



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011
SEC(2011) 815 окончателен

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Словакия за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

**относно актуализираната Програма за стабилност на Словакия за периода 2011—
2014 г.**

{SEC(2011) 733 окончателен}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Словакия за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за стабилност на Словакия за периода 2011—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 икономическата политика¹ и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, която ще бъде съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта³, като заедно двата акта представляват т. нар.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ С, стр....

³ Остават валидни за 2011 г. съгласно Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

„интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

- (3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет утвърди приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Европейският съвет поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или в програмите за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или в програмите им за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (6) На 28 април 2011 г. Словакия представи актуализираната си програма за стабилност за 2011 г., обхващаща периода 2011—2014 г., а на 2 май своята национална програма за реформи за 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (7) Предвид високата степен на отвореност на търговията ѝ и специализирането ѝ в производството на стоки за дълготрайна употреба, словашката икономика бе силно засегната от срива на световната търговия и съвкупното търсене, който последва финансовата криза. В резултат на това през 2009 г. БВП намаля с 4,7 %, а безработицата нарасна до 12 %. През 2010 г., главно поради възстановяването на външното търсене, икономическата ситуация значително се подобри по отношение на ръста на производството (4,1 % увеличение на БВП), но продължи да се влошава по отношение на работните места като безработицата достига 14,5 % — едно от най-високите нива и най-големите увеличения в ЕС. В периода 2011—2012 г. заетостта ще се задържи много под равнищата преди кризата. Кризата предизвика значително влошаване на състоянието на публичните финанси, като бюджетният дефицит се увеличи от 2 % от БВП през 2008 г. на 8 % от БВП за периода 2009—2010 г. От първоначалното сравнително ниско ниво съотношението на държавния дълг спрямо БВП се увеличи с 15 процентни пункта и през 2010 г. достигна 41 % от БВП.
- (8) Въз основа на оценката на актуализираната програма за стабилност в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че заложеният в програмата макроикономически сценарий е реалистичен за първите две години, но прекалено оптимистичен към края на периода на програмата. В програмата се планира през 2013 г. дефицитът да намалее до ниво

под 3 % от БВП в съответствие с определения от Съвета краен срок, като през 2014 г. спадне до 2,8 % от БВП. След 2011 г. подобряването на бюджетното салдо се извършва до голяма степен чрез съкращаване на разходите. Съществуват рискове от постигане на по-лоши от заложените бюджетни цели главно в резултат на изпълнението на предложените мерки. В Програмата не се предвижда постигането на средносрочната цел. Изпълнението на бюджетните цели би означавало в периода 2011—2013 г. да бъде осъществявано средно годишно подобрене на бюджетното салдо от около 1,4 % от БВП.

- (9) Благодарение на мерките за консолидация се очаква значително намаляване на дефицита през 2011 г., който в словашката програма за стабилност се изчислява на около 2,5 % от БВП. Очаква се подобряването на бюджетното салдо да продължи и през 2011 и 2013 г. посредством намаление на дефицита с около 1 процентен пункт от БВП всяка година. Усилията за подобряване на бюджетното салдо се изразяват главно в съкращаване на разходите чрез икономии на разходи за стоки и услуги и по отношение на заплатите в бюджетната сфера, което, обаче, вероятно ще бъде трудно осъществимо по устойчив начин в бъдеще. Като цяло предизвикателството за Словакия е да гарантира, че при консолидацията разходите, стимулиращи растежа, като образованието и транспортната инфраструктура, се запазват на същото ниво и дори се увеличават. По-конкретно, обезпокоително е ниското равнище на държавните инвестиции, измерени като бруто образуване на основен капитал, което се очаква да спадне още повече. Има възможност да бъдат увеличени приходите от такива данъци, които в минимална степен засягат неблагоприятно растежа, като имуществените и екологичните данъци, да се подобри събираемостта на данъците, особено предвид значителната разлика между дължимия и събрания ДДС.
- (10) Благодарение на реформата от 2005 г., с която се въведоха многогодишно планиране, програмно бюджетиране и няколко фискални правила, Словакия значително подобри фискалната си рамка. Сегашната структура обаче не попречи правителството да реализира дефицит, дори в години на висок икономически растеж. Сред основните слабости е фактът, че фискалните цели за следващите години могат лесно да бъдат изменени, което не допринася за стабилизирането на бюджетния процес през следващите години. Горните граници на разходите, предложени в актуализираната програма за стабилност и в националната програма за реформи, биха могли да допринесат за преодоляването на този недостатък, при условие че те обхващат възможно най-голям дял от общите държавни разходи. Сегашната липса на своевременно публикувана информация, по-специално във връзка с органите на местната власт и социалноосигурителните фондове, представлява допълнителна пречка за осъществяването на годишния мониторинг на фискалната динамика и прилагането на фискалните правила. Накрая, в Словакия няма независима институция, която да може да участва в подготвителни дейности, мониторинг и механизми за оценка, свързани с бюджета.
- (11) Словакия е сред държавите-членки, които са изправени пред значителни предизвикателства по отношение на дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Очаква се през следващите десетилетия разходите, свързани със застаряването, да нарастват по-бързо в сравнение със средните за ЕС стойности. Пенсиите ще бъдат основната причина за това нарастване, въпреки проведената в периода 2004—2006 г. сериозна реформа. Реформата не се занима

систематично с предвижданото увеличение в бъдеще на продължителността на живота. Допълнителен натиск върху разходопокривната схема може в бъдеще да окаже важното значение на компонента „заслуги“ при изчисляването на пенсиите и в механизма за индексация. Промените в капиталопокриващия пенсионен стълб през 2008—2009 г., включително изискването пенсионните фондове да покриват възникналите загуби и премахването на задължителното участие за новонавлизащите на пазара на труда лица, се отразиха отрицателно на жизнеспособността му. В Националната програма за реформи и програмата за стабилност се предвиждат няколко корекции на пенсионната система, които би трябвало да отстранят сегашните ѝ недостатъци.

- (12) Преодоляването на значителното увеличение на безработицата преди тя да стане структурна е друго основно предизвикателство. Процентът на безработица в момента е над 14 %. Процентът от 9,2 % на дългосрочната безработица продължава да е най-високият в ЕС в съчетание със силно изразени регионални различия и несъответствия в търсената и предлаганата квалификация. Въпреки че пазарът на труда в Словакия работи при относително гъвкави условия, правителството планира да увеличи тази гъвкавост допълнително посредством изменения на Кодекса на труда. Равнището на безработицата е особено високо при нискоквалифицираните работници, като заетостта им е сред най-ниските в ЕС. Това вероятно се дължи на сравнително високата данъчна тежест от 34 % за нископлатените работници (67 % от средната работна заплата), което намалява стимулите за наемането на нискоквалифицирани работници. Освен това предприемането на целенасочена и целесъобразна активна политика по заетостта може да има важно значение за връщането на безработните на работа. Понастоящем разходването на средства и участието в такава политика са сред най-ниските в ЕС със слаб мониторинг или оценка на нейната ефективност. Правителството планира провеждането до края на тази година на реформа на услугите на пазара на труда и активната политика по заетостта.
- (13) Като се има предвид колко важно е за подобряването на неценовата конкурентоспособност да съществува работна сила с адекватни квалификации, Словакия си е поставила амбициозната цел да увеличи дела на лицата със завършено висше образование от сегашните 17,6 % на 40 % до 2020 г. С оглед намаляването на несъответствието между предлаганите и търсените квалификации Словакия е в процес на реформа на училищното и професионалното образование и обучение, както е посочено в националната програма за реформи. Делът на лицата със завършено висше образование обаче остава далеч под средния за ЕС, като различните съществуващи показатели сочат, че качеството е под въпрос. Ниското образователно равнище на маргинализираните ромски общности са един от съществените фактори, довели до дългосрочна безработица в Словакия. Участието в учене през целия живот на населението в трудоспособна възраст остава много слабо (2,8 %), което явно оказва отрицателно въздействие върху пригодността за заетост и допълнително подкопава усилията за намаляване на сегашната висока безработица.
- (14) Необходимостта от насърчаване на благоприятна за растежа бизнес среда в Словакия се признава в националната програма за реформи, както и необходимостта от подобряване на работата на съдебната система, прозрачността на обществените поръчки и борбата срещу корупцията, въпреки че съществуват рискове, свързани с прилагането. При все това, не се обръща

достатъчно внимание на проблема със слабите държавни институции и могат да бъдат положени повече усилия за изработването на политики въз основа на факти. В рамките на публичната администрация недостатъчният капацитет и текучеството на персонала по принцип намаляват неговата ефективност и прозрачност, отслабват аналитичния капацитет и спъват ефективното усвояване на средствата от фондовете на ЕС и ефикасното използване на публичните ресурси като цяло. Тези фактори възпрепятстват потенциала за растеж на икономиката и нейната конкурентоспособност.

- (15) Словакия пое редица ангажименти по силата на пакта „Евро плюс“⁴. Ангажиментите се отнасят до три сфери на пакта, които са от значение за Словакия: устойчивост на публичните финанси, заетост и конкурентоспособност. Във фискалната област Словакия се ангажира да подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси и да засили националната фискална рамка чрез приемането на нов законодателен акт за фискалната отговорност. Мерките за заетост се отнасят до планираното преразглеждане на кодекса на труда, което следва да придаде още по-голяма гъвкавост на словашкия пазар на труда. Мерките в областта на конкурентоспособността са насочени към намаляване на административната тежест, борба с корупцията, увеличаване на прозрачността на обществените поръчки и съдебната система и повишаване на ефективността на данъчната система. Горепосочените ангажименти отразяват планове за реформи, очертани в програмата за стабилност и националната програма за реформи. С тях се засилва действието на реформите, които са в процес на осъществяване и са свързани с бизнес средата и прилагането на права, и се поставя важният въпрос за пенсиите и дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Поетите ангажименти бяха оценени и взети предвид в настоящите препоръки.
- (16) Комисията направи оценка на Програмата за стабилност и Националната програма за реформи, включително ангажиментите по пакта „Евро плюс“⁵. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Словакия, а така също и дали са в съответствие с правилата и насоките на ЕС, предвид принципната необходимост да се укрепи цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. В тази връзка Комисията счита, че са налице рискове от постигане на по-лоши от предвидените бюджетни цели след 2011 г. Усилията за подобряване на бюджетното салдо следва да запазят нивото на разходите за насърчаващи растежа елементи и да се придружават от мерки за засилване на фискалното управление и дългосрочната устойчивост на публичните финанси. По-нататъшните действия в периода 2011—2012 г. следва да бъдат насочени към укрепване на вътрешните източници на растеж чрез мерки за преодоляване на сегашното покачване на безработицата, по-специално посредством намаляване на данъчната тежест за нископлатените работници и реформиране на активната политика по заетостта, предприемане на стъпки във връзка с несъответствието между търсената и предлаганата квалификация и във връзка с качеството на

⁴ Документ SEC(2011) 733 съдържа повече подробности относно ангажиментите, поети в рамките на пакта „Евро плюс“.

⁵ Вж. SEC(2011) 733.

образованието и обучението, и подобряване на бизнес средата и укрепване на публичните институции и управлението им.

- (17) В контекста на настоящата оценка и предвид Препоръката на Съвета от 2 декември 2009 г. по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съветът разглежда актуализираната Програма за стабилност на Словакия за 2011 г., като становището му⁶ е изразено по-специално в препоръки (1) и (2) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разглежда националната програма за реформи на Словакия,

ПРЕПОРЪЧВА на Словакия да предприеме следните действия през периода 2011—2012 г.:

- (1) Да изпълни бюджета за 2011 г., както е предвидено, и да въведе през 2012 г. и 2013 г. планираните конкретни мерки с дълготраен характер, за да намали дефицита до ниво под 3 % от БВП до 2013 г. Да запази нивото на разходите, насърчаващи растежа, и да използва наличните възможности за повишаване на приходите чрез увеличаването на събираемостта на ДДС.
- (2) Да засили фискалното управление чрез приемането през 2011 г. и изпълнението от 2012 г. нататък на задължителни многогодишни горни граници на разходите за централните органи на управление и системата за социално осигуряване. Освен това да въведе независим фискален съвет и да гарантира навременното публикуване на данни за бюджета на всички нива на държавното управление.
- (3) Да подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси чрез допълнително коригиране на разходопокривния стълб на пенсионната система, по-специално посредством обвързване на пенсионната възраст с очакваната продължителност на живота, както и посредством създаването на стимули за гарантиране на жизнеспособността на капиталопокриващия пенсионен стълб, за да се осъществи напредък в постигането на фискална устойчивост, като същевременно се гарантира изплащането на адекватни пенсии.
- (4) Да предприеме мерки в подкрепа на търсенето на работна ръка за нискоквалифицираните безработни чрез намаляване на данъчната тежест за нископлатените работници. Освен това да въведе мерки за увеличаване на административния капацитет на публичните служби по заетостта с цел да се подобри насочването, планирането и оценката на активната политика по заетостта, особено за младежи и дългосрочно безработни.
- (5) Да ускори осъществяването на планираната реформа в образованието, професионалното образование и обучението и да предприеме стъпки за подобряване на качеството на висшето образование и съответствието му с нуждите на пазара. Да разработи рамка от стимули за отделните лица и работодателите, за да се насърчи участието на нискоквалифицираните работници в учене през целия живот.

⁶ Предвидено в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

- (6) Да гарантира прилагането на планираните мерки, насочени към по-ефективно прилагане на правилата за обществените поръчки, по-висока ефективност и прозрачност на съдебната система.

Съставено в Брюксел на [...] година,

За Съвета
Председател