



Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 525 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

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

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Словакия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словакия 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 също прие Доклада за механизма за предупреждение, в който Словакия 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 (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“).
- (2) Като държава, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тесните взаимовръзки между икономиките в икономическия и паричен съюз, Словакия

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

следва да гарантира цялостното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 2—4 по-долу. По-специално, мерките за справяне с корупцията и за подобряване на съдебната система ще спомогнат за изпълнението на първата препоръка за еврозоната по отношение на качеството на институциите, съсредоточаването на свързаната с инвестициите икономическа политика в посочените области ще спомогне за изпълнението на втората препоръка за еврозоната по отношение на подкрепата за инвестициите, а мерките за подобряване на уменията ще спомогнат за изпълнението на третата препоръка за еврозоната по отношение на функционирането на пазара на труда.

- (3) Докладът за Словакия за 2019 г.² беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Словакия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Словакия през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 25 април 2019 г. Словакия представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени 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 Словакия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2019 г. правителството очаква номиналното салдо да се подобри от дефицит в размер на 0,7 % от БВП през 2018 г. до балансиран бюджет през 2019 г. и да остане без промяна до 2022 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁵ средносрочната бюджетна цел, която беше променена от структурен дефицит от 0,5 % от БВП през 2019 г. до 1 % от БВП от 2020 г., се планира да бъде постигната през 2020 г. Според програмата за стабилност за 2019 г. съотношението на консолидирания държавен дълг спрямо БВП се очаква постепенно да намалее от 47,5 % през 2019 г. до 44,4 % към 2022 г. Макроикономическият сценарий, който стои в основата

² SWD(2019) 1024 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 другите временни мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

на тези предвиждания за бюджета, е реалистичен. Същевременно необходимите мерки в подкрепа на планираните цели за дефицита от 2019 г. нататък не са съвсем конкретни. Бюджетът включва неопределена категория разходи, наречени бюджетни резерви (на обща стойност 0,7 % от БВП), което намалява предсказуемостта при изпълнението на бюджета.

- (7) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Словакия да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁶ не надвишава 4,1 % през 2019 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,5 % от БВП. С оглед на прогнозата на Комисията от есента на 2018 г., в която се предвиждаше позиция, по-близка до средносрочната цел през 2019 г. и съответстваща на правилата за размразяване на изискваната корекция, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не следва да надвишава 4,6 %, което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,3 % през 2019 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. съществува риск от съществено отклонение от препоръчаната фискална корекция общо за 2018 г. и 2019 г.
- (8) През 2020 г. Словакия би трябвало да постигне своята средносрочна бюджетна цел. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. при непроменена политика това е съвместимо с максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи в размер на 4,6 %, което съответства на структурна корекция от 0,3 % от БВП. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. при непроменена политика съществува риск от значително отклонение от това изискване през 2019 г. и 2020 г. взети заедно. Според прогнозите през 2019 г. и 2020 г. Словакия ще изпълни правилото за дълга. Като цяло Съветът е на мнение, че от 2019 г. трябва да се предприемат необходимите допълнителни мерки, за да се спазят разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (9) Публичните финанси на Словакия са изправени пред средни по тежест рискове за финансовата устойчивост в дългосрочен план. Според доклада на Комисията от 2018 г. относно фискалната устойчивост ще се изисква общо подобрение от 2,5 процентни пункта от БВП в структурното първично салдо, за да се стабилизира съотношението на дълга спрямо БВП в дългосрочен план спрямо сценария, при който няма промяна в политиката. Това се дължи на прогнозираното увеличение на разходите за пенсии и здравеопазване, което води до повишаване на разходите, свързани със застаряването (съвместен принос от 1,8 процентни пункта от БВП). Тъй като раждаемостта е ниска, а средната продължителност на живота в Словакия се очаква да се увеличи още повече, коефициентът на възрастова зависимост (сравняване на възрастните хора с активното население — делът на населението, което работи или учи) почти ще се утрои до 2060 г. Докато през 2016 г. на всеки десет наети на работа лица се падаха само около трима неактивни на възраст над 65 години, според прогнозите това съотношение ще се увеличи и ще достигне повече от седем на всеки десет

⁶ Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат 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.

