KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 327 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Słowenii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na lata 2012–2015

{SWD(2012) 327 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Słowenii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na lata 2012–2015

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 327 wersja ostateczna.
4 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[5], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Słowenii z 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Słowenię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Słowenię jako jedno z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

(6) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 26 kwietnia 2012 r. Słowenia przedłożyła program stabilności obejmujący lata 2012–2015, natomiast w dniu 13 kwietnia 2012 r. krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej analizy zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy w Słowenii występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. W swej szczegółowej analizie[7] Komisja stwierdziła, że w Słowenii występuje zakłócenie wewnętrznej równowagi, które w szczególności wpływa na proces delewarowania w sektorze przedsiębiorstw oraz na stabilność banków. Wskazane zakłócenie wewnętrznej równowagi, jak również każde możliwe zakłócenie równowagi zewnętrznej winno być ściśle nadzorowane i brane pod uwagę w analizach polityczno-gospodarczych celem ograniczenia ryzyka negatywnych skutków dla funkcjonowania gospodarki. Dokapitalizowanie i sprzedaż największego banku oraz podjęcie stanowczego zobowiązania do skorygowania nadmiernego deficytu w terminie do 2013 r. stanowią dwa istotne i odpowiednie do sytuacji elementy na bieżąco formułowanej strategii działania. Szybkie i kompleksowe

---

5 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

6 COM(2012) 68 wersja ostateczna.

7 SWD(2012) 158 wersja ostateczna.

działania podjęte w tych obszarach mogą ograniczyć ryzyko nadmiernego zakłócenia równowagi.

(8) Na podstawie oceny programu stabilności z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest optymistyczny w porównaniu z prognozą Komisji z wiosny 2012 r. Celem strategii budżetowej określonej w programie jest obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3 % PKB w wyznaczonym przez Radę terminie, tj. w 2013 r., oraz następnie kontynuowanie obniżania deficytu celem pełnego osiągnięcia, do 2015 r., średniookresowego celu budżetowego Słowenii. Przez średniookresowy cel budżetowy – podobnie jak w poprzednim programie – rozumie się budżet zrównoważony w kategoriach strukturalnych, co nie oznacza jednak, że jest on właściwy w kontekście paktu stabilności i wzrostu, bowiem został on oparty na bieżących strategiach politycznych oraz prognozach i nie gwarantuje wystarczająco szybkiego postępu na drodze do długookresowej stabilności. W związku z (i) brakiem informacji co do środków przewidzianych na okres 2013–2015, (ii) przekraczaniem w przeszłości bieżących wydatków pierwotnych, (iii) niższymi dochodami pomimo stosunkowo optymistycznego scenariusza makroekonomicznego i niepewnością co do skutków niedawno podjętych środków podatkowych oraz (iv) możliwymi dodatkowymi działaniami w zakresie wsparcia kapitałowego i uruchomienia gwarancji istniej ryzyko, że wartości deficytu mogą być wyższe niż założono. Na podstawie (przeliczonego) salda strukturalnego[8] planuje się, że średni roczny wysiłek fiskalny w okresie 2010–2013 osiągnie prawie 1 % PKB, tj. nieznacznie powyżej wartości zalecanej przez Radę. Jednakże prognoza Komisji z wiosny 2012 r. zakłada, że w 2013 r. będzie musiał zostać podjęty dodatkowy wysiłek celem realizacji zalecenia w trakcie całego okresu korekty. Po planowanej korekcie nadmiernego deficytu roczne tempo zmian zmierzających w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego będzie – na podstawie programu – zgodne w 2015 r. z 0,5 % wskaźnikiem referencyjnym ustalonym w pakcie stabilności i wzrostu, jednak poniżej tej wielkości w 2014 r., przy jednoczesnym zachowaniu przez oba lata, biorąc pod uwagę środki uznaniowe po stronie dochodów, stopy wzrostu wydatków publicznych w zgodzie ze wskaźnikiem referencyjnym ustalonym we wspomnianym pakcie dla wydatków, co oznacza, że program przewiduje zasadniczo odpowiednią ścieżkę dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Biorąc pod uwagę ryzyko, o którym mowa wyżej, zmiany mające na celu osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego mogą przebiegać wolniej niż powinny w obu latach. Począwszy od około 48 % PKB w 2011 r., przewiduje się w programie, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie 53 % do 2013 r. (a zatem pozostanie poniżej 60 % wartości referencyjnej PKB), zanim spadnie nieznacznie przy końcu okresu objętego programem. Przewidywania odnośnie poziomu długu publicznego wskazują na ryzyko jego wzrostu w związku ze wspomnianą wyżej możliwością wyższego poziomu deficytu oraz wyższych korekt przepływu kapitału. Średnioterminowe ramy budżetowe Słowenii i reguła wydatkowa nie są dostatecznie wiążące i w niewystarczającym stopniu koncentrują się na

[8] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego i zapewnieniu długookresowej stabilności.

(9) Biorąc pod uwagę 12-miesięczne moratorium na prace ustawodawcze po uzyskaniu, w czerwcu 2011 r., negatywnego wyniku referendum w sprawie wcześniejszej reformy emerytalnej, rząd Słowenii nie miał, do tej pory, możliwości dokonania jakichkolwiek zmian systemowych dotyczących systemu emerytalnego. Jednakże krótkookresowe działania w zakresie ograniczania kosztów uległy przedłużeniu i wzmożeniu w grudniu 2011 r. i maju 2012 r. Wskazane rozwiązania awaryjne, które są odpowiednie i korzystne w krótkiej perspektywie, z pewnością nie są wystarczające, aby sprostać wyzwaniom o charakterze długookresowym. Rząd przewiduje, że nowa reforma systemu emerytalnego, oparta na strukturze wielofilarowej oraz na wzroście rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, zostanie wdrożona do końca 2013 r. W braku szczegółowych informacji stopień ambicji wskazanych planów wydaje się jednak niewielki. Biorąc pod uwagę zakres problemu, uzasadnione jest przeprowadzenie kompleksowej reformy dotyczącej takich zagadnień jak: niski ustawowy wiek emerytalny, różnice w ustawowym wieku emerytalnym w przypadku mężczyzn i kobiet, duże możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę oraz hojne mechanizmy indeksacji emerytur. Do tej pory nie zostały wdrożone żadne środki szczególne mające na celu zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych, pomimo że zarówno wytyczne ds. wdrożenia środków aktywnej polityki rynku pracy na lata 2012-2015, jak również plan ds. wdrożenia środków aktywnej polityki zatrudnienia z 2012 r. dotyczą bezrobotnych osób starszych jako konkretnej grupy docelowej.

(10) Obecna sytuacja w sektorze bankowym w Słowenii wydaje się jeszcze trudniejsza niż w okresie oceny z 2011 r. Całoroczne straty sektora bankowego w 2011 r. osiągnęły znaczący poziom, w dalszej perspektywie spowolnienie gospodarcze przyniesie kolejne straty, w związku z tym, że coraz więcej przedsiębiorstw boryka się z obsługą długu. Biorąc pod uwagę zakres problemu, zastosowane lub zapowiedziane dotychczas środki charakteryzuje brak ambicji. Nie posunęło się do przodu pilne drugie dokapitalizowanie największego banku na Słowenii (NLB). Nowy rząd wyraził zamiar ograniczenia – do mniejszości blokującej – posiadanych udziałów w dużych bankach. W przypadku gdy to na państwie, jako większościowym udziałowcu, spoczywa w ostatecznym rozrachunku całkowicie ciężar odpowiedzialności, istnieje potrzeba wyjaśnienia związku pomiędzy długofalową ambicją a natychmiastową i palącą potrzebą świeżego kapitału. Jasna strategia prywatyzacyjna wsparta okresowymi zastrzykami kapitału w celu pokrycia strat, gwarancja dobrego sprawowania rządów i profesjonalnego, odpolitycznionego zarządzania przyczyniłaby się do lepszego uwiarygodnienia prowadzonej polityki i ewentualnej sprzedaży banków.

(11) W minionym roku nie zostały przedstawione żadne konkretne rozwiązania mające na celu ograniczenie różnic pomiędzy ochroną przyznawaną, odpowiednio, pracownikom zatrudnionym na czas nieokreślony i określony. W 2011 r. rozpoczęto negocjacje z partnerami społecznymi w sprawie ustawy o stosunku pracy, jednakże nie osiągnięto w tej mierze żadnego porozumienia, jak również nie przyjęto żadnych poprawek. Krajowy program reform wskazuje określone środki służące zwiększeniu elastyczności rynku pracy i poziomu bezpieczeństwa socjalnego oraz rozwiązaniu problemu segmentacji, jednak nie przedstawia żadnych ram czasowych przewidzianych na ich przyjęcie. Niedawno przyjęta ustawa w sprawie równowagi

finansów publicznych nakłada na tzw. pracę studencką znacząco wyższe opłaty (opłaty koncesyjne), tak by zmniejszyć atrakcyjność tego typu rynku pracy, jednak nie przewiduje w chwili obecnej żadnych dodatkowych środków.

(12) W dalszym ciągu brak jest wystarczającego dopasowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, pomimo iż usługi doradztwa zawodowego zostały w chwili obecnej wpisane w cały cykl edukacji, jak również podejmowane są wysiłki mające na celu zapewnienie informacji w kontekście przyszłego rozwoju zawodowego. Nie podjęto żadnych konkretnych kroków w celu stworzenia systemu prognozowania oczekiwań rynku pracy. Uruchomiono pewne projekty współfinansowane przy udziale Europejskiego Funduszu Społecznego mające na celu wspieranie zawodów, na które jest duże zapotrzebowanie na rynku pracy. Wskazane działania należy ocenić jako właściwe, jednak stanowią one niewystarczającą odpowiedź na istniejące problemy. Ocena zewnętrznych ekspertów dotycząca ogólnej skuteczności publicznych służb zatrudnienia funkcjonujących w Słowenii nie jest dostępna w celu jej weryfikacji.

(13) Pomimo wprowadzonych w kwietniu 2011 r. zmian w przepisach prawa mających na celu przekształcenie, od 1 stycznia 2012 r., urzędu ochrony konkurencji w niezależną agencję, urząd – w związku z obowiązkiem uprzedniego wypełnienia określonych warunków proceduralnych – do tej pory nie uzyskał niezależności. Co więcej, w 2011 r. ograniczono zasoby urzędu. Wskazane zmiany oddziałują na zdolność urzędu ochrony konsumentów do rozszerzania swoich działań w zakresie egzekwowania prawa oraz do nadawania mocy instytucjonalnej wysiłkom w zakresie reform na rzecz zwiększania konkurencyjności. Niedawno zakończono badania nad deregulacją zawodów, jednak konkretne działania polityczne w tym obszarze pozostają niejasne. Ogólnie rzecz ujmując, niektóre aspekty ram prawnych na rzecz swobody przedsiębiorczości usługodawców mogą budzić wątpliwości w kontekście ich zgodności z dyrektywą usługową. Całokształt otoczenia biznesowego, w tym m.in. bezpośrednie lub pośrednie zaangażowanie państwa w gospodarkę oraz przyjazne dłużnikowi i często problematyczne postępowanie upadłościowe, jest nacechowane licznymi niedociągnięciami, które powstrzymują krajowych i zagranicznych inwestorów, jak również hamują sprawne „wyczyszczenie” bankowych zestawień bilansowych. Wreszcie zważywszy na rosnące znaczenie Słowenii jako państwa tranzytu dla przepływów energii elektrycznej, zdolność krajowej sieci przesyłowej zaczyna być niewystarczająca.

(14) W następstwie silnego uznaniowego wzrostu, który miał miejsce w marcu 2010 r., płaca minimalna jako procent średniego wynagrodzenia była w 2011 r. najwyższa w całej UE, pomimo że pozostaje ona w dalszym ciągu poniżej progu ubóstwa. Indeksacja w kolejnych dwóch latach skutkowała dalszym 4 % wzrostem nominalnym. Wskazane zmiany ograniczają konkurencyjność sektorów przemysłu wymagających dużego nakładu pracy oraz zwiększają bezrobocie strukturalne.

(15) Słowenia podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wskazane zobowiązania oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą wspierania wzrostu zatrudnienia, zwiększenia poziomu konkurencyjności, poprawy stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę słoweńskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Słowenii, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1 do 7.

(17) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności Słowenii i jej opinia[9] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1 poniższego zalecenia.

(18) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej analizy i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform Słowenii z 2012 r. i program stabilności Słowenii. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w szczególności w punktach 3, 6 i 7 poniższego zalecenia,

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie w latach 2012-2013 następujących działań:

1. Wykonanie budżetu na 2012 r. oraz wzmocnienie strategii budżetowej na 2013 r. wystarczająco konkretnymi środkami strukturalnymi, pozostając w gotowości do podjęcia dodatkowych działań, tak by zapewnić terminową korektę nadmiernego deficytu w sposób zrównoważony oraz realizację procesu zmian strukturalnych określonego w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Następnie zagwarantowanie właściwego dostosowania strukturalnego w celu uzyskania dostatecznych postępów na drodze do realizacji odpowiedniego średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków. Wzmocnienie średniookresowych ram budżetowych, w tym reguły wydatkowej, poprzez uczynienie ich bardziej wiążącymi i przejrzystymi.

2. Podjęcie pilnych działań na rzecz zapewnienia długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, przy jednoczesnym zachowaniu adekwatności emerytur poprzez (i) wyrównanie ustawowego wieku emerytalnego w przypadku mężczyzn i kobiet; (ii) podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego w powiązaniu ze wzrostem średniego dalszego trwania życia, (iii) ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę; oraz (iv) zmianę systemu indeksacji emerytur. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia wśród osób starszych poprzez dalszy rozwój aktywnych instrumentów polityk rynku pracy i środków kształcenia ustawicznego.

3. Podjęcie koniecznych działań w celu stworzenia wystarczających buforów kapitałowych w sektorze bankowym oraz zdecydowane wspieranie „wyczyszczenia" zestawień bilansowych, tak by można było wznowić odpowiednie pożyczkowanie działalności produkcyjnej. Pozyskanie pełnoprawnej kontroli przez stronę trzecią w zakresie ważnego dla systemu bankowego obliczania rezerw na pokrycie kredytów nieściągalnych.

4. Dostosowanie – w porozumieniu z partnerami społecznymi i w zgodzie z krajowymi praktykami – przepisów prawa dotyczących ochrony zatrudnienia w odniesieniu do

[9] Przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

umów na czas nieokreślony w celu ograniczenia segmentacji rynku pracy. Dalsze podejmowanie działań w celu rozwiązania problemu równolegle istniejącego rynku pracy studenckiej.

5. Zwiększenie dopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy, w szczególności jeżeli chodzi o nisko wykwalifikowanych pracowników i absolwentów studiów wyższych, oraz kontynuowanie reform dotyczących kształcenia i szkolenia zawodowego.

6. Podejmowanie dalszych działań w celu wzmocnienia otwarcia rynku i przyspieszenia przekształcenia sektora wolnych zawodów. Usprawnienie otoczenia biznesowego poprzez (i) wdrożenie reformy urzędu ochrony konkurencji, (ii) stworzenie ram prawnych dla przedsiębiorstw państwowych gwarantujących niezależny sposób zarządzania i wysokie standardy ładu korporacyjnego, (iii) usprawnienie postępowań upadłościowych, w szczególności w zakresie terminowości i wydajności.

7. Zapewnienie – w następstwie konsultacji z partnerami społecznymi i w zgodzie z krajowymi praktykami – aby wzrost wynagrodzeń, w tym dostosowanie płacy minimalnej, wspierał konkurencyjność i tworzenie nowych miejsc pracy.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący