KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 273 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2015 r.

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,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych, która skupi się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego 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(2015) 273.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji 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, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Słowenię zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[5], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Słowenii na 2015 r.[6].

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[7], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[8], w którym wskazała Słowenię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Słowenii[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Słowenii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. W przypadku Słowenii sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Słowenii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i odrębnego monitorowania. W szczególności trwa przywracanie równowagi i prowadzone są zdecydowane działania polityczne, co wraz z poprawą wyników eksportu i warunków wzrostu zmniejsza ryzyko w porównaniu z ubiegłym rokiem, zwłaszcza w odniesieniu do trwałej równowagi zewnętrznej. Niemniej w związku ze słabym ładem korporacyjnym, wysokim poziomem upaństwowienia własności, wobec wysokiego stosunku zadłużenia do aktywów przedsiębiorstw, wzrost długu publicznego stanowi realne zagrożenie dla stabilności finansowej i wzrostu gospodarczego i wymaga bacznej uwagi. Zakłócenia równowagi nie są już zatem oceniane jako nadmierne, ale nadal zasługują na szczególną uwagę.

(7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Słowenia przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r. oraz swój program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

---

5 Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8813 final.
7 COM (2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 43 final/2.

(8) Słowenia jest obecnie objęta częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd Słowenii planuje dokonać korekty nadmiernego deficytu do 2015 r., zgodnie z terminem ustalonym przez Radę, i osiągnąć średniookresowy cel budżetowy – stan równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych – do 2020 r., tzn. rok po zakończeniu okresu objętego programem. Rząd planuje, iż deficyt nominalny stopniowo poprawi się do poziomu 2,9 % PKB w 2015 r. i 0,9 % PKB w 2019 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie najwyższą wartość 81,6 % w 2015 r., po czym zacznie się zmniejszać. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się terminową i trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r. Jednocześnie na podstawie salda strukturalnego i podjętych działań dyskrecjonalnych wielkość wysiłku fiskalnego jest mniejsza od poziomu zalecanego przez Radę. Zakładając terminową korektę nadmiernego deficytu, zgodnie z planem, Słowenia zostanie objęta funkcją zapobiegawczą paktu od 2016 r. Środki służące osiągnięciu planowanych docelowych wartości deficytu na okres począwszy od 2016 r. nie zostały dostatecznie sprecyzowane. W świetle prognozy Komisji z wiosny 2015 r. wydaje się zatem, że istnieje ryzyko znacznego odchylenia od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. oraz że konieczne będą dalsze działania. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Słowenia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W odniesieniu do reguł fiskalnych w 2013 r. parlament zatwierdził konstytucyjną podstawę ustanowienia reguły dotyczącej równowagi/nadwyżki budżetowej w kategoriach strukturalnych. Wciąż nie przyjęto jednak koniecznych przepisów wykonawczych. Oczekuje się, że zmiany ustawy o finansach publicznych zapewnią niezbędną podstawę ustawodawczą do kwestii proceduralnych, na których oparto ustawę o regułach fiskalnych.

(9) Słowenia podjęła działania w celu zmniejszenia presji dotyczącej średniookresowej stabilności systemu emerytalnego, jednak główne parametry nadal wymagają dostosowania, aby zagwarantować stabilność tego systemu po 2020 r. Reforma emerytalna z 2013 r. przyniosła pozytywne rezultaty, a w czerwcu 2015 r. oczekuje się przyjęcia aktu prawnego ustanawiającego fundusz demograficzny. Zapewnienie stabilności emerytur w perspektywie długookresowej będzie jednak wymagać kolejnych reform. Nie odnotowano żadnych postępów w przypadku reformy systemu opieki długoterminowej. Pod koniec 2013 r. rząd przyjął plan reformy systemu opieki długoterminowej, ale przyjęcie przepisów wdrażających reformę odłożono na koniec 2015 r., aby umożliwić finansowanie całej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej na mocy wcześniejszych decyzji w sprawie reformy systemu ubezpieczeń zdrowotnych obejmującej kwestie zasobów. Wydatki na opiekę długoterminową związane ze starzeniem się można ograniczyć dzięki kierowaniu świadczeń do osób najbardziej potrzebujących i odchodzeniu od opieki zinstytucjonalizowanej na rzecz opieki domowej.

(10) W styczniu 2015 r. zawarto porozumienie społeczne, w którym stwierdza się, że wzrost płac w sektorze publicznym nie będzie nadążać za wzrostem płac w sektorze prywatnym. Składniki oraz indeksacja minimalnych wynagrodzeń nie są objęte przedmiotowym porozumieniem. Niedawny wzrost wysokości minimalnego wynagrodzenia, choć względnie wysoki w porównaniu ze wzrostem średniego wynagrodzenia, był ograniczony. Ocena reformy rynku pracy z 2013 r. wskazuje, że

ograniczenia rynku pracy zmniejszyły się, ale utrzymują się problemy strukturalne w odniesieniu do bezrobocia długotrwałego i niskich wskaźników zatrudnienia pracowników o niskich kwalifikacjach oraz pracowników starszych. Słowenia podjęła pewne działania, aby rozwiązać kwestię niedopasowania umiejętności, a do 2020 r. zaplanowano podjęcie wielu innych środków.

(11) Sytuacja w sektorze bankowym stała się jeszcze bardziej stabilna dzięki dokapitalizowaniu w 2014 r. banków Abanka i Banka Celje. Kompleksowy plan działania dla banków został dokończony i przedłożony gabinetowi premiera w styczniu 2015 r. Bank Słowenii zapewnił przeprowadzenie działań następczych w odniesieniu do uchybień zidentyfikowanych w trakcie oceny jakości aktywów w 2013 r. W pierwszym kwartale 2015 r. bank wznowi przeprowadzanie kontroli na miejscu, aby zweryfikować, czy banki wdrażają zalecenia. Główne banki przeprowadziły reorganizację i wzmocniły jednostki odpowiedzialne za asekurację i restrukturyzację. Jednak niezbędne jest stymulowanie poprawy długoterminowej rentowności oraz ograniczanie kredytów zagrożonych w sektorze przedsiębiorstw, aby sektor bankowy był w lepszej kondycji. Stworzono zarówno centralny plan restrukturyzacji przedsiębiorstw, jak i zespół ds. restrukturyzacji przedsiębiorstw na szczeblu centralnym. Dalsze zmniejszanie zadłużenia sektora przedsiębiorstw, w tym za pośrednictwem spółki zarządzającej aktywami bankowymi oraz dzięki pełnemu stosowaniu nowych przepisów dotyczących niewypłacalności, pomogłoby przywrócić warunki sprzyjające inwestycjom prywatnym. Banki nadal ograniczają swoją działalność kredytową, co wpływa głównie na MŚP. Niedawne dokapitalizowanie sektora bankowego ma przynieść pełne rezultaty dopiero w 2016 r. Powściągliwe udzielanie kredytów i wysokie stopy procentowe wpływają na możliwości finansowania MŚP. Mimo że odsetek odrzuconych wniosków kredytowych zmalał w ciągu ostatnich sześciu lat, liczba MŚP, które zwracają uwagę na mniejszą gotowość banków do udzielania kredytów, znacznie wzrosła i jest jedną z najwyższych w UE.

(12) Program prywatyzacji jest realizowany, jednak z opóźnieniami. Restrukturyzacja pięciu głównych banków będących własnością państwa oraz likwidacja dwóch mniejszych banków krajowych przebiegają zgodnie z planem. Portfel długu państwowego Słowenii, odpowiedzialny za zarządzanie majątkiem państwowym i jego zbycie, jest obecnie w pełni operacyjny. Projekt strategii zarządzania majątkiem nadal czeka na przyjęcie przez słoweński parlament. Przewiduje się, że po jego przyjęciu przedstawiony zostanie program zbycia wielu dobrze ukierunkowanych składników majątkowych skarbu państwa. W grudniu 2014 r. w ramach portfela długu państwowego Słowenii przyjęto nowy kodeks ładu korporacyjnego, a w styczniu 2015 r. mianowano pracownika ds. zgodności z prawem.

(13) W 2014 r. nadal zwiększała się wydajność sądów, choć w wolniejszym tempie. Osiągnięto pewien postęp w skracaniu długości trwania postępowań sądowych w pierwszej instancji w przypadku spraw cywilnych i handlowych, w tym w sprawach objętych przepisami dotyczącymi niewypłacalności, jednak długość postępowań oraz zaległości w rozstrzyganiu spraw są wciąż znaczące.

(14) Nieprzyjazne otoczenie biznesowe w Słowenii to główna przyczyna niskiego poziomu inwestycji w działalność gospodarczą w Słowenii. Duża ilość przepisów i ich częste zmiany utrudniają prowadzenie działalności zgodnie z lokalnymi uregulowaniami prawnymi. Liczba zawodów regulowanych zmniejszyła się z 323 do 242, ale wciąż pozostaje wysoka. Wdrożono około 25 % środków przewidzianych w jednolitym dokumencie, które mają na celu zmniejszenie obciążeń

administracyjnych. Urzędowi ochrony konkurencji zapewniono dostateczną autonomię budżetową oraz niezależność instytucjonalną.

(15) Nowy rząd potwierdził swoje zobowiązanie do zwalczania korupcji i przyjął w styczniu 2015 r. nowy dwuletni program obejmujący 11 środków wieloletnich. Odnotowano pewne postępy w odniesieniu do przejrzystości i rozliczalności. Przygotowywana jest kompleksowa reforma sektora publicznego. Nie poczyniono postępów w kwestii sprawozdań w sprawie oceny wyników i procedur kontroli jakości.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowenii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowenii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Słowenii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(17) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Słowenia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń.

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie w latach 2015–2016 działań mających na celu:

1. Zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu w 2015 r. i dokonanie korekty budżetowej w wysokości 0,6 % PKB prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. Przyjęcie ustawy o regułach fiskalnych i zmianę ustawy o finansach publicznych. Przyspieszenie reformy systemu emerytalnego w perspektywie długookresowej. Przyjęcie reformy systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej do końca 2015 r.

2. Przegląd – w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z praktyką krajową – mechanizmu ustalania minimalnego wynagrodzenia, a w szczególności roli dodatków, w perspektywie wpływu na ubóstwo pracujących, tworzenie miejsc pracy i konkurencyjność. Zwiększenie szans na zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach oraz pracowników starszych. Podjęcie środków w celu rozwiązania problemu bezrobocia długotrwałego oraz zapewnienie odpowiednich zachęt do przedłużania okresu życia zawodowego.

3. Zmniejszenie poziomu kredytów zagrożonych w bankach przez wprowadzenie konkretnych celów. Poprawę zdolności monitorowania ryzyka kredytowego w bankach. Dalszą restrukturyzację przedsiębiorstw i zachowanie silnie ugruntowanego ładu korporacyjnego w spółce zarządzającej aktywami bankowymi. Podjęcie środków w celu poprawy dostępu do finansowania dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Przyjęcie strategii dotyczącej portfela długu państwowego Słowenii zawierającej

jasną klasyfikację aktywów, wdrożenie rocznego planu zarządzania aktywami i zastosowanie kryteriów opartych na wynikach.

4. Zagwarantowanie, że reformy przyjęte w celu poprawy wydajności wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych przyczynią się do ograniczenia czasu trwania postępowań.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący