и агентите за недвижими имоти.
- (15) Съществуват слабости по отношение на конкуренцията и прозрачността в областта на обществените поръчки в Словения, както е видно по-конкретно от високия процент на договорите, сключени чрез процедури на договаряне (без покана за представяне на предложения). Продължават да са слаби защитните мерки срещу корупцията и тайните споразумения между оференти, по-специално при възлагането на обществени поръчки от местните администрации и от държавните предприятия. Независимият надзор на обществените поръчки не разполага с достатъчни правни защитни мерки срещу външен натиск или намеса, особено що се отнася до дисциплинарните производства и предложението за назначаване на членове на Националната комисия по преразглежданията. Изпълнява се план за действие за повишаване на професионализацията на лицата, участващи в процедурите за възлагане на обществени поръчки, но професионализацията все още е слаба. Органите осъзнават, че икономическата престъпност и корупцията са причинили големи

вреди през последните години, но някои реформи за борба с корупцията все още не са приети.

- (16) Въпреки частичната приватизация на 65 % от акциите на най-голямата банка на Словения — Nova Ljubljanska Banka — държавното участие в икономиката все още е голямо, включително във финансовия сектор. Публикуваните вече планове за приватизация се изпълняват прекалено бавно. Процедурата по приватизация ще повиши жизнеспособността на предприятията в дългосрочен план и ще намали рисковете за публичните финанси и риска от нарушаване на конкуренцията и разпределението на ресурсите. Допълнителните продажби на акции на дружества, регистрирани на фондовата борса, също ще допринесе за развитието на капиталовия пазар в Словения.
- (17) Екосистемата за научни изследвания, развитие и иновации се нуждае от подобрения, за да започне да функционира изцяло, а мерките за подкрепа често не са съгласувани. Ограничената подкрепа за образованието по предприемачество и трансфера на технологии, както и — в по-общ план — слабото сътрудничество между науката и бизнеса затрудняват създаването и разрастването на иновативни предприятия. Повечето малки и средни предприятия в Словения имат малък капацитет за иновации, а дялът на иновативните предприятия в Словения действително намалява и е под средната стойност за ЕС. Бавната цифрова трансформация на Словения ограничава растежа на производителността. Между източните и западните региони на Словения съществуват разлики по отношение на постигнатите резултати в областта на иновациите, които възпрепятстват сътрудничеството и създаването на контакти. Понастоящем Словения обръща напредъка, който е постигнала по изпълнението на целта за 2020 г., свързана с разходите за научноизследователска и развойна дейност, в момент, в който увеличаването на инвестициите в научни изследвания, развойна дейност и иновации ще засили потенциала на държавата за растеж. Словения привлича малък дял от международните студенти на всички равнища на образованието след средното образование, особено на равнище доктор, като същевременно международната мобилност на научните изследователи и мобилността между академичните среди и промишлеността остава ограничена.
- (18) За периода до 2030 г. Словения е определила цели по отношение на енергийната инфраструктура, енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници в своя проект на национален план в областта на енергетиката и климата, за чието постигане са необходими подходящи инвестиции. По-специално икономиката на Словения се характеризира с по-голяма въглеродна интензивност от средната стойност за ЕС, а дялът на възобновяемите енергийни източници от общото производство на енергия не се променя. Разработването на възобновяеми енергийни източници, различни от дървесината и водоелектрическата енергия, е особено бавно. Дяловете на промишлеността, услугите и жилищния сектор от общото крайно потребление на енергия в Словения са над средната стойност за ЕС. Освен това съществуващият капацитет за съхраняване на енергия е слабо развит, поради което не задоволява нуждите, произтичащи от неинтегрираното местно производство на възобновяеми енергийни източници.
- (19) Транспортът се е превърнал в най-големият източник на емисии на CO₂: дялът му от общите емисии е над средния дял на този сектор в ЕС. Силната зависимост на Словения от автомобилния транспорт създава проблеми, изразяващи се във

висока енергоемкост и висок въглероден интензитет, както и замърсяване на въздуха и пътнотранспортни произшествия. Железопътната инфраструктура, както и нисковъглеродната енергия и устойчивият транспорт като цяло могат да бъдат подобрени в голяма степен, което може да допринесе за намаляването на тези отрицателни последици. Продължава да съществува и значителен недостиг на инвестиции в областта на природните ресурси, имащи за цел да се гарантира по-устойчив модел на развитие. Икономиката на Словения зависи от нейната природна среда, която се влошава. Силната зависимост от вносни суровини, съчетана с ниски нива на рециклиране, затруднява прехода към кръгова икономика. Състоянието на системата за градски отпадъчни води, включително инфраструктурата за събиране и пречистване, не отговаря напълно на изискванията на ЕС. Големи части на икономиката на Словения са уязвими на природни бедствия, особено на наводнения.

- (20) Програмирането на средствата на ЕС за периода 2021—2027 г. може да допринесе за премахване на някои от пропуските, установени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за държавата⁷. Това ще позволи на Словения да използва тези средства по най-добрия начин за идентифицираните сектори, като взема предвид регионалните различия. Укрепването на административния капацитет на държавата за управление на тези средства е важен фактор за успеха на тази инвестиция.
- (21) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Словения и го публикува в доклада за държавата за 2019 г. Освен това тя направи оценка на програмата за стабилност за 2019 г., на националната програма за реформи за 2019 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Словения през предходните години. Тя взе предвид не само значението им за прилагането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Словения, но и съответствието им с правилата и насоките на Съюза. Това отразява необходимостта от укрепване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез оказване на принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на национално равнище.
- (22) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г., като становището⁸ му е отразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Словения да предприеме през 2019 г. и 2020 г. следните действия:

1. Да постигне средносрочната бюджетна цел през 2020 г. Да приеме и проведе реформи в областта на здравеопазването и дългосрочните грижи, които гарантират качество, достъпност и дългосрочна фискална устойчивост. Да осигури дългосрочната устойчивост и адекватност на пенсионната система, включително чрез коригиране на законоустановената възраст за пенсиониране и ограничаване на ранното пенсиониране. Да увеличи пригодността за заетост на нискоквалифицираните и по-възрастните работници чрез повишаване на адекватността на образованието и обучението спрямо нуждите на пазара на труда и подобряване на ученето през целия живот и на мерките за активизиране, включително чрез по-добра цифрова грамотност.
2. Да подкрепя развитието на капиталовите пазари. Да подобри бизнес средата, като намали регулаторните ограничения и административната тежест. Да

⁷ SWD(2019) 1023 final.

⁸ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

подобри конкуренцията, професионализацията и независимия надзор в областта на обществените поръчки. Да извърши приватизацията в съответствие със съществуващите планове.

3. Да съсредоточи свързаната с инвестициите икономическа политика върху научните изследвания и иновациите, ниските въглеродни емисии и енергийния преход, устойчивия транспорт, по-специално железопътния транспорт, и екологичната инфраструктура, като взема под внимание регионалните различия.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател