

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Słowenii z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014

(2011/C 217/01)

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 wnioski Komisji dotyczące 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 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw

członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.
- (5) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56.)

- (6) W dniach 18–19 kwietnia 2011 r. Słowenia przedstawiła zaktualizowany w 2011 r. program stabilności dotyczący lat 2010–2014 oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia wewnętrznych powiązań między tymi programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) W latach poprzedzających kryzys Słowenia cieszyła się szybkim tempem wzrostu, mającym swoje źródło w dynamice eksportu i inwestycji. Mimo to Słowenia silnie odczuła skutki kryzysu, tracąc 8,1 % PKB wyrażonych w wartościach rzeczywistych w roku 2009, co w pewnym stopniu odwróciło wcześniejszy proces nadrabiania zaległości. W wyniku łącznego działania automatycznych stabilizatorów, środków naprawczych i dużej wewnętrznej dynamiki wydatków deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 1,8 % PKB w 2008 r. do 6,0 % PKB w roku 2009 (przy dźwigu brutto wynoszącym odpowiednio 21,9 % i 35,2 % PKB). Rynek pracy zareagował ze znacznym opóźnieniem i zatrudnienie nadal charakteryzuje się tendencją spadkową. Choć stopa bezrobocia pozostaje poniżej średniej UE, zanotowano znaczny jej wzrost z poziomu 4,4 % przed kryzysem do 7,3 % w 2010 r. Tempo ożywienia koniunktury gospodarczej było dotychczas dość niskie i ma wzrosnąć dopiero w 2012 r. – szacuje się, że wzrost wyniesie 2,5 % PKB.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności na mocy rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą zawartych w dokumencie prognoz budżetowych jest realistyczny w perspektywie krótkoterminowej i optymistyczny pod koniec okresu objętego programem. Wychodząc od deficytu na poziomie 5,6 % PKB w 2010 r., w programie planuje się sprowadzenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do 2013 r. poprzez szeroko zakrojone ograniczenie wydatków pierwotnych. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu w programie przewiduje się pewien postęp w realizacji – lecz nie osiągnięcie w okresie programu – celu średniookresowego, którym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych. Mimo że cel średniookresowy został wyznaczony na poziomie bardziej ambitnym niż w poprzednim programie, nie wydaje się by gwarantował on wystarczająco szybki postęp na drodze do długoterminowej stabilności finansów publicznych. Planuje się, że średnia roczna zmiana w równowadze strukturalnej w latach 2010–2013, obliczona przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką na podstawie informacji zawartych w programie, planowana jest na około 0,5 punktu procentowego PKB, czyli poniżej poziomu zalecanego przez Radę. Ponadto poziomy deficytu i dźwigu mogą okazać się wyższe niż zakładano. Aby osiągnąć docelową wartość deficytu w 2011 r. przewiduje się przyjęcie dodatkowych środków w ramach budżetu uzupełniającego. Na okres po 2011 r. w programie nie zaplanowano żadnych środków mających na celu ograniczenie wydatków, dlatego nie można wykluczyć możliwości zastosowania finansowych środków ratunkowych wpływających na deficyt i dźwig.
- (9) Choć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z rekordowego poziomu odnotowanego w 2009 r., kluczowym wyzwaniem, przed którym stoi Słowenia, jest dalsza konsolidacja mająca na celu korektę nadmiernego deficytu do końca 2013 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie ze strategią konsolidacji prowadzoną w ostatnich latach dalsze oszczędności przewidziane w programie stabilności na lata 2011–2014 dotyczą głównie płac w sektorze publicznym, transferów socjalnych (w tym emerytur) oraz inwestycji publicznych. Program stabilności nie zawiera jednak szczegółowych informacji na temat środków planowanych po 2011 r. Podejmowane są dalsze działania korygujące w kontekście budżetu dodatkowego, tak aby osiągnąć docelowy poziom deficytu w 2011 r. Wiarygodność średniookresowej strategii konsolidacji podniosłoby przyjęcie większej liczby środków ograniczania wydatków o charakterze strukturalnym – w przeciwieństwie do interwencji czasowych, jakie podejmowano w ramach dotychczasowych działań w zakresie konsolidacji – a także ustanowienie bardziej wiążących średniookresowych ram budżetowych. Program stabilności potwierdza wprowadzenie reguły wydatkowej, ale kluczowe przepisy w tym zakresie, na przykład definicja niezgodności, pozostają do opracowania. Ponadto stosunkowo niska efektywność wydatków, na przykład w obszarze opieki zdrowotnej i edukacji, sugeruje, że Słowenia może dysponować dodatkowymi możliwościami konsolidacji w drodze zmniejszania wydatków, bez uszczerbku dla jakości usług publicznych. Program stabilności zawiera zapowiedź inicjatyw mających na celu racjonalizację świadczenia usług publicznych i transferów oraz wprowadzenie jednolitego systemu zamówień publicznych, lecz niektóre z tych inicjatyw wymagają doprecyzowania.
- (10) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet kształtuje się w Słowenii znacznie powyżej średniej UE. Ponadto można odnotować bardzo niski udział w rynku pracy oraz wskaźniki zatrudnienia w przypadku osób starszych (odpowiednio 36,5 % i 35 %, w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą odpowiednio 49,7 % i 46,3 %), co w dużej mierze jest efektem niskiego wieku emerytalnego i niewystarczających zachęt sprzyjających aktywności osób starszych. Parlament uchwalił ostatnio reformę systemu emerytalnego w celu podniesienia wieku emerytalnego, przy jednoczesnym zachowaniu adekwatności emerytur. Zgodnie z programem stabilności ustabilizowałaby ona do 2030 r. wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa, stanowiłaby więc pierwszy ważny krok na rzecz stabilności systemu emerytalnego. Reforma ta była przedmiotem referendum w dniu 5 czerwca 2011 r., w wyniku którego została odrzucona. Nie rozstrzygnięto zatem kwestii stabilności systemu emerytalnego i w związku z tym niezbędne jest znalezienie nowych rozwiązań tego problemu. Zgodnie z ostatnią oceną Komisji, ryzyko związane z zachowaniem stabilności finansów publicznych w długim okresie, wydaje się być wysokie.
- (11) Rynek pracy cechuje stosunkowo silna segmentacja pod kątem rodzajów umowy o pracę: osoby zatrudnione na

- podstawie umowy na czas nieokreślony korzystają ze ścisłej ochrony zatrudnienia w przeciwieństwie do osób zatrudnionych na podstawie umów na czas określony. Odsetek osób młodych (w wieku 15–24 lat) zatrudnionych na podstawie umów na czas określony, w tym „praca studencka” jest najwyższy w UE (67 % w 2009 r.), a przejście z zatrudnienia na czas określony na zatrudnienie na czas nieokreślony wydaje się być stosunkowo trudne. Wcześniejsze próby rozwiązania tego problemu okazały się niewystarczające. Rząd planuje negocjacje z partnerami społecznymi w sprawie zmiany ustawy o stosunku pracy w celu ujednoczenia praw i obowiązków wynikających z poszczególnych rodzajów umów o pracę. Ponadto tzw. „praca studencka” stanowi równoległy rynek pracy – o znacznych rozmiarach, w dużej mierze nieuregulowany i korzystny ze względów podatkowych. Ta ważna kwestia nie została uwzględniona w krajowym programie reform z uwagi na zbieżność referendum z przedłożeniem programu.
- (12) Poza segmentacją problemy strukturalne na słoweńskim rynku pracy wynikają także z rozbieżności między kwalifikacjami poszukiwanymi na rynku pracy a umiejętnościami oferowanymi przez dostępną siłę roboczą. Rozbieżności te uwzględniono w krajowym programie reform. W krajowym programie reform przewidziano znaczne inwestycje w szkolenia służące podniesieniu kwalifikacji i szans na zatrudnienie. W programie tym nakreślono również plany dalszego ułatwiania wchodzenia na rynek pracy po ukończeniu edukacji, przy czym nacisk kładziony jest na doradztwo zawodowe w całym systemie szkolnictwa. W programie przewiduje się modernizację służb zatrudnienia w celu lepszego dopasowania podaży kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Skuteczne wdrożenie tych reform będzie jednak wymagało udoskonalenia systