

Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 424 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Словакия за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета по Програмата за стабилност на Словакия за 2018 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Словакия за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета по Програмата за стабилност на Словакия за 2018 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 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Тя взе предвид европейския 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 22 март 2018 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 22 ноември 2017 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 22 март 2018 г. На 14 май 2018 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“).

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2018) 424 final.

³ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимоотноообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Словакия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката относно икономическата политика за еврозоната, както е посочено в препоръките по-долу, по-специално (1).
- (3) Докладът за Словакия за 2018 г.⁴ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на Словакия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 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 2018 г. Словакия представи своята национална програма за реформи за 2018 г. и програмата си за стабилност за 2018 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 за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, 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 европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление⁶.
- (6) Спрямо Словакия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2018 г. правителството планира да подобри номиналния дефицит до 0,8 % от БВП през 2018 г. и после постепенно до 0,0 % от БВП през 2021 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,5 % от БВП — се очаква да бъде постигната през 2020 г. Според програмата за стабилност за 2018 г. съотношението на консолидирания държавен дълг спрямо БВП се очаква постепенно да намалее от 49,3 % през 2018 г. до 43,3 % към 2021 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози 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, които представляват немалък дял (0,7 % от БВП) и могат да бъдат използвани за ad hoc операции, като така намаляват предсказуемостта на изпълнението на бюджета.

⁴ SWD(2018) 223 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

- (7) На 11 юли 2017 г. Съветът препоръча на Словакия да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁷ не надвишава 2,9 % през 2018 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,5 % от БВП. В същото време се посочва, че оценката на проекта на бюджетния план за 2018 г. и последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да вземат предвид целта за постигане на фискална позиция, допринасяща за засилването на процеса на възстановяване и за гарантиране устойчивостта на публичните финанси. След извършената от Комисията оценка на стабилността на процеса на възстановяване в Словакия, като същевременно се отдава дължимото внимание на предизвикателствата пред неговата устойчивост, не е нужно да бъдат взети предвид допълнителни елементи в това отношение. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от съществено отклонение от тази препоръка през 2018 г.
- (8) През 2019 г., с оглед на прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП на Словакия от 1,2 %, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи следва да не надвишава 4,1 %, което съответства на корекция на структурното салдо в размер на 0,5 % от БВП, произтичаща от матрицата с изискванията съгласно Пакта за стабилност и растеж. При непроменени политики за Словакия съществува риск от съществено отклонение от изискването за 2019 г., поради отклонението общо за 2018 г. и 2019 г. Като цяло Съветът е на мнение, че от 2018 г. трябва да се предприемат необходимите мерки, за да се спазят разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (9) Публичните финанси на Словакия все още са изправени пред рискове в дългосрочен план. Разходите за здравеопазване продължават да представляват риск за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, а увеличаването на ефективността на разходите за здравеопазване на Словакия продължава да бъде предизвикателство. В дългосрочен план, публичните разходи за здравеопазване се предвижда да нараснат с 1,2 процентни пункта от БВП, над средното очаквано увеличение от 0,9 процентни пункта за ЕС. По отношение на пенсионната система се наблюдава постепенно подобряване на нейната устойчивост в дългосрочен план поради автоматичното повишаване на пенсионната възраст, което доведе до намаляване в дългосрочен план на прогнозираното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението.
- (10) Въпреки че бяха предприети някои стъпки за подобряване на разходната ефективност на системата на здравеопазването, по-специално чрез прилагането на прегледа на ефективността на разходите, потенциалът за рационализиране на използването на ресурсите продължава да е значителен. Плановите за широкообхватна реформа на здравеопазването, позволяваща рационализиране на услугите, по-добро управление на ресурсите на болниците и по-ефективна система за здравеопазване, не дават никакви признаци на напредък. Потреблението на болнични услуги продължава да е високо, с голям процент на

⁷

Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи без разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства 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 или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

хоспитализация за хроничните заболявания и процент на погасяване над средния за ЕС, съчетани с относително нисък процент на заетост на легловата база. Въпреки че укрепването на сектора на първичната лекарска помощ може да намали голямата тежест за болниците, системата страда от недостиг на общопрактикуващи лекари — положение, което се утежнява от неравномерното им географско разпределение. Данните за възрастовия състав на общопрактикуващите лекари поражда загриженост и за осигуряването на лекари в бъдеще. Накрая, няколко разпоредби, насочени към подобряване на ефективността на разходите на системата на здравеопазването, като например пълното въвеждане на система за плащания, основана на диагностично свързани групи, и ефективното привеждане в действие на система за електронно здравеопазване са все още на етапа на разработване. Те вероятно ще се изправят пред нови предизвикателства в бъдеще, свързани с нови забавяния и с внедряването.

- (11) Данъчните приходи се увеличават на фона на бърз икономически растеж и се полагат усилия за подобряване на спазването на данъчното законодателство и премахване на голямата разлика между потенциалните и реално събраните приходи от данък добавена стойност в Словакия. Докато данъчните стимули за насърчаване на научноизследователската и развойната дейност бяха увеличени, данъчното облагане на недвижимото имущество остава слаб източник на приходи. Непрекъснатата програма на прегледите на разходите за всички основни области на публичните разходи се оказва ефикасен и стриктен инструмент за подобряване ефективността на държавните разходи.
- (12) Положителното развитие на пазара на труда продължава, белязано от нарастваща заетост и исторически ниски нива на безработица. Независимо от това процентът на дългосрочната безработица продължава да бъде един от най-високите в ЕС, като засяга особено групите в неравностойно положение, като например нискоквалифицираните работници, младите хора и маргинализираните роми. В резултат на подобряването на условията на пазара на труда, започнаха да се появяват данни за недостиг на квалифицирана работна ръка в някои сектори на икономиката. Проявяват се регионални различия на пазара на труда — по-висока е безработицата в източната част на Словакия, а недостигът на работна ръка е концентриран в западната част на страната. Словакия започна да прилага плана си за действие относно интеграцията на дълготрайно безработните, подкрепен от Европейския социален фонд. Планът представя персонализирани услуги, социални консултации и нова система за основно профилиране. Прилагането му обаче все още не е довело до каквито и да било структурни промени. Продължават да съществуват празнини в сътрудничеството с частни партньори и неправителствени организации с цел облекчаване на натовареността на обществените служби по труда, докато персонализираните консултации са на ранен етап. Освен това общото сегментиране на дългосрочно безработните не изпълнява напълно ролята си на инструмент за последващо насочване на мерки за активизиране. Бяха засилени обучението и програмите за преквалификация, но те са все още недостатъчни и тяхното насочване към дългосрочно безработните и групите в неравностойно положение остава ограничено. Освен това участието на възрастни в обучението остава много ниско и възможностите за втори шанс за образование за групите в неравностойно положение са недостатъчно развити. Критериите за допустимост за обезщетенията за безработица са строги и продължителността на периода на

изплащане на обезщетенията е кратък. В резултат на това краткосрочно безработните, получаващи обезщетения за безработица, са слабо обхванати.

