



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011  
SEC(2011) 816 окончателен

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

относно Националната програма за реформи на Словения за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

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

{SEC(2011) 732 окончателен}

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Словения за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за стабилност на Словения 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 политика<sup>1</sup> и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>2</sup>,

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, 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. Съветът прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта<sup>3</sup>, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани

---

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ С..., ...г., стр....

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

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. Съветът 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 18 и 19 април 2011 г. Словения представи актуализираната си програма за стабилност за 2011 г., обхващаща периода 2010—2014 г., и националната си програма за реформи за 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (7) В периода преди кризата в Словения се наблюдаваше бърз икономически растеж, за който допринасяха значителните инвестиции и големият износ. Словения обаче беше силно засегната от кризата, като в периода 2008—2010 г. загуби почти 10 % от своя БВП, което отчасти неутрализира резултатите от предхождащия процес на наваксване. Взаимодействието на автоматичните стабилизатори, мерките за възстановяване и присъщата на словенската икономика силно изразена динамика на разходите заедно доведоха до увеличаването на държавния дефицит от 1,8 % от БВП през 2008 г. на 6 % от БВП през 2009 г. (с равнища на brutния дълг съответно от 21,9 % и 35,2 % от БВП). Пазарът на труда реагира със значително закъснение и заетостта продължава да следва низходяща тенденция. Макар равнището на безработицата да продължава да е под средното за ЕС ниво, то рязко се повиши от 4,4 % преди кризата на 7,3 % през 2010 г. Икономическото възстановяване до момента е сравнително бавно и се очаква то да доведе до резултати едва през 2012 г. с очакван ръст на БВП от 2,5 %.
- (8) Въз основа на оценката на актуализираната програма за стабилност в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, залегнал в основата на бюджетните прогнози на програмата, е реалистичен в краткосрочен план и прекалено оптимистичен за края на периода на програмата. В програмата се планира държавният дефицит от 5,6 % от БВП през 2010 г. да бъде сведен до 2013 г. под нивото на референтната

стойност от 3 % от БВП посредством широкообхватно ограничаване на първичните разходи. Освен коригиране на прекомерния дефицит в програмата се предвижда лек напредък към средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно изражение, но не и постигането ѝ. Въпреки че средносрочната бюджетна цел е определена на по-високи нива отколкото в предишната програма, това не може да се разглежда като целесъобразно на този етап, тъй като не е ясно дали тя осигурява достатъчно бърз напредък към устойчивост на публичните финанси в дългосрочен план. Средногодишната фискална консолидация за периода 2011—2013 г., според изчисленията на службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и съгласно съвместно приетата методика, се планира да е около 0,5 процентни пункта от БВП, т.е. под нивото, препоръчано от Съвета. Освен това е възможно целите по отношение на дефицита и дълга да не бъдат изпълнени. Очаква се да се приемат допълнителни мерки, като част от допълнителен бюджет, за да бъде постигната целта за дефицита за 2011 г. В програмата не са определени мерки за ограничаване на разходите след 2011 г. и не може да се изключи възможността за допълнителни финансови спасителни операции по отношение на дефицита и дълга.

- (9) Макар държавният дефицит да е намалял в сравнение с високите нива от 2009 г., основно предизвикателство за Словения продължава да бъде по-нататъшната консолидация, насочена към коригиране на прекомерния дефицит до 2013 г. и постигането на средносрочната цел след това. В съответствие със стратегията за консолидация, следвана през последните години, по-нататъшното намаляване на разходите, предвидено в програмата за стабилност за периода 2011 — 2014 г., засяга главно разходите за заплати в публичния сектор, социалните трансфери (включително пенсиите) и публичните инвестиции. Същевременно обаче програмата за стабилност не представя подробна информация за планираните след 2011 г. мерки. Необходимо е предприемането на допълнителни коригиращи действия, за да бъде постигната целта относно дефицита за 2011 г. Надеждността на средносрочната стратегия за консолидация ще се увеличи чрез въвеждането на повече структурни мерки за ограничаване на разходите — за разлика от временните интервенции, които характеризираха неотдашните усилия за консолидиране – и чрез по-обвързваща средносрочна бюджетна рамка. Програмата за стабилност потвърждава въвеждането на правило за разходите, но остава да бъдат разработени ключови разпоредби, като например относно дефинирането на неспазването на това правило. Накрая, относително ниската ефективност на разходите, например в областта на здравеопазването и образованието, предполага, че Словения разполага с допълнителни възможности за основана на разходите консолидация, без да се компрометира качеството на публичните услуги. В програмата за стабилност се посочват инициативи за рационализиране на публичните услуги, трансфери и субсидии и се въвежда единна система за обществените поръчки, но липсват подробности в някои отношения.
- (10) Дългосрочното въздействие на застаряването на населението в Словения върху бюджета е значително по-силно от средното за ЕС. Освен това нивата на участие и заетост за по-възрастните работници са много ниски (36,5 % и 35 % в сравнение със средните за ЕС стойности съответно от 49,7 % и 46,3 %), основно поради ниската пенсионна възраст и недостатъчните стимули за активно

остаряване. Парламентът прие неотдавна пенсионна реформа, с цел увеличаване на възрастта за пенсиониране, като същевременно се запази адекватността на пенсиите. Според програмата за стабилност това би стабилизирало разходването на средства, свързани със застаряването на населението, и следователно би било важна първа крачка за постигането на устойчивост на пенсионната система. Реформата бе предмет на референдум на 5 юни 2011 г. и бе отхвърлена. Проблемът с устойчивостта на пенсионната система продължава да е актуален и трябва да бъдат намерени други начини за неговото решаване.

- (11) Пазарът на труда е сравнително сегментиран поради различните видове договори: работниците на постоянни договори се ползват със стабилна трудово-правна защита в сравнение с работниците на срочни договори. Делът на младите работници на възраст 15—24 години с временни договори е най-високият в ЕС (67% през 2009 г.), а преходът от временни към постоянни договори изглежда сравнително трудно осъществим. Предишните опити за решаване на този проблем не доведоха до задоволителни резултати. Правителството планира да започне преговори със социалните партньори за преразглеждане на закона за трудовите правоотношения, с оглед на уеднаквяването на правата и задълженията, произтичащи от различните видове трудови договори. Освен това „студентският труд“ представлява отделен паралелен пазар със значителни размери, който е до голяма степен нерегулиран и изгоден по отношение на данъците. Този важен въпрос не е засегнат в националната програма за реформи.
- (12) Освен сегментацията структурните проблеми на словенския пазар на труда се предизвикват и от несъответствието между нуждите на пазара и предлаганите квалификации, което се признава в националната програма за реформи. В националната програма за реформи се предвиждат увеличени инвестиции в обучение за подобряване на квалификациите и възможността за намиране на работа. В нея се очертават планове за внасянето на по-нататъшни подобрения в процеса на излизане от образователната система и навлизане на пазара на труда, като се обръща особено внимание на предоставянето на услуги за професионално ориентиране в рамките на образователната система. В програмата се предвижда модернизирването на службите по заетостта с цел намирането на по-пълно съответствие между предлагането на квалификации и нуждите на пазара на труда. Успешното изпълнение на тези реформи изисква обаче внасянето на подобрения в системата за своевременно установяване на настоящите и прогнозиране на бъдещите потребности на пазара на труда.
- (13) Влошаването на икономическата ситуация оказва със закъснение влияние на кредитните портфейли, като увеличаващият се дял на необслужваните кредити предизвиква нарастваща обезценка на банковите кредити и увеличаване на разходите за провизии. Двете основни държавни банки бяха рекапитализирани, което беше изключително важно. Правителството предложи също така мерки за ускоряване на събирането на вземания и за създаване на стимули за предоставянето на кредити за производствени дейности, което може и да не се окаже достатъчно за възстановяването на кредитните потоци за реалната икономика и да се наложи предприемането на по-нататъшни действия.
- (14) Някои сегменти от сектора на услугите са защитени от конкурентен натиск и се характеризират с високи търговски маржове и висока концентрация, което увеличава разходите в икономиката. Това, заедно със значителното участие на

държавата в икономиката, е причина за сравнително слабото присъствие на потенциално изгодни преки чужди инвестиции. Словения планира да ускори прилагането на директивата за услугите, като в това отношение са натрупани сериозни закъснения. Страната планира също да предостави пълна независимост на Службата за защита на конкуренцията и да определи подходящи за продажба държавни капиталови инвестиции. Тези планове не са изложени в подробности и съществуват рискове, свързани с изпълнението им.

- (15) Словения е подписала пакта „Евро плюс“. Макар в словенската национална програма за реформи да се посочват потенциални ангажименти и цели в четирите области на пакта „Евро плюс“, а именно стимулиране на конкурентоспособността и заетостта, действия за постигане на устойчивост на публичните финанси и укрепване на финансовата стабилност, към 7 юни Комисията не е уведомена за поемането на твърди ангажименти.
- (16) Комисията направи оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи<sup>4</sup> Тя взе предвид тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Словения и доколкото те са в съответствие с правилата и насоките на ЕС, предвид необходимостта да се укрепи цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. В тази връзка Комисията счита, че постигането на целта за 2011 г. по отношение на дефицита, определена в програмата за стабилност, изисква приемането на допълнителни мерки. Поради факта, че в програмата за стабилност не са посочени устойчиви мерки за ограничаване на разходите, след 2011 г. съществуват значителни рискове за целите по отношение на дефицита и дълга. В националната програма за реформи се съдържат мерки за възстановяването на финансовия сектор, но те може да се окажат недостатъчни за целта. Оценка подсказва също, че вътрешните източници на растеж трябва да бъдат стимулирани, особено посредством увеличаването на участието на младите и по-възрастните работници на пазара на труда, което може да се постигне чрез намаляване на сегментирането на пазара на труда и отстраняването на несъответствието между търсените и предлаганите квалификации. Накрая следва да се отбележи, че има нужда от засилване на конкуренцията и създаване на възможности за инвестиции и растеж в сектора на услугите и мрежовите индустрии.
- (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 разгледа актуализираната Програма за стабилност на Словения за 2011 г., като становището му<sup>5</sup> е изразено по-специално в препоръки (1) и (2) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Словения,

---

<sup>4</sup> SEC(2011) 732.

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

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

- (1) Да постигне целта за 2011 г. по отношение на дефицита, да набележи конкретни мерки за осъществяването на целта за 2012 г. по отношение на дефицита и да проведе изцяло необходимата консолидация, като запази готовност да приема допълнителни мерки, за да се предотвратят възможни отклонения. Да придружи належания процес на консолидация, имащ за цел постигането на подходяща средносрочна цел в рамките на периода на програмата, с мерки за ограничаване на разходите и да намери решение на установените слабости посредством по-строго изпълнение на средносрочната бюджетна рамка.
- (2) Да предприеме стъпки, за да гарантира дългосрочната устойчивост на пенсионната система, като в същото време се запази адекватността на пенсиите. Да увеличи равнището на заетост на по-възрастните работници чрез въвеждането на стимули за по-късно пенсиониране и чрез по-нататъшното разработване на активни политики по заетостта и мерки за учене през целия живот.
- (3) Да предприеме допълнителни мерки, за да гарантира в достатъчна степен признаването на загуби по кредити и „изчистване“ на обезценените активи от счетоводните баланси в банковия сектор.
- (4) Да предприеме стъпки, в консултации със социалните партньори и в съответствие с националните практики, за намаляване на различията в правата и задълженията, произтичащи от постоянни и временни договори. Да възобнови усилията за справяне с паралелния пазар на труда със „студентски труд“.
- (5) Да въведе система за прогнозиране на необходимите квалификации и умения, за да се постигне адекватен пазар на труда. Да направи оценка на ефективността на публичните служби по заетостта, по-специално на службите за професионално ориентиране и съвети, за да се постигне по-добро съответствие на предлаганите квалификации и нуждите на пазара на труда.
- (6) Да оптимизира регулираните професии и да увеличи капацитета на службата за защита на конкуренцията с цел подобряване на бизнес средата и привличането на инвестиции.

Съставено в Брюксел на [...] година,

*За Съвета  
Председател*