EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012

in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2015

{SWD(2012) 327 final}

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012

in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje, da se spodbudi potencial Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic[5], ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 in P7_TA(2012)0047.
5 Sklep Sveta 2012/238/EU z dne 26. aprila 2012.

bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo pri nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 12. julija 2011 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2011 ter dal mnenje o dopolnitvi slovenskega programa stabilnosti za obdobje 2011–2014.

(4) Komisija je 23. novembra 2011 sprejela drugi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek drugega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020. Poleg tega je 14. februarja 2012 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[6], v katerem je Slovenijo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljen pregled.

(5) Evropski svet je 2. marca 2012 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, fiskalne konsolidacije in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne fiskalne konsolidacije, ponovni vzpostavitvi običajnih pogojev dodeljevanja posojil gospodarstvu, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter posodobitvi javne uprave.

(6) Evropski svet je 2. marca 2012 tudi pozval države članice, ki sodelujejo v paktu „euro plus“, naj pravočasno predložijo svoje zaveze, da bodo vključene v njihove programe stabilnosti oziroma konvergenčne programe in nacionalne reformne programe.

(7) Slovenija je 26. aprila 2012 predložila program stabilnosti za obdobje 2012–2015 in 13. aprila 2012 nacionalni reformni program za leto 2012. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave. Komisija je v poglobljenem pregledu iz člena 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 preučila tudi, ali so Slovenijo prizadela makroekonomska neravnotežja. V poglobljenem pregledu[7] je Komisija ugotovila, da so v slovenskem gospodarstvu prisotna notranja neravnotežja, ki vplivajo zlasti na razdolževanje v poslovnem sektorju in stabilnost bank. Ta notranja neravnotežja in možna zunanja neravnotežja bi bilo treba natančno spremljati in jih upoštevati pri oblikovanju ekonomskih politik, da se zmanjša tveganje škodljivih učinkov za delovanje gospodarstva. Dokapitalizacija in prodaja največje banke ter trdna zavezanost k odpravi čezmernega primanjkljaja do roka leta 2013 sta dva pomembna in bistvena elementa trenutno načrtovanega odziva. Tveganje čezmernih neravnotežij se lahko najbolj omeji s hitrimi in temeljitimi ukrepi na teh področjih.

(8) Na podlagi ocene programa stabilnosti za leto 2012 v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, optimističen, če se primerja z napovedjo Komisije iz pomladi 2012. Cilj proračunske strategije, opisane v programu, je znižati javnofinančni primanjkljaj pod 3 % BDP v letu 2013 (rok, ki ga je določil Svet) ter si prizadevati za nadaljnje znižanje primanjkljaja tudi po tem datumu, tako da bo Slovenija do leta 2015 v grobem dosegla srednjeročni proračunski cilj. Srednjeročni cilj je določen kot uravnotežen položaj v strukturnem smislu in ostaja nespremenjen glede na prejšnji program, vendar se ga ne more obravnavati kot ustreznega v skladu z

[6] COM(2012) 68 final.
[7] SWD(2012) 158 final.

