



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 426 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Словакия за 2014 г.

**и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на
Словакия за 2014 г.**

{SWD(2014) 426 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Словакия за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словакия за 2014 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 комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

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 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — 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.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът, въз основа на предложенията на Комисията, прие препоръка относно общи насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, като двата акта заедно представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2014) 426 final.

³ P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на национално равнище, на равнището на ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Словакия за 2013 г. и даде становището си относно програмата за стабилност на Словакия за периода 2012—2016 г. На 15 ноември 2013 г., в съответствие с Регламент (ЕО) № 473/2013⁴, Комисията представи становището си относно проекта за бюджетен план на Словакия за 2014 г.⁵
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁶, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координиране на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁷, в който не беше посочено, че Словакия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, 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.
- (7) На 23 април 2014 г. Словакия представи своята национална програма за реформи за 2014 г. и своята програма за стабилност за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) Целта на изложената в програмата за стабилност за 2014 г. бюджетна стратегия е да се осигури устойчивостта на корекцията на прекомерния дефицит и да се постигне средносрочната цел за структурен дефицит в размер 0,5 % от БВП до 2017 г. Тази средносрочна цел е по-строга от това, което изисква Пакта за стабилност и растеж. През 2013 г. дефицитът на сектор „Държавно управление“ на Словакия бе устойчиво сведен под от 3 % от БВП. Планираната (преизчислена) промяна в структурното салдо би означавала, че Словакия се отклонява значително от плана за корекции, насочен към постигане на средносрочната цел. Планираното подобрене от 0,3 % от БВП през 2015 г. ще бъде в съответствие с правилата на Пакта за стабилност и растеж. През следващите години програмата за стабилност няма да осигури подходяща корекция за постигане на средносрочната цел. Разходите ще нараснат с темп,

⁴ ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11.

⁵ C(2013) 8011 final

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

който е в съответствие с целевия показател за разходите както за 2014 г., така и за 2015 г. Съгласно програмата за стабилност се предвижда най-голямата част от усилията за консолидация, насочени към постигане на средносрочната цел, да бъдат предприети през 2016 и 2017 г. Като цяло планът за корекции, насочен към постигане на средносрочната цел, съдържа рискове по отношение на спазването на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Програмата за стабилност предвижда консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ да остане под референтната стойност от 60 % от БВП по време на целия програмен период. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата, който бе одобрен от независим орган (Комитет за макроикономически прогнози), е реалистичен. Мерките, които са вече количествено измерени, не гарантират, че фискалните цели, определени от властите, ще бъдат постигнати. Освен това не всички приходни мерки са достатъчно конкретизирани и реформите по спестяване на разходи в държавната администрация остават изложени на рискове, свързани с тяхното изпълнение, а заплатите в бюджетния сектор могат, както в миналото, да не достигнат заложените в бюджета стойности. От друга страна, цифрите, представени в програмата за стабилност, все още не отчитат очакваните спестявания, произтичащи от активирането на спирачката на вътрешния дълг. Съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г., която отчита ефекта от спестяването на разходи, дължащо се на спирачката на дълга, отклонението от плана за корекции ще бъде по-малко през 2014 г. от предвиденото в програмата, докато през 2015 г. се прогнозира достатъчна структурна корекция, като целевият показател за разходите ще бъде спазен както през 2014 г., така и през 2015 г. Въпреки че както в програмата за стабилност, така и в националната програма за реформи е заявено намерение за увеличаване на разходите, благоприятстващи растежа, то не изглежда достатъчно подкрепено от планове, на които те се основават. Разходите от държавния бюджет за образование се увеличават през 2014 г., но намаляват през следващите години. Въз основа на своята оценката на програмата за стабилност, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, и въз основа на прогнозата на Комисията, Съветът е на мнение, че съществува риск от отклонение от плана за корекции, насочен към постигане на средносрочната цел през 2014 г., докато през 2015 г. се очаква подходяща корекция.

- (9) През 2013 г., в отговор на изискванията на Договора за стабилност, координация и управление, Словакия въведе правило за балансиран бюджет. Бюджетната рамка обаче е отслабена поради липсата на тавани на разходите. Макар че тяхното въвеждане беше предвидено в програмата за стабилност за 2013 г., този ангажимент досега не е изпълнен. Словакия продължава да е страна, изложена на среден риск по отношение на устойчивостта на публичните финанси, а разходите за здравеопазване съгласно прогнозите ще бъдат основният фактор за нарастване на свързаните със застаряването на населението разходи, които допринасят за 2 % от БВП, като прогнозираното нарастване в разходите за здравеопазване е второто най-високо сред всички държави — членки на ЕС. Проблемите се усещат предимно в болничната помощ и първичната медицинска помощ. През декември 2013 г. правителството прие Стратегическа рамка за здравеопазването за периода 2014—2030 г., за да подобри разходната ефективност. Понастоящем съгласно стратегията се изискват подробни планове за изпълнение.

- (10) Словакия осъществи напредък в подобряването на данъчната дисциплина и изпълнението на плана за действие за борба с данъчните измами напредва, като приблизително половината от мерките по него са приведени в действие. Вследствие на това изглежда, че ефикасността на словашката данъчна система се е подобрила, въпреки че нуждата за консолидиране на усилията и засилване на капацитета на данъчната администрация за одит и анализ продължава да съществува, а унифицирането на събирането на данъци, мита и социалноосигурителни вноски изостава. За да продължи банковата консолидация, благоприятстваща растежа, Словакия би могла да разчита повече на данъците, които в по-малка степен вредят на растежа, по-специално на постоянното имуществено данъчно облагане и екологичното данъчно облагане. В това отношение не е постигнат напредък в реформирането на постоянното имуществено данъчно облагане и обвързването му с пазарната стойност на имуществото. Приходите от този данък остават ниски и непроменени от 2000 г. През 2013 г. правителството предприе мерки за ограничаване на голямото несъответствие в данъчната тежест спрямо служителите и самостоятелно заетите лица, но значителната разлика в ефективните данъчни ставки спрямо двете групи, наблюдавана през 2012 г., продължава да съществува.
- (11) Пазарът на труда в Словакия продължава да е изправен пред редица предизвикателства. По-голямата част от безработицата, която продължава да е около 14 %, е дългосрочна, което е индикация за структурния характер на проблема с безработицата в Словакия. Словакия постигна известен напредък в посока на ограничаване на данъчната тежест върху труда на нископлатените работници, които навлизат на пазара на труда след дългосрочната безработица, но ефективността на мерките трябва да бъде следена и оценявана. В други области е постигнат ограничен напредък, по-специално относно увеличаването на капацитета на обществените служби по заетостта да предоставят персонализирани услуги и относно засилването на връзката между мерките за активизиране и социалната помощ. Що се касае до младежката безработица, обществените служби по заетостта имат ограничен капацитет за ранна интервенция, за адаптиране на услугите към профилите на търсещите работа лица и за достигане до нерегистрираните младежи. Ето защо е нужно да се предприемат действия в тези области в съответствие с целите на гаранция за младежта. Необходими са по-целенасочени мерки за търсещите работа лица, които са в най-неравносечно положение, включително ромите, чието равнище на заетост остава много ниско. Липсата на достатъчно заведения за грижи за деца, особено за децата на възраст под три години, затруднява връщането на майките на пазара на труда.
- (12) Ограничената приложимост на образованието на пазара на труда възпрепятства предлагането на квалифицирана работна ръка. Резултатите на учениците, преминаващи задължително образование, са по-ниски от средните за ЕС и са се понижали значително. Публичните разходи за образованието продължават да бъдат ниски въпреки последните увеличения в заплатите на учителите; засилва се началното обучение на учителите и се укрепва техният практически опит, но тези усилия трябва да продължат. Въпреки усилията на правителството за реформиране на професионалното образование и обучение и за субсидиране на работни места за млади хора, равнището на младежката безработица продължава да бъде едно от най-високите в ЕС, а преходът от училище към заетост продължава да е тежък. Относително ниският процент на

ориентираните към професионална реализация бакалавърски програми и недостатъчното сътрудничество с работодателите ограничават значението на висшето образование за пазара на труда. Подобряването на качеството на висшето образование и на сътрудничеството между предприятията и образователните институции ще помогне също за повишаване на капацитета за иновации на икономиката на Словакия. Плановите, залегнали в стратегията за интелигентна специализация, са стъпка в правилната посока, но трябва да бъдат осъществени ефективно. Продължаващият недостиг в предоставянето на образование и грижи с добро качество в ранна детска възраст затруднява образователните постижения, особено тези на ромите. До този момент инициативите, насочени към подобряване на образователните резултати на ромските ученици, разчитат прекомерно на проекти, съфинансирани от ЕС.