- (13) Разликите между жените и мъжете по отношение на заетостта и на заплащането са доста над средните за ЕС. Ниският дял на заетост сред жените в детеродна възраст е отражение на дългия родителски отпуск, който рядко се ползва от мъжете; той е съпроводен с ниски равнища на ползване на гъвкаво работно време и ограничена достъпност и достъп до детски заведения. Особено за деца на възраст под три години, процентите на записване в детските заведения са изключително ниски.
- (14) Образователната система не допринася в достатъчна степен за социално-икономическото развитие на Словакия, и е недостатъчно финансирана на всички равнища. Качеството на образователните резултати, участието на ромите в приобщаващото общо образование и ефективната интеграция на учениците от среда в неравностойно социално-икономическо положение в образованието и обучението са неотложни предизвикателства. Образователните резултати и равнището на основните умения остават слаби по международните стандарти и върху тях голямо въздействие оказва социално-икономическото положение на учащите. Равнището на преждевременното напускане на училище е ниско, но нараства и в процента на преждевременно напусналите се проявяват регионални различия. Въпреки плановете за ежегодно увеличаване на заплатите на учителите с 6 % до 2020 г., учителската професия продължава да бъде непривлекателна, отчасти поради ограниченото първоначално обучение и ограничените възможности за професионално развитие. Изпълнението на мерките за увеличаване на участието на ромските ученици в приобщаващото общо образование е изключително слабо, поради недостатъчната финансова подкрепа и мониторинг, както и недостатъчното обучение на учителите по межкултурната проблематика.
- (15) Публичната администрация все още не е достатъчно ефективна и е обременена от проблеми, породени от слабото междуправителствено сътрудничество и слабата политическа неутралност на държавната служба. Прилагането на Закона за публичната служба бавно набира скорост, но неговото влияние върху подобряването на управлението на човешките ресурси все още не е осезаемо. По отношение на управлението на средствата на ЕС, административният капацитет и ефективността са все още ограничени и тежестта на персонала все още е високо, като отчасти е свързано с политическия цикъл. Този въпрос все пак се решава чрез засилване на координиращата роля на кабинета на заместник министър-председателя, който действа като стабилизиращ фактор за приемствеността и институционалния опит в прилагащите организации.
- (16) Европейските структурни и инвестиционни фондове са от основно значение за справяне с ключовите предизвикателства за подобряване на конкурентоспособността, растежа и работните места в Словакия. Словакия претърпя загуба в размер на 26 милиона евро, предназначени за финансиране на научни изследвания и иновации през 2017 г., предимно поради проблеми при прилагане на критериите за подбор и при избора на оценители, както бе потвърдено от извършените проверки. Ако не се вземат съответните мерки за ускоряване на изпълнението, съществува висок риск и друга част от средствата да бъдат загубени. Въпреки че процентът на избраните проекти вече надхвърля половината от общия размер на отпуснатите средства за настоящия период на

програмиране, изпълнението на място доведе до плащания към бенефициентите в размер само на 11 % от отпуснатите средства.

- (17) Ниската ефективност на публичната администрация намира отражение и в други сектори, включително енергетиката и околната среда. Нивата на рециклиране са много ниски и качеството на въздуха си остава сравнително ниско. Устойчивото управление на горите става все по-актуално предизвикателство. Енергийният сектор страда от свръхрегулирането и енергийните политики не са напълно в съответствие с целите на ЕС в областта на климата и енергетиката.
- (18) Словакия е предприела важни стъпки за постигането на добре функционираща система за обществени поръчки. Бяха положени усилия да се въведат качествени критерии за възлагане. През октомври 2018 г. следва да бъдат въведени задължителни електронни инструменти за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. Макар и не напълно ефикасни, извършени са всеобхватни предварителни проверки на всички проекти, финансирани по линия на европейските социални и инвестиционни фондове. Въпреки това все още не са постигнати задоволителни резултати в областта на вътрешния контрол, прозрачността, цифровизацията, професионализацията и обществените поръчки от стратегическо значение. Това е отразено в резултатите на Словакия, свързани с антиконкурентните практики, които остават малко над средното за ЕС равнище, въпреки някои подобрения. Освен това все още са налице само ограничени признаци на ангажираност в борбата с корупцията. Повече от половината от предприятията смятат, че корупцията е широко разпространена при процедурите за обществени поръчки, управлявани от национални органи.
- (19) Корупцията, сложните административни процедури, прекалено многобройните и бързо променящи се правила за стопанската дейност и лошото качество на регулаторните органи в голяма степен влияят върху качеството на бизнес средата в Словакия. Макар Словакия да е загубила някои позиции в международен аспект, тя е установила редица мерки за подобряване на качеството на бизнес средата и за стимулиране на инвестициите. Словакия също така укрепи своята рамка за оценка на регулаторното въздействие, като разшири нейния обхват през последните години. И накрая, наскоро е приета една нова стратегия за по-добро регулиране. Все още съществуват значителни регулаторни пречки в сектора на бизнес услугите, в които нивата на рестриктивност са по-високи от средните за ЕС за архитекти, инженери, данъчни консултанти, адвокати, патентни представители, агенти на недвижими имоти и екскурзоводи. Препоръки за преодоляване на регулаторните пречки бяха направени в съобщението на Комисията от януари 2017 г.⁸ Словакия обаче не е докладвала за постигнат напредък в справянето с тези ограничения.
- (20) Като цяло не е постигнат напредък в засилването на борбата с корупцията. Индексът за възприемане на корупцията остава висок и случаите на наказателно преследване на такива престъпления намаляха допълнително. Нагласите по отношение на борбата с корупцията са се влошили още повече след убийството на разследващ журналист и неговите разкрития относно широк кръг от случаи на корупция по високите етажи. Делът на делата на високо равнище, по които е проведено наказателно производство, е изключително нисък. Все още не е решен въпросът с липсата на отчетност на полицията и прокурорите и това

⁸

COM(2016) 820 final

възпрепятства борбата срещу корупцията и разследванията на чувствителни дела за корупция.

- (21) Подобряването на ефективността на съдебната система, включително на независимостта, продължава да бъде предизвикателство за Словакия, въпреки известното подобряване на ефективността. Независимостта на съдебната власт все още буди безпокойство, включително процесът на назначаване на съдии на всички равнища на съдебната система.
- (22) Въпреки че насърчаването на иновациите може да стимулира конкурентоспособността и да улесни прехода към икономика, основана на знанието, капацитетът за иновации на Словакия продължава да е умерен, с много слаб интензитет на научноизследователската и развойната дейност (0,40 % от БВП през 2016 г.). Въпреки че страната разполага с голям средно- и високотехнологичен производствен сектор, многонационалните предприятия с господстващо положение показват до момента само ограничен интерес към провеждане на научноизследователска и развойна дейност и делът на малките и средните предприятия, осъществяващи вътрешни иновации, през 2016 г. е значително по-нисък в Словакия (13,9 %), отколкото в ЕС като цяло (28,8 %).
- (23) Публичните инвестиции в областта на научните изследвания и иновациите се увеличиха значително между 2009 и 2015 г., което се дължи на използването на европейските структурни и инвестиционни фондове. Пълният потенциал на тези инвестиции не е реализиран поради неефективност в научноизследователската среда на Словакия. Въпреки засилената роля на Службата на заместник министър-председателя за координацията на научните изследвания, развойната дейност и иновациите, цялостното управление на политиката в тази област е слабо. Фрагментираният характер на системата и слабата управленска рамка, където отговорностите са разделени между няколко министерства и изпълнителни агенции, които често са слабо съгласувани, води до редовно отлагане на реформите. Мерките за насърчаване на трансфера на знания, за засилване на капацитетите за научни изследвания в промишлеността, както и за подобряване на сътрудничеството между предприятията и академичните среди, напредват бавно.
- (24) В рамките на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Словакия и го публикува в доклада за страната от 2018 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2018 г., националната програма за реформи за 2018 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 равнището на ЕС към бъдещите решения на държавите членки.
- (25) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2018 г., като становището му⁹ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Словакия да предприеме следните действия през 2018 г. и 2019 г.:

1. Да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 4,1 % през 2019 г., което съответства на годишна

⁹ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

корекция на структурното салдо от 0,5 % от БВП. Да осъществи мерки за увеличаване на разходната ефективност на системата на здравеопазването и да разработи по-ефективна стратегия за работната сила в областта на здравеопазването.

2. Да засили мерките за активизиране и за повишаване на квалификацията, включително насочено към качеството на обучението и индивидуализираните услуги за групите в неравностойно положение, по-специално чрез изпълнение на плана за действие за дългосрочно безработните. Да насърчава заетостта на жените, по-конкретно чрез разширяване на достъпни, качествени грижи за децата. Да подобрява качеството и приобщаващия характер на образованието, включително като увеличи участието на ромските деца в общото образование от ранна детска възраст.
3. Да увеличава използването на критерии, свързани с качеството и разходите през жизнения цикъл, при възлагането на обществени поръчки. Да води борба с корупцията, включително чрез осигуряване на прилагането на съществуващото законодателство, както и чрез повишаване на отчетността на равнището на полицията и прокуратурата. Да подобрява ефективността на съдебната система, по-специално чрез гарантиране на независимостта при процедурите за назначенията в съдебната система. Да намалява фрагментацията на публичната система за научни изследвания и да стимулира иновациите в бизнеса, включително за малките и средните предприятия.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*