наети лица до 2060 г. (коефициент на икономическа възрастова зависимост). Въвеждането на автоматични корекции на пенсионната възраст спрямо очакваната продължителност на живота постепенно подобри дългосрочната устойчивост на пенсионната система. Това се разглежда като важен инструмент за гарантиране на справедливостта между поколенията и дългосрочната устойчивост. Опасенията във връзка с дългосрочната фискална устойчивост на пенсионните системи се увеличиха след приемането от Парламента на 28 март 2019 г. на конституционно изменение за определяне на таван на възрастта за пенсиониране (64 години за мъжете и за жените без деца, с намаление от половин година за жените за всеки от първите три деца) и за премахване на автоматичните корекции, свързани с очакваната продължителност на живота. Според фискалния съвет на Словакия таванът ще доведе до допълнително увеличение на разходите с 1,6 % от БВП, от 8,6 % през 2016 г. на 11,4 % през 2070 г. в сравнение с увеличението до 9,8 %, предвидено в доклада от 2018 г. относно застаряването на населението. Това значително ще увеличи рисковете за устойчивостта. Към сегашния момент не са представени мерки за компенсиране и не е изчислено въздействието върху доходите на възрастните хора и върху бедността.

- (10) Въпреки постигнатия известен напредък в борбата с данъчните измами спазването на данъчното законодателство продължава да бъде предизвикателство и разликата между потенциалните и действителните приходи от ДДС беше повече от два пъти по-висока от средната за ЕС през 2016 г. Очаква се мерките, планирани в рамките на Третия план за действие, да доведат до положителни резултати, но някои от тях все още не са изпълнени. Например въвеждането на електронни данъчни декларации може да намали административната тежест за данъкоплатците, но неизпълнението на всички планирани мерки рискува да намали цялостното въздействие. В същото време една структурирана рамка от мерки на политиката може да спомогне за намаляване на честите промени в данъчния кодекс и да насърчи опростяването му. И накрая, потенциалът за приходи от екологичното и имущественото данъчно облагане не се използва в достатъчна степен в сравнение с другите държави от ЕС.
- (11) Положителното развитие на пазара на труда продължава, белязано от нарастваща заетост и исторически ниски нива на безработица. Добър напредък бе отбелязан при изпълнението на плана за действие за дългосрочно безработните, който спомогна за намаляване на броя на дългосрочно безработните с една трета в рамките на две години. Въпреки това коефициентът на дългосрочната безработица остава над средния за ЕС, като засяга особено нискоквалифицираните хора, младежите и ромите. Въпреки понижаващите се коефициенти на безработица недостигът на квалифицирана работна ръка се превърна в основен проблем. Продължават да се наблюдават сериозни регионални различия на пазара на труда — по-висока е безработицата в три региона в източната част на Словакия, а недостигът на работна ръка е концентриран в западната част на страната. Необходимо е да продължи изграждането на капацитет за работодателите и профсъюзите, за да се насърчи по-активното им участие.
- (12) Ограничени са спектърът и ефективността на политиките за подобряване на пригодността за заетост. Бяха засилени обучението и програмите за преквалификация, но те са все още недостатъчни и не са насочени изцяло към

дългосрочно безработните и групите в неравностойно положение. Образователната система не допринася в достатъчна степен за социално-икономическото развитие и е недостатъчно финансирана на всички равнища. Качеството на образователните резултати, участието на ромите в приобщаващото общо образование от ранна детска възраст и ефективната интеграция на учениците от среда в неравностойно социално-икономическо положение в образованието и обучението (предвид растящия дял на преждевременно напускащите училище) са неотложни предизвикателства. Образователните резултати и равнището на основните умения остават слаби по международните стандарти и върху тях силно въздействие оказва социално-икономическото положение на учащите. Предизвикателство е гарантирането на това, че на словашкото население се предоставя по-добър набор от умения за променящата се икономика и общество. Въпреки постепенното увеличение на заплатите до 2020 г. учителската професия продължава да бъде непривлекателна и е изправена пред нарастващ недостиг на кадри. Освен това качеството и релевантността на първоначалното обучение и възможностите за професионално развитие на учителите са ограничени. Текущите мерки за насърчаване на равнопоставеността и приобщаващото образование засега не отговарят на очакванията и не се наблюдава действителен напредък по отношение на десегрегацията на учениците от ромски произход. Правителството прие „национален план за реформи в областта на образованието и възпитанието“ (2018—2027 г.) и първия план за действие (2018—2019 г.) (заедно с прогнозен бюджет), както и ново законодателство за осигуряване на качеството на висшето образование. От решаващо значение ще бъде тези мерки да бъдат ефективно прилагани и наблюдавани, за да се установи дали те водят до очакваните резултати.

- (13) Ниският дял на заетост сред жените отразява факта, че дългият родителски отпуск рядко се ползва от мъжете, и върху него допълнително се отразяват ограниченият достъп и слабото наличие на детски заведения и до заведения за дългосрочни грижи, които са на достъпни цени. Особено за деца на възраст под три години общите проценти на записване в детските заведения са изключително ниски. Правителството прие ново решение относно задължителното участие в образованието и грижите в ранна детска възраст от 5 години, считано от 2020 г. Въпреки това са необходими допълнителни инвестиции и насърчаване на присъствието в детските заведения и заведенията за предучилищно образование.
- (14) Въпреки че делът на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, е по-нисък от средния за ЕС, нивата са значително по-високи в редица области в Южна и Източна Словакия. Съществува значителна пречка пред достъпа до висококачествено и приобщаващо образование, при което регионалните различия се изразяват в особено големия дял на преждевременно напускащите училище. Други пречки се отнасят до достъпа на групите в неравностойно положение, по-специално ромите, както и на хората с увреждания и хората, които страдат от бездомничество и изключване от жилищно настаняване, до здравеопазване, дългосрочни грижи, социално жилищно настаняване и други основни услуги. Прилагането на интегриран подход е от съществено значение, за да се насърчи социалното приобщаване на тези групи.

- (15) Набират скорост реформите, насочени към подобряване на разходната ефективност на системата на здравеопазването, въпреки че степента на изпълнение варира в различните сфери на полагане на грижи. Мерките на политиката, предприети в контекста на прегледа на разходите за здравеопазване, постигнаха някои положителни резултати, главно след поредица от мерки за ограничаване на разходите в областта на фармацевтичните продукти и медицинските изделия. Все още обаче трябва да се повиши ефективността и да се предоставят по-добри грижи чрез стратегическо преразпределение на ресурсите между сферите на грижи. Предоставянето на здравни услуги продължава да зависи в прекомерна степен от болниците, които, въпреки редовното опрощаване на дълга, продължават да натрупват дългове и трудно да намират финансиране на инвестициите, необходими за подобряване на ефективността и качеството на грижите. Укрепването на първичната медицинска помощ е от ключово значение за намаляване на използването на болнични услуги, които могат да бъдат избегнати, но малкият брой общопрактикуващи лекари и ограниченият обхват на услугите, предлагани в сферата на първичната медицинска помощ, са пречка за подобряване на ефективността на системата на здравеопазването. Тъй като правителството предприе мерки за справяне с недостига на здравни работници, ще бъде важно тези усилия да се вметят в дългосрочна стратегия, насочена към постепенно децентрализиране на услугите по активно лечение, укрепване на първичните грижи и засилване на превантивните услуги.
- (16) Фрагментираната система за научни изследвания подкопава ефективността на публичните инвестиции в научноизследователска и развойна дейност за повишаване на качеството на научните изследвания и не привлича частно финансиране. Политиката за научни изследвания и иновации страда от неефективна координация между министерствата и другите участници, което води до забавяния и неуспехи на важните реформи. Неоптималният процес на преобразуване на словашката академия на науките породи опасения относно непрекъснатостта на дейностите ѝ, което доведе до срива на целия процес. Липсата или неуспехът на целенасочените мерки, заедно с ограничената ангажираност от страна на научноизследователските институции и ограничения научноизследователски капацитет, допринасят всички за ниските частни разходи за научноизследователска и развойна дейност. Като цяло научноизследователската и развойната дейност продължава да бъде една от най-ниските в ЕС и е съсредоточена върху средно- и високотехнологичното производство — области, в които доминират многонационални дружества. Мерките за насърчаване на трансфера на знания, за засилване на капацитетите за иновации в промишлеността, както и за подобряване на сътрудничеството между предприятията и академичните среди, напредват бавно.
- (17) За да се увеличи производителността на Словакия и да се запази процесът на конвергенция, са необходими постоянни усилия за инвестиции и в цифровата и транспортната инфраструктура, както и в енергийната ефективност. Необходимо е да се подобрят основните фиксирани широколентови връзки и покритието на 4G, както и използването на свръхбърз широколентов достъп. Инвестирането в енергийна ефективност, по-специално в сектора на сградите и в екологичните технологии, може да бъде източник на „зелен“ растеж и ще спомогне за опазването на оскъдните екологични ресурси. Освен това, за да се даде възможност на по-слабо развитите региони да наваксат и да станат по-основани на знанието, конкурентоспособни и продуктивни, са необходими повече

стратегически инвестиции, за да се отстранят недостатъците в инфраструктурата и да се подобрят транспортните мрежи. Словакия изостава по отношение на завършването на основната пътна и железопътна мрежа в рамките на трансевропейската транспортна мрежа, като например в коридора Рейн–Дунав. Слабостите в транспортната мрежа биха могли да бъдат преодоленни чрез подобряване на взаимосвързаността, мултимодалността и оперативната съвместимост на съществуващата обществена и градска транспортна мрежа, както и чрез насърчаване на устойчиви видове транспорт.

- (18) Тежките административни и регулаторни тежести могат да окажат отрицателно въздействие върху инвестициите и иновациите, особено за малките и средните предприятия. Въпреки усилията на правителството административната тежест не се намалява в достатъчна степен, а бизнес средата в Словакия губи позиции при сравнения в международен план. Качеството на законодателството и липсата на предсказуемост са повод за загриженост на предприятията. Тези предизвикателства следва да бъдат преодоленни чрез пълното разгръщане на стратегията на Словакия за по-добро регулиране (RIA2020) и укрепването на словашкия център за по-добро регулиране. Секторът на професионалните услуги в Словакия продължава да бъде силно регулиран. Рестриктивността на регулирането е над средно претеглената стойност за ЕС за адвокатите, представителите по индустриална собственост, строителните инженери, архитектите, счетоводителите, екскурзоводите и агентите по недвижими имоти.
- (19) Правителството значително реформира практиките в областта на обществените поръчки чрез преразглеждане на правната рамка, за да се опростят процедурите и да се намалят разходите по сделките. Приветства се поставянето на нов акцент върху професионализацията; общите ползите обаче се проявяват бавно. В контекста на недоверие към публичните институции публичните купувачи трябва да положат повече усилия, за да си възвърнат доверието от страна на предприятията, медиите и широката общественост. Това възпрепятства въвеждането на така необходимите новаторски практики. Усилията за увеличаване на използването на качествени критерии трябва да бъдат засилени, за да се постигне по-добро съотношение между качество и цена и да се подобри стратегическото използване на обществените поръчки.
- (20) Словашката публична администрация все страда от неефективност и затруднения, причинени най-вече от неефективното сътрудничество между правителствените служби. Липсата на капацитет и стратегическо планиране, както и административната неефективност възпрепятстват гладкото изпълнение на ЕСИ фондовете. В резултат на това Словакия загуби финансиране в размер на 120 милиона евро за периода 2014—2020 г., като същевременно остава ниско разпределянето на средствата за крайните бенефициери. Освен това неоптималното изготвяне на проекти, финансирани от ЕСИ фондовете, доведе до забавяне на инвестициите и до много кратки срокове за процедурите за възлагане на обществени поръчки, което увеличи риска от нередности.
- (21) Корупцията продължава да представлява предизвикателство и е налице само ограничена решимост при преследването на случаи на корупция по високите етажи. Усилията за борба с корупцията се възпрепятстват от организационните и процедурните слабости на полицията и прокуратурата, както и от слабата защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Освен това продължава да бъде предизвикателство подобряването на ефективността на съдебната система, включително на нейната независимост. Въпреки някои подобрения по

отношение на ефикасността и качеството продължават да съществуват опасения относно независимостта на съдебната система и забавянето на процеса на назначаване на съдии в конституционния съд би могло да засегне функционирането на съдебната система.

- (22) Програмирането на средствата на ЕС за периода 2021—2027 г. следва да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната⁷. Това ще позволи на Словакия да използва по най-добрия начин тези фондове по отношение на набеязаните сектори, като се вземат предвид регионалните различия. Укрепването на административния капацитет на страната за управление на тези средства е важен фактор за успеха на тази инвестиция.
- (23) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Словакия и го публикува в доклада за страната от 2019 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2019 г., националната програма за реформи за 2019 г. и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Словакия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Словакия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки.
- (24) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г., като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

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

1. Да постигне средносрочната бюджетна цел през 2020 г. Да запази дългосрочната устойчивост на публичните финанси, особено на здравните и пенсионните системи.
2. Да подобри качеството и приобщаващия характер на образованието на всички равнища и да насърчава уменията. Да подобри достъпа до финансово достъпни и качествени грижи за децата и дългосрочни грижи. Да насърчи интеграцията на групите в неравностойно положение, по-специално ромите.
3. Да насочи икономическа политика, свързана с инвестициите, в областта на здравеопазването, научните изследвания и иновациите, транспорта, особено по отношение на устойчивостта му, цифровата инфраструктура, енергийната ефективност, конкурентоспособността на малките и средните предприятия и социалното жилищно настаняване, като отчита регионалните различия. Да увеличава използването на критерии, свързани с качеството и разходите през жизнения цикъл, при възлагането на обществени поръчки.

⁷ SWD(2019) 1024 final.

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

4. Да продължи да подобрява ефективността на съдебната система, като се съсредоточава върху укрепването на независимостта ѝ, включително по отношение на назначенията в съдебната система. Да увеличава усилията за откриване и наказателно преследване на корупцията, по-специално при мащабни случаи на корупция.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*