- (13) В енергийния сектор Словакия постигна напредък в подготвителната работа по осигуряване на повече междусистемни електро- и газопреносни връзки със съседните държави; въпреки това все още са необходими мерки за подобряване на функционирането на словашкия енергиен пазар, по-специално за подобряване на прозрачността на механизма за определяне на тарифите. Пакет от мерки за подобряване на енергийната ефективност беше предложен за финансиране от ЕС през новия програмен период.
- (14) Продължаващата реформата на публичната администрация ще подобри насочеността към клиента, словашката администрация обаче продължава да показва слаби резултати по отношение на качеството и ефективността. Продължаващото високо текучество на персонал, свързано с политическия цикъл, заедно със слабото управление на човешките ресурси и слабия аналитичен капацитет възпрепятства основаното на факти разработване на политики. Словакия продължава да показва слаби резултати по отношение на международните индикатори за корупция и е постигнала малък напредък в подобряването на ефективността и прозрачността на своята съдебна система. Качеството на бизнес средата в Словакия се е влошило, а подкрепата за бързо разрастващи се предприятия е в стагнация. Словакия реформира наскоро правилата си за обществените поръчки с цел да подобри прозрачността и ефективността, но тяхното приложение продължава да е предизвикателство и въздействието на реформата от 2013 г. в областта на обществените поръчки продължава да е ограничено.
- (15) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Словакия. Тя извърши оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Словакия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.
- (16) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Словакия, като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

⁸

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

- (17) В рамките на европейския семестър Комисията също така извърши анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Словакия следва също така да гарантира цялостното и навременно изпълнение на тези препоръки.

ПРЕПОРЪЧВА на Словакия да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да засили, след корекцията на прекомерния дефицит, бюджетните мерки за 2014 г. в светлината на появяващото съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. несъответствие от 0,3 % от БВП по отношение на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Да осигури през 2015 г. необходимата корекция от 0,1 % от БВП, насочена към постигане на средносрочната цел, като вземе предвид очакваните неблагоприятни икономически условия. След това да се стреми, до постигането на средносрочната цел, към годишна структурна корекция от 0,5 % от БВП като показател. Да засили допълнително фискалната рамка, като въведе също така задължителни и изпълними тавани на разходите. Да подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси, като увеличи разходната ефективност на сектора на здравеопазването, по-специално чрез рационализиране на болничните грижи и на управлението и чрез засилване на първичната медицинска помощ.
2. Да подобри ефикасността на данъчната администрация, като засили нейния капацитет за извършване на одит, оценка на риска и събиране на вземания. Да обвърже основата за данъчното облагане на недвижимите имоти с пазарната стойност на имота.
3. Да предприеме по-ефективни действия за справяне с дългосрочната безработица чрез мерки за активизиране, образование, предлагащо втори шанс, и качествено обучение, съобразено с индивидуалните нужди. Да увеличи капацитета на обществените служби по заетостта за обработка на случаите, за предоставяне на индивидуални съвети и за активизиране на търсещите работа лица и да засили връзката между активизирането и социалната помощ. Да се бори ефективно с младежката безработица чрез подобряване на ранната интервенция в съответствие с целите на гаранцията за младежта. Да подобри стимулите за наемането на работа на жените, като подобри осигуряването на заведения за грижи за деца, особено за децата на възраст под три години.
4. Да предприеме мерки за повишаване на качеството на преподаването, за да подобри образователните резултати. Да засили предоставянето на практическо обучение в предприятията, що се отнася до сферата на професионалното образование и обучение. Да адаптира мерките за акредитиране, финансиране и управление, за да насърчи създаването на ориентирани към професионална реализация бакалавърски програми. Да подобри качеството и приложимостта на научната база и да изпълни планове за насърчаване на ефективен трансфер на знания и сътрудничество между академичните среди, сектора на научните изследвания и бизнес сектора. Да предприеме системни мерки за подобряване на достъпа на маргинализираните общности, включително ромите, до висококачествено предучилищно и училищно образование и да предприеме стъпки да увеличи тяхното по-широко участие в професионалното обучение и висшето образование.

5. Да засили действията за осигуряване на по-добро функциониране на енергийния пазар, в частност чрез увеличаване на публичната прозрачност на регулаторната рамка и чрез изследване на определящите фактори за високите такси за ползване на електрическата мрежа, по специално за промишлените клиенти. Надграждайки върху постигнатия досега напредък, да развие още повече междусистемните връзки със съседните държави, включително с Украйна в съответствие с Меморандума за разбирателство, подписан през април.
6. Да приеме мерки, включително като измени Закона за държавната администрация, за да увеличи независимостта на публичната администрация. Да приеме стратегия за подобряване на управлението на човешките ресурси в публичната администрация. Да ускори усилията за засилване на аналитичния капацитет в ключови министерства с оглед на приемане на основани на факти политики и подобряване на качеството на оценката на въздействието от политиките. Да предприеме действия за борба срещу корупцията и да ускори усилията за подобряване на ефикасността и качеството на съдебната система. Да въведе мерки за подобряване на бизнес средата, включително за МСП. Да засили усилията за подобряване на ефикасността на обществените поръчки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*