določbami Pakta za stabilnost in rast, saj ob upoštevanju veljavnih politik in projekcij ne zagotavlja dovolj hitrega napredka v smeri dolgoročne vzdržnosti. Obstaja tveganje, da bodo proračunski rezultati slabši od ciljnih zaradi (i) pomanjkanja natančne opredelitve ukrepov, ki so predvideni za obdobje 2013–15; (ii) preteklih prekoračitev primarnih tekočih odhodkov; (iii) nižjih prihodkov v luči razmeroma optimističnega makroekonomskega scenarija in negotovosti v zvezi z učinkom nedavno odločenih davčnih ukrepov; in (iv) možnih dodatnih operacij kapitalske podpore ter unovčitve jamstev. Na podlagi (preračunanega) strukturnega salda[8] naj bi povprečna letna fiskalna konsolidacija v obdobju 2010–2013 po načrtih znašala skoraj 1 % BDP, kar nekoliko presega priporočilo Sveta. Vendar napoved Komisije iz pomladi 2012 kaže na to, da bodo za doseganje priporočene konsolidacije skozi celotno obdobje v letu 2013 potrebna dodatna prizadevanja. Po načrtovanem zmanjšanju čezmernega primanjkljaja je v programu predvidena hitrost letnega približevanja srednjeročnemu cilju leta 2015 v skladu z 0,5-odstotnim merilom iz Pakta za stabilnost in rast, leta 2014 pa pod to referenčno vrednostjo, medtem ko je stopnja rasti javnofinančnih odhodkov, ob upoštevanju diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, v skladu z referenčno vrednostjo za odhodke iz Pakta za stabilnost in rast v obeh letih, tako da je v programu načrtovani potek prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja na splošno primeren. Ob upoštevanju zgoraj navedenih tveganj bi napredek pri doseganju srednjeročnega cilja v obeh letih lahko bil počasnejši, kot je primerno. Bruto javnofinančni dolg naj bi se v skladu s projekcijami programa povečal z 48 % BDP v letu 2011 na najvišjo raven 53 % BDP v letu 2013 (s tem bi ostal pod referenčno vrednostjo 60 % BDP), nato pa se do konca programskega obdobja ponovno rahlo znižal. Pri projekcijah dolga obstaja tveganje zvišanja zaradi zgoraj omenjene možnosti višjih primanjkljajev ter večjih prilagoditev stanj in tokov. Srednjeročni proračunski okvir in izdatkovno fiskalno pravilo Slovenije ostajata premalo zavezujoča ter premalo osredotočena na doseganje srednjeročnega cilja in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti.

(9) Slovenska vlada do zdaj ni bila sposobna uvesti kakršnih koli sistemskih sprememb v pokojninskem sistemu zaradi 12-mesečnega moratorija na zakonodajo po neuspelem referendumu o pokojninski reformi v juniju 2011. Vendar so bili kratkoročni ukrepi za omejitev stroškov decembra 2011 in maja 2012 podaljšani in okrepljeni. Medtem ko so ustrezni in koristni na kratek rok, so ti začasni ukrepi očitno nezadostni, da bi z njimi lahko rešili dolgoročne izzive. Vlada predvideva novo pokojninsko reformo, ki naj bi se jo izvedlo do konca leta 2013 in ki bi temeljila na večstebrnem sistemu in dvigu dejanske upokojitvene starosti. Podrobnejše informacije sicer niso bile zagotovljene, vendar se ambicioznost teh načrtov zdi skromna. Glede na težavnost izziva je potrebna celovita reforma, ki bo obravnavala naslednja vprašanja: nizka zakonsko določena upokojitvena starost, razlike v zakonsko določeni upokojitveni starosti za moške in ženske, veliko možnosti za zgodnjo upokojitev ter ugodna indeksacija pokojnin. Zaenkrat niso bili sprejeti nobeni posebni ukrepi za povečanje zaposlenosti starejših delavcev, čeprav „Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015“ in „Načrt za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2012“ starejše nezaposlene obravnavajo kot posebno ciljno skupino.

[8] Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in začasnih ukrepov, ki so ga službe Komisije ponovno izračunale na podlagi informacij, predloženih v programu, z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

(10) Razmere v slovenskem bančnem sektorju se zdaj zdijo še težavnejše kot v času ocene v letu 2011. Celoletne izgube sektorja v letu 2011 so bile precejšnje, v prihodnje pa bo upočasnitev gospodarstva povzročila nadaljnje izgube pri posojilih, ker bo vedno več podjetij imelo težave s servisiranjem dolgov. Ukrepi, ki so bili uvedeni ali napovedani, zaenkrat niso bili dovolj ambiciozni glede na težavnost izziva. Nujna druga dokapitalizacija največje banke (NLB) je na mrtvi točki. Nova vlada je napovedala, da namerava zmanjšati svoje lastniške deleže v večjih bankah na manjšinske deleže, ki še omogočajo preprečevanje sprejetja odločitev. Obstaja potreba po opredelitvi razmerja med temi dolgoročnejšimi prizadevanji ter takojšnjo in nujno potrebo po svežem kapitalu, pri čemer država kot večinski lastnik jasno nosi glavno odgovornost pri končni analizi. V primeru jasne privatizacijske strategije, podprte s pravočasnimi injekcijami kapitala za pokrivanje izgub, zajamčenega dobrega upravljanja in profesionalnega, depolitiziranega poslovodstva bi ta politika in morebitna prodaja teh bank bili bolj verodostojni.

(11) V preteklem letu niso bili predstavljeni nobeni konkretni ukrepi za zmanjšanje asimetrije med zaščito delavcev s pogodbo za nedoločen čas in delavcev s pogodbo za določen čas. Pogajanja s socialnimi partnerji o Zakonu o delovnih razmerjih so se začela leta 2011, vendar ni prišlo do nobenega sporazuma ali sprejetja sprememb. V nacionalnem reformnem programu so napovedani nekateri ukrepi za povečanje prožne varnosti in odpravljanje razdrobljenosti, vendar brez urnika za njihovo sprejetje. Nedavno sprejeti Zakon za uravnoteženje javnih financ uvaja znatno višje koncesijske dajatve za študentsko delo, kar naj bi zmanjšalo privlačnost statusa študenta na trgu dela, vendar zaenkrat niso predvideni nobeni dodatni ukrepi.

(12) Odzivnost sistema izobraževanja in usposabljanja na potrebe trga dela ostaja nezadostna, čeprav se v celotnem izobraževalnem ciklu trenutno uvajajo službe za poklicno usmerjanje, hkrati pa se prizadevajo zagotoviti informacije o prihodnjih karierah. Nič konkretnega ni bilo narejenega za vzpostavitev sistema za napovedovanje potreb na trgu dela. Začeli so se nekateri projekti za promocijo poklicev, po katerih na trgu dela obstaja veliko povpraševanje, ki so sofinancirani iz Evropskega socialnega sklada. Ti ukrepi so ustrezni, vendar skupaj predstavljajo nezadosten odziv na omenjeni izziv. Zunanja strokovna ocena splošne učinkovitosti državnega zavoda za zaposlovanje v Sloveniji še ni na voljo za presojo.

(13) Kljub zakonodajnim spremembam aprila 2011 za pretvorbo Urada za varstvo konkurence (UVK) v neodvisno agencijo s 1. januarjem 2012, UVK še ni neodvisen, ker mora biti najprej izpolnjenih več postopkovnih pogojev. Poleg tega so se v letu 2011 sredstva UVK zmanjšala. Ti dogodki vplivajo na njegovo zmožnost razširitve področja ukrepanja in zagotavljanja institucionalne podpore reformnim prizadevanjem za povečanje konkurence. Študija o deregulaciji poklicev je bila pravkar zaključena, vendar konkretni politični ukrepi na tem področju ostajajo nezadostni. Bolj splošno lahko nekateri vidiki pravnega okvira za ustanovitev ponudnikov storitev privedejo do vprašanj glede skladnosti z direktivo o storitvah. Za splošno poslovno okolje so značilne slabosti, ki omejujejo domače in tuje investitorje ter ovirajo hitro čiščenje bilanc stanja bank. Te slabosti vključujejo neposredno in posredno vpletenost države v gospodarstvo ter dolžnikom naklonjeni in včasih problematični insolvenčni postopki. Končno, zaradi vedno večjega pomena kot tranzitne države za pretok električne energije domače elektroenergetsko omrežje postaja ozko grlo.

(14) Po močnem diskrecijskem povečanju v marcu 2010 je minimalna plača kot delež povprečne plače v letu 2011 bila najvišja v EU, čeprav je še vedno pod pragom revščine. Indeksacija v prihodnjih letih je privedla do nadaljnjega 4-odstotnega nominalnega povečanja. Tak razvoj dogodkov zmanjšuje konkurenčnost delovno intenzivnih sektorjev in stopnjuje strukturno brezposelnost.

(15) Slovenija je v okviru pakta „euro plus“ sprejela številne zaveze. Te zaveze in izvajanje zavez, predstavljenih leta 2011, se nanašajo na spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje konkurenčnosti, izboljšanje vzdržnosti javnih financ in krepitev finančne stabilnosti. Komisija je ocenila izvajanje zavez iz pakta „euro plus“. Rezultate te ocene je upoštevala pri priporočilih.

(16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo slovenske ekonomske politike. Ocenila je program stabilnosti in nacionalni reformni program ter predstavila poglobljeni pregled. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Sloveniji, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih v točkah od (1) do (7) v nadaljevanju.

(17) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil slovenski program stabilnosti, njegovo mnenje[9] pa je izraženo zlasti v priporočilu v točki (1) v nadaljevanju.

(18) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je izvedla Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program Slovenije za leto 2012 in slovenski program stabilnosti. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena zlasti v priporočilih (3), (6) in (7) v nadaljevanju –

PRIPOROČA, naj Slovenija v obdobju 2012–2013 sprejme naslednje ukrepe:

1. Izvrši naj proračun za leto 2012 in okrepi proračunsko strategijo za leto 2013 z zadostno opredeljenimi strukturnimi ukrepi ter naj bo pripravljena sprejeti dodatne ukrepe, da bo zagotovila pravočasno odpravo čezmernega primanjkljaja na vzdržen način in doseganje strukturnega fiskalnega napora, določenega v priporočilih Sveta v skladu s postopkom o čezmernem primanjkljaju. Nato naj zagotovi ustrezen strukturni fiskalni napor, da bo v zadostni meri napredovala pri doseganju primernega srednjeročnega cilja za proračunski položaj, med drugim z doseganjem referenčne vrednosti za odhodke. Okrepi naj srednjeročni proračunski okvir, vključno z izdatkovnim fiskalnim pravilom, tako da zagotovi, da bo bolj zavezujoč in pregleden.

2. Sprejme naj nujne ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema ob hkratnem ohranjanju primerne ravni pokojnin, tako da (i) uskladi zakonsko določeno upokojitveno starost za moške in ženske; (ii) poviša zakonsko določeno upokojitveno starost v skladu s povečanjem pričakovane življenjske dobe; (iii) zmanjša možnosti za zgodnjo upokojitev; in (iv) opravi revizijo sistema indeksacije za pokojnine. Stopnjo zaposlenosti starejših delavcev naj zviša tudi z nadaljnjim razvojem aktivnih politik trga dela in ukrepov vseživljenjskega učenja.

[9] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

3. Sprejme naj potrebne ukrepe za zagotovitev zadostnih kapitalskih rezerv za bančni sektor in intenzivno spodbuja čiščenje bilanc stanja, tako da se lahko ponovno začne ustrezno posojanje produktivnim dejavnostim. Pridobi naj potrditve kvalificiranih tretjih oseb glede ocen kreditnih izgub pri stresnih testih sistemsko pomembnih bank.

4. Prilagodi naj zakonodajo za zaščito delovnih mest v zvezi s pogodbami za nedoločen čas, da bo zmanjšala razdrobljenost trga dela, to pa naj stori ob posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami. Še naprej naj se ukvarja s problemom vzporednega trga dela, ki ga ustvarja študentsko delo.

5. Izboljša naj usklajenost kvalifikacij s povpraševanjem na trgu dela, še posebej za nizko kvalificirane delavce in visokošolske diplomante, ter nadaljuje reforme na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

6. Sprejme naj nadaljnje ukrepe za povečanje odprtosti trga ter pospeši reorganizacijo poklicnih storitev. Izboljša naj poslovno okolje z (i) izvedbo reforme Urada za varstvo konkurence, (ii) vzpostavitvijo okvira za podjetja v državni lasti, ki bo jamčil neodvisno vodenje in visoke standarde za upravljanje podjetij (iii) izboljšanjem stečajnih postopkov, zlasti v smislu časovne ustreznosti in učinkovitosti.

7. Po posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalno prakso naj zagotovi, da bo rast plač, vključno s prilagoditvijo minimalne plače, podpirala konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik