



Брюксел, 18.5.2016 г.  
COM(2016) 344 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Словения за 2016 г.**

**и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словения за 2016 г.**

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Словения за 2016 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словения за 2016 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 политики<sup>1</sup>, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси<sup>2</sup>, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>3</sup>,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент<sup>4</sup>,

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 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа<sup>5</sup>, с което постави началото на европейския семестър за 2016 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 17—18 март 2016 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 26 ноември 2015 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение<sup>6</sup>, в който беше посочено, че Словения е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. В същия ден

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

<sup>2</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

<sup>3</sup> COM(2016) 344 final.

<sup>4</sup> P8\_TA(2016)0058, P8\_TA(2016)0059 и P8\_TA(2016)0060.

<sup>5</sup> COM(2015) 690 final.

<sup>6</sup> COM(2015) 691 final.

Комисията прие също и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната<sup>7</sup>. Тази препоръка беше одобрена от Европейския съвет на 18—19 февруари 2016 г. и приета от Съвета на 8 март 2016 г. Като държава, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тесните взаимовръзки между икономиките в икономическия и паричен съюз, Словения следва да гарантира цялостното и навременно изпълнение на препоръката.

- (2) Докладът за Словения за 2016 г.<sup>8</sup> беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Словения в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., и напредъкът на Словения по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включваше и задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед<sup>9</sup>. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Словения са налице макроикономически дисбаланси. Слабостите в банковия сектор, корпоративната задлъжнялост, липсата на инвестиции и рисковете за дългосрочната фискална устойчивост представляват уязвимости, спрямо които трябва да бъдат предприети мерки. Възобновено е доверието в словенския банков сектор. Въпреки това, растежът на кредитирането остава отрицателен и равнището на необслужваните заеми продължава да е относително високо. От съществено значение за Словения са справянето с рисковете за фискалната устойчивост, произтичащи от нарастващия натиск върху здравната ѝ и пенсионната ѝ система, и намаляването на нарасналия публичен дълг. Изисква се по-нататъшно намаляване на препятствията пред инвестициите, особено в областта на публичната администрация. Необходимо е да се засили участието на социалните партньори в разработването на политиките и прилагането на структурни реформи, по-специално в политиките на пенсионното осигуряване, здравеопазването, дългосрочните грижи и пазара на труда.
- (3) На 15 април 2016 г. Словения представи своята национална програма за реформи за 2016 г. и своята програма за стабилност за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, 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 изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, в които ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове се обвързва с доброто икономическо управление<sup>10</sup>.
- (5) Програмата за стабилност на Словения за 2016 г. показва значителното отражение върху бюджета на извънредния приток на бежанци и предоставя

---

<sup>7</sup> COM(2015) 692 final.

<sup>8</sup> COM(2016) 92 final.

<sup>9</sup> COM(2016) 95 final.

<sup>10</sup> COM(2014) 494 final.

адекватни данни относно обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Според Комисията допустимите допълнителни разходи възлизаха на 0,06 % от БВП през 2015 г., а понастоящем се оценяват на 0,07 % от БВП през 2016 г. Разпоредбите, определени в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97, позволяват посрещането на тези допълнителни разходи, тъй като притокът на бежанци е извънредно събитие, неговото въздействие върху публичните финанси на Словения е значително и устойчивостта няма да бъде накърнена, ако се даде възможност за временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. Тъй като тази разпоредба не е приложима за 2015 г., понеже Словения бе в процедура при прекомерен дефицит, окончателната оценка за 2016 г., включително относно допустимите суми, ще бъде направена през пролетта на 2017 г. въз основа на наблюдаваните данни, представени от словенските органи.

- (6) След отмяната на процедурата при прекомерен дефицит, спрямо Словения понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. В своята програма за стабилност за 2016 г. правителството планира постепенно да подобри номиналното салдо от 2,2 % през 2016 г. до 0,4 % от БВП през 2019 г. Средносрочната бюджетна цел — балансиран бюджет в структурно изражение, което не отговаря на изискванията на Пакта за стабилност и растеж — е планирана да бъде постигната през 2020 г., т.е. след срока на програмата. Преизчисленото структурно салдо показва обаче структурен дефицит от 1,2 % от БВП през 2019 г. Според програмата за стабилност съотношението държавен дълг/ БВП се очаква да спадне до 80,2 % от БВП през 2016 г. и да продължи да намалява до 73,8 % от БВП през 2019 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен. Въпреки това, необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък все още не са достатъчно конкретни. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. отклонението от потенциалния БВП на Словения през 2017 г. се оценява на 1,8 % от БВП, като се предвиждат потенциален растеж от 1,1 % и растеж на реалния БВП в размер на 2,3 % от БВП. Въз основа на това се смята, че 2017 г. ще бъде „добра година“ за Словения, което изисква структурна корекция от 1 % от БВП. В конкретния случай на Словения обаче съществува значителна несигурност по отношение на изчисляването на потенциалния растеж и отклонението от потенциалния БВП поради специфичната ситуация на пазара на труда, особено голямото свиване на икономиката през 2008—2013 г. и структурните реформи, които се осъществяват. Алтернативните оценки на отклонението от потенциалния БВП, простиращи се по-далеко във времето и отразяващи текущото преразглеждане на метода на изчисление, показват по-плавен профил на отклонението на фактическия БВП за Словения, което означава, че заключението относно благоприятната конюнктура в словенската икономика през 2017 г. е може би преждевременно. Следователно в момента изглежда по-целесъобразно да се претендира за структурна корекция през 2017 г., която е в съответствие с периодите на обичайни икономически условия. Изглежда, че съществува риск от известно отклонение от препоръчаната корекция за постигане на средносрочната цел през 2016 г. и, при непроменени политики, риск от значително отклонение през 2017 г. Заключението за 2016 г. няма да се промени, в случай че отражението върху бюджета на извънредния приток на

бежанци е изключено от оценката. Словения се очаква да се съобрази с преходното правило за дълга през 2016 г., както и до голяма степен през 2017 г. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Словения да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По тази причина ще са необходими допълнителни мерки, за да се гарантира спазването на тези разпоредби през 2016 г. и 2017 г.

- (7) През юли 2015 г. парламентът прие Закон за фискалните правила. Въпреки това тепърва предстои да бъде назначен независим фискален съвет, който да наблюдава прилагането на правилата. Освен това промените в Закона за публичните финанси, необходими за пълното привеждане в действие на Закона за фискалните правила и насочени към прилагането на многогодишен подход към бюджетирането в нормативна рамка, остават неизвършени.
- (8) Високото равнище на публичния дълг, който е значително над 60 % от БВП, прави Словения уязвима в случай на сътресения на номиналния растеж и на лихвените проценти. Същевременно населението на Словения застарява по-бързо от това на повечето държави членки. Словения е изправена пред сериозни рискове по отношение на дългосрочната устойчивост на публичните финанси, като се има предвид, че от всички държави членки при нея се отчита най-високият показател за дългосрочна липса на устойчивост, произтичащ от прогнозираното увеличение на публичните разходи, свързани с пенсиите, здравеопазването и дългосрочните грижи. Прогнозните публични разходи за пенсии са най-високи сред всички държави членки и се очаква да нараснат от 11,8 % през 2013 г. до 15,3 % от БВП през 2060 г. Коефициентът на възрастова зависимост се очаква да се увеличи повече от два пъти между 2013 г. и 2060 г., което ще окаже значителен натиск върху пенсионните системи. Очакваните имплицитни задължения поради разходите, свързани със застаряването, отразяват дългосрочните предизвикателства по отношение на застаряването на населението. Освен това в бъдеще могат да се очакват проблеми с адекватността на осигуряването във връзка с работниците, които нямат пълен трудов стаж, като нараства броят на тези с недостатъчен или кратък трудов стаж, което се дължи и на тяхното късно навлизане на пазара на труда, откъслечна работа и спорадично платени осигурителни вноски. През април 2016 г. бе публикувана Бяла книга за пенсиите, която ще послужи като основа за широко обществено обсъждане. Резултатите от консултацията ще бъдат включени в нова пенсионна реформа, която трябва да се приеме в рамките на настоящия парламентарен мандат, като се започне скоростно със споразумение със социалните партньори по ключови елементи на реформата, а именно пенсионната възраст, нивото на пенсиите, тяхното индексирание и оптимизирането на втория стълб.
- (9) Поради застаряването на населението се предвижда публичните разходи за дългосрочни грижи да се удвоят до 2060 г. Това представлява значително предизвикателство за фискалната устойчивост на Словения. Делът на населението на възраст 80 и повече години се очаква да нарасне трикратно — от 4,6 % през 2013 г. на 12,4 % през 2060 г. В периода между 2003 г. и 2013 г. общите разходи за дългосрочни грижи се увеличиха с 85 %, като частните разходи нарастваха с по-високо темпо от публичните разходи. В Словения не съществува интегрирана система за дългосрочни грижи. Словения насочва разходите си за официални помощи в натура, по-голямата част от които е по-

скоро за институционални грижи, отколкото за грижи по домовете, като при това и двете суми са под средните за ЕС. Има значителни възможности за повишаване на ефективността на разходите в системата на здравеопазването чрез усилване на мерките за подобряване на първичната помощ, която упражнява контрол на достъпа до здравеопазване; преминаване от болнични към амбулаторни грижи; подобряване на ефективността и управлението на болниците; подобряване на процедурите за сключване на договори и заплащане за здравни услуги; осигуряването на по-добра информация относно разходите с цел адаптиране на въведените диагностично свързани групи; както и чрез по-нататъшно разработване на рамка за мониторинг на качеството. Делът на съвместното възлагане на обществени поръчки е нисък и се наблюдава силно върху „най-ниската цена“ като критерий за възлагане. Извършен бе цялостен преглед на системата на здравеопазването, като в края на 2015 г. правителството прие Национален план за реструктуриране на здравеопазването в периода 2016—2025 г., който бе одобрен и от парламента през март 2016 г. Реструктурирането представлява стратегически план за реформи, но предложенията за ефективни задължителни мерки за изпълнение са в процес на изготвяне, без все още да са представени. Освен това остава неясно дали реформата ще бъде насочена към ключови проблеми, като например заложили автоматични стабилизатори, които да смекчават колебанията в приходите през бизнес цикъла, или достъпа и качеството на предоставяните услуги. Приемането на закон за дългосрочните грижи и закон за здравеопазването и здравното осигуряване бе отлагано многократно и настоящият график за тяхното приемане, втората половина на 2016 г., изглежда по-скоро оптимистичен.

- (10) Постепенно се подобрява функционирането на пазара на труда и социалните условия се стабилизираха. Създаването на работни места се ускори значително и безработицата намалява. Независимо от това, равнището на заетост на по-възрастните и нискоквалифицираните работници продължава да бъде предизвикателство. Дългосрочната безработица все още възлиза на повече от половината от всички безработни със съществен дял от трайно безработни лица, които са нискоквалифицирани или по-възрастни от 50 години. Насоките за активни мерки на пазара на труда за периода 2016—2020 г. представляват продължение на прилагания до този момент подход, като изразходваните средства за тази област на политиката продължава да са малки. През ноември 2015 г. бе прието временно освобождаване от плащане на социалноосигурителни вноски на работодателите за новоназначени работници на възраст над 55 години. През 2016 г. се очаква да бъде представени допълнителни мерки за удължаване на трудовия стаж, включително чрез адаптиране на работната среда, които са от значение и за устойчивостта на пенсионната система. Растежът на заплатите продължи да бъде съобразен с нарастването на производителността и не престана да подкрепя външната конкурентоспособност. През ноември 2015 г. парламентът прие закон, предложен от профсъюзите, с който бе дадено ново определение на минималното заплащане, така че да бъдат изключени някои премии. В резултат на това организациите на работодателите се оттеглиха от социалното споразумение, което значително отслаби социалния диалог.
- (11) Беше постигнат напредък по отношение на реструктурирането на необслужваните кредити, въпреки че те остават високи в сравнение с периода преди кризата. Словения приложи няколко мерки за подобряване на

устойчивостта на банковия сектор. Те включват укрепването на капацитета на банките за уреждане на необслужваните кредити и започването на действия за определянето на конкретни цели за намаляване на необслужваните заеми. Словения също така въведе няколко мерки за управление на кредитния риск. Положителни резултати се очакват към средата на 2016 г. Независимо това, приоритети на политиката в краткосрочен план са по-нататъшното реструктуриране на необслужваните кредити и управлението на кредитния риск. Оперативното и финансовото реструктуриране на големите предприятия приключи и рамковите споразумения за реструктуриране са под непрекъснато наблюдение. Дружеството за управление на банкови активи (ДУБА) е напълно оперативно и неговата стратегия за периода 2017—2022 г. е определена. Въпреки постигнатия от ДУБА напредък в уреждането на неговия кредитен портфейл, дружеството продължава да представлява значителен риск за устойчивостта на публичните финанси. През 2015 г. неговите дейности допринесоха с 1 % от БВП за дефицита на консолидирания държавен бюджет от 2,9 %. Надзорът на дейностите на ДУБА изглежда недостатъчен, тъй като органите значително подцениха дефицита на ДУБА през 2015 г. (с 0,7 % от БВП) и изглежда, че не са осведомени за размера на отписванията, извършвани от ДУБА. Допълнителни инструменти за реструктуриране са също на разположение. Подпомогната от значителния напредък в реструктурирането на големите предприятия, Словения започна реструктурирането на някои малки и средни предприятия (МСП). Понастоящем банките прилагат насоки за реструктурирането на МСП. Бе постигнат напредък по отношение на достъпа до финансиране за МСП и микропредприятията. Въпреки това, налице е ограничен достъп до алтернативни източници на финансиране като рисков капитал. Малките предприятия са все още прекалено зависими от банковото кредитиране, въпреки нарастващата наличност на дългови и капиталови инструменти на пазара. Поради това този сегмент се влияе много силно от развитието на кредитния пазар.

- (12) Растежът на инвестициите бе ограничен през последните години, което ограничи икономическите резултати и бъдещите перспективи за растеж на Словения. Частните инвестиции спаднаха рязко по време на икономическата криза и оттогава делът им в БВП намалява. Тъй като публичните инвестиции са силно зависими от динамиката на фондовете на ЕС, необходими са по-продуктивни инвестиции, за да стимулират и поддържат икономическия растеж. Преките чуждестранни инвестиции в Словения нараснаха забележимо през последните две години, главно поради увеличените приватизационни усилия. При все това стопанската среда в Словения продължава да бъде възпрепятствана от продължаващия процес на намаляване на задлъжнялостта и високото равнище на административна тежест, особено в областта на строителството, териториалното устройство и спазването на данъчното законодателство, както и поради ограничителните разпоредби относно достъпа до регламентирани професии и тяхното упражняване, които спират притока на инвестиции. Улесняването на стопанската дейност в Словения зависи от повишеното доверие на предприятията и по-нататъшното премахване на неефективността в публичната администрация и на бюрокрацията, произтичащи от големия брой законови и подзаконови актове и честите промени в законодателството. Бяха осъществени около половината от мерките за намаляване на административната тежест, посочени в единния документ на

правителството, но някои уместни мерки, по-специално относно разрешенията за строителство и териториалното устройство, бяха забавени.

- (13) Стратегията за развитие на публичната администрация през 2015—2020 г., приета от Словения като част от спазването на предварителните условия за достъп до европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г., обхваща различни ведомства, с което междуведомственото сътрудничество придобива особено значение за нейното правилно и своевременно прилагане. През февруари 2016 г. правителството прие втория междинен доклад за изпълнението на програмата „Нулева толерантност към корупцията“. Постигнат е известен напредък в нейното изпълнение. Бяха забавени обаче някои мерки по програмата (съвместните обществени поръчки в здравеопазването, проучването на престъпността в банковия сектор и приемането на Закона за интегритета и предотвратяване на корупцията). Предвиденото изменение на Закона за интегритета и предотвратяване на корупцията ще даде възможност да се подобри функционирането на Комисията за предотвратяване на корупцията, като се обърне внимание на нейната надеждност и на ефективността на нейната работа. В съдебната система бе допълнително съкратена продължителността на делата, а броят на висящите дела спадна от изключително високо равнище, отчасти благодарение на по-малкия брой на образуваните дела. В известна степен причина за намалението са също и промените в процедурното и статистическото третиране на изпълнителните дела. Върховният съд продължава да актуализира работните процеси в съдилищата и да реформира системите за управление на делата. Въпреки подобрената уредба на несъстоятелността, която предлага на предприятията повече възможности за реорганизация, процедурите по несъстоятелност продължават да са дълги и неефективни.
- (14) Държавното участие в икономиката продължава да е високо. Държавата е най-големият работодател, управител на активи и държател на корпоративен дълг в Словения. В отговор на препоръките, отправени към Словения между 2012 г. и 2015 г. по този въпрос, страната създаде нова уредба за словенския държавен холдинг. Тя включва стратегия за управлението на държавната собственост, набор от критерии за оценка на активи и план за управление за 2016 г. Тази система допълва новия кодекс за корпоративно управление за държавните предприятия, приет в края на 2014 г. Стратегията потвърждава настоящата степен на държавно участие в икономиката и измества акцента към подобряване на ефективността на държавните предприятия. Ето защо прилагането на реформираната уредба от страна на словенския държавен холдинг има още по-голямо значение, за да се гарантира разделението между собствеността и регулаторните функции на правителството и професионалното управление на държавните предприятия. Това, заедно с по-нататъшната приватизация на подбрани активи, следва да намали условните пасиви за бюджета от тази област. Приватизацията на NLB трябва да стартира през 2016 г. в съответствие с плана за управление на словенския държавен холдинг.
- (15) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Словения и го публикува в доклада за страната от 2016 г. Тя оцени също програмата за стабилност и националната програма за реформи, както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Словения, отправени през предходните години. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-



икономическа политика в Словения, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на ЕС чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1 — 4 по-долу.

- (16) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност, като становището му<sup>11</sup> е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (17) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1, 3 и 4 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Словения да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

1. След коригиране на прекомерния дефицит да постигне годишна фискална корекция от 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2016 г. и през 2017 г. Да определи средносрочна бюджетна цел, която е в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Да укрепи фискалната рамка чрез назначаването на независим фискален съвет и изменение на Закона за публичните финанси. Да завърши и приложи реформата на системите на дългосрочните грижи и здравеопазването, като ги направи по-ефективни по отношение на разходите с цел осигуряването на дългосрочна устойчивост на достъпните и качествени грижи. До края на 2017 г. да приеме реформата на пенсионната система.
2. В консултация със социалните партньори да повиши пригодността за заетост на нискоквалифицираните и по-възрастните работници, включително посредством целенасочени учене през целия живот и мерки за активиране.
3. Да подобри условията за финансиране на кредитоспособните предприятия, включително чрез улесняване на трайното реструктуриране на необслужваните заеми и достъп до алтернативни източници на финансиране. Да следи за правилното прилагане на стратегията на дружеството за управление на банкови активи.
4. Да предприеме мерки за модернизирването на публичната администрация и намаляването на административната тежест за предприятията. Да подобри управлението и резултатите на държавните предприятия.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета  
Председател*

---

<sup>11</sup> Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.