KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 326 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Słowacji z 2012 r.

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

{SWD(2012) 326 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Słowacji z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację 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 zalecenie Komisji Europejskiej[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

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.

(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[4], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2012) 325 wersja ostateczna.
3 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.
4 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

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 Słowacji na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Słowację 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[5], w którym nie wskazała Słowacji jako jednego 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) Dnia 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 30 kwietnia 2012 r. Słowacja przedłożyła program stabilności obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.

(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 realistyczny. Jest on w dużej mierze zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2012 r., chociaż prognoza zakłada nieznacznie wyższy wzrost realnego PKB w 2012 r. Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie jest zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Założone kroki pośrednie na drodze do osiągnięcia tego celu obejmują rygorystyczne wdrożenie budżetu z 2012 r. oraz obniżenie deficytu zasadniczego poniżej 3% PKB w 2013 r., który jest terminem korekty nadmiernego deficytu wyznaczonym przez Radę. Cel w zakresie deficytu zasadniczego w 2013 r. może jednak nie zostać osiągnięty. W programie zmieniono średniookresowy cel budżetowy (MTO) z niemal zrównoważonego budżetu na deficyt strukturalny w wysokości 0,5% PKB; nie przewiduje się osiągnięcia tego celu w okresie objętym programem. Nowy średniookresowy cel budżetowy odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności

[5] COM(2012) 68 wersja ostateczna.

i wzrostu. Na podstawie (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego[6], średni roczny wysiłek fiskalny w latach 2010–2013 wyniesie 1,3% PKB, co znacznie przekracza wartość zalecaną przez Radę, natomiast wartość rezydualna wysiłku fiskalnego będzie bardziej skoncentrowana na 2013 r. Cel wyznaczony na 2013 r. jest obarczony ryzykiem, ponieważ przewidywane środki po stronie dochodów mogą okazać się niższe niż zakładano. Trudne może okazać się jednoczesne wdrożenie wszystkich środków stosowanych na niewielką skalę, a Słowacji zdarzały się już znaczące korekty *ex-post* w górę w zakresie celów dotyczących deficytu. Ponadto dalsze ogólne cięcia wydatków mogą okazać się destabilizujące w perspektywie średniookresowej. W 2014 r. i 2015 r. średni roczny wysiłek fiskalny wyniesie 0,3% PKB, co jest wartością niższą niż wymagana korekta 0,5% PKB dla państw które nie osiągnęły jeszcze MTO. Niemniej jednak przewidziana w programie stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, w końcowych latach okresu objętego programem jest zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych powinno utrzymać się na poziomie nieprzekraczającym 60% PKB. Słowacja wprawdzie przyjęła przepisy ustanawiające radę ds. polityki fiskalnej, nie została ona jednak jeszcze utworzona, nie przyjęto również przepisów dotyczących pułapów wydatków.

(9) Biorąc pod uwagę coraz mniejszą możliwość dalszej konsolidacji opartej głównie na wydatkach oraz konieczność wspierania trwającej konwergencji poprzez wydatki na najważniejsze obszary, takie jak edukacja, innowacje i infrastrukturę transportową, istnieje możliwość wprowadzenia środków mających na celu rozszerzenia podstawy opodatkowania, ograniczenie unikania opodatkowania i poprawę przestrzegania przepisów podatkowych, w sposób niezagrażający krótkoterminowym perspektywom wzrostu gospodarczego. Przeciwdziałanie jednemu z największych ubytków podatku VAT w UE mogłoby przynieść znaczące dodatkowe dochody. Istnieje możliwość zwiększenia dochodów z podatków które są najmniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, w tym z podatków od nieruchomości i podatków środowiskowych. Efektywne opodatkowanie dochodów z pracy różni się w zależności od poszczególnych form zatrudnienia. Zachęca to do przechodzenia na bardziej elastyczne formy zatrudnienia z ich negatywnymi krótko- i długoterminowymi skutkami dla finansów publicznych.

(10) Słowacja jedynie częściowo sprostała wyzwaniu długoterminowej stabilności finansów publicznych, nie wdrożyła bowiem planowanych zmian w zakresie repartycyjnego filaru systemu emerytalnego. Podjęto środki mające na celu poprawę rentowności kapitałowego filaru systemu emerytalnego. Jednakże niestabilna sytuacja prawna z częstymi istotnymi zmianami w przeszłości wiązała się z poważnymi kosztami dostosowawczymi oraz wprowadzała niepewność w ramach filaru kapitałowego.

(11) Nie podjęto żadnych istotnych środków mających na celu rozwiązanie problemu bezrobocia w Słowacji. Nadal istnieje potrzeba wzmocnienia skuteczności aktywnej polityki rynku pracy oraz możliwości publicznych urzędów zatrudnienia. Potrzebne są

---

[6] 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.

również środki służące zwiększeniu udziału w rynku pracy starszych pracowników i kobiet, w szczególności poprzez zwiększenie dostępności placówek opieki nad dziećmi. Klin podatkowy, włączając w to wszystkie obowiązkowe płatności, pozostaje stosunkowo wysoki w przypadku pracowników o niskich dochodach, w związku z czym spora część osób poszukujących pracy wykazuje znikomą wolę zrezygnowania z pomocy społecznej na rzecz podjęcia niskopłatnego zatrudnienia.

(12) Jedynie niewielka ilość środków została przyjęta w celu podwyższenia niskiej jakości systemu kształcenia i szkoleń. W celu rozwiązania problemu wysokiego bezrobocia osób młodych w Słowacji należy przyjąć i bezzwłocznie wdrożyć plan działania na rzecz młodzieży, zgodnie z rekomendacją wspólnej grupy zadaniowej ds. bezrobocia wśród młodzieży stworzonej przez Słowację i Komisję, wraz z reformą kształcenia i szkolenia zawodowego, jak i systemu szkolnictwa wyższego. Przyjęto zaktualizowaną strategię w zakresie uczenia się przez całe życie. Nie wprowadzono jednak żadnych szczególnych bodźców motywujących do zapewnienia wyższych współczynników udziału w kształceniu i szkoleniu.

(13) Marginalizowane społeczności, w tym Romowie, w dużej mierze są wykluczone z rynku pracy oraz z powszechnego systemu kształcenia, stanowiąc znaczący niewykorzystany potencjał siły roboczej słowackiej gospodarki. Aby rozwiązać ten problem Słowacja powinna zwiększyć wysiłki na rzecz poprawy osiągnięć edukacyjnych grup marginalizowanych oraz wzmocnić swoje strategie reintegracyjne w odniesieniu do osób dorosłych.

(14) Słowacja znacząco zwiększyła przejrzystość zasad udzielania zamówień publicznych oraz działania organów wymiaru sprawiedliwości, pomimo tego jednak postępowania sądowe są nadal długotrwałe i kosztowne. Ogólna jakość oraz zdolności instytucji publicznych pozostają w dalszym ciągu słabe. Administracja publiczna nie posiada strategicznego podejścia, doświadcza dużej rotacji pracowników oraz boryka się z niewystarczającymi zdolnościami budowania własnego potencjału, co hamuje rozwój i wdrażanie polityki oraz utrudnia świadczenie usług publicznych.

(15) Słowacja 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 słowackiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Słowacji, 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[7] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1 poniższego zalecenia.

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Podjęcie dodatkowych środków w 2012 r. i określenie w 2013 r. środków niezbędnych w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu w zrównoważony sposób i zapewnienia korekty strukturalnej określonej w zaleceniach Rady zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu. Wdrożenie ukierunkowanych cięć wydatków gwarantując jednocześnie wydatki pobudzające wzrost gospodarczy, a także dołożenie większych starań w celu poprawy wydajności wydatków publicznych. Następnie zagwarantowanie odpowiedniej korekty strukturalnej w celu uzyskania dostatecznych postępów w realizacji celu średniookresowego, w tym osiągnięcie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków. Przyspieszenie procesu ustanawiania radę ds. polityki fiskalnej i przyjęcie reguł dotyczących pułapów wydatków.

2. Poprawę przestrzegania przepisów podatkowych, w szczególności przez zwiększenie skuteczności poboru podatku VAT; ograniczenie nierównego opodatkowania dochodów z pracy w ramach poszczególnych form zatrudnienia, także poprzez ograniczenie odliczeń; uzależnienie opodatkowania nieruchomości od ich wartości rynkowej; szersze korzystanie z opodatkowania środowiskowego.

3. Dalsze dostosowywanie repartycyjnego filaru systemu emerytalnego, głównie poprzez zmianę mechanizmu indeksacji, wprowadzenie bezpośredniego powiązania pomiędzy wiekiem emerytalnym i średnim dalszym trwaniem życia oraz uwzględnienie w metodzie obliczania świadczeń emerytalnych czynnika stabilności odzwierciedlającego zmiany demograficzne. Zapewnienie stabilności oraz rentowności filaru kapitałowego.

4. Wzmocnienie zdolności administracyjnej publicznych służb zatrudnienia w celu poprawy ukierunkowania, planowania oraz oceny aktywnej polityki rynku pracy, aby zapewnić bardziej zindywidualizowane usługi w zakresie zatrudnienia na rzecz osób młodych i długotrwale bezrobotnych. Zapewnienie placówek opieki nad dziećmi. Ograniczenie klina podatkowego dla pracowników o niskich dochodach oraz dostosowanie systemu świadczeń.

5. Przyjęcie i wdrożenie planu działania na rzecz młodzieży, w szczególności w kontekście jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz ich dostosowania do potrzeb rynku pracy, między innymi poprzez wprowadzenie systemu praktyk zawodowych. Podwyższenie jakości szkolnictwa wyższego przez wzmocnienie zapewnienia jakości i ukierunkowania na wyniki.

6. Podjęcie aktywnych działań w celu poprawy dostępu słabszych grup społecznych, w tym Romów, do szkolnictwa i edukacji przedszkolnej oraz podwyższenie jakości oferty szkolnej. Zapewnienie włączenia na rynek pracy osób dorosłych poprzez działania aktywizujące oraz ukierunkowane usługi w zakresie zatrudnienia, edukację drugiej szansy i krótkoterminowe kształcenie zawodowe.

---

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

7. Podwyższenie jakości usług publicznych między innymi poprzez poprawę zarządzania zasobami ludzkimi. Dalsze skrócenie czasu trwania postępowań sądowych oraz wzmocnienie roli Urzędu Zamówień Publicznych jako niezależnego organu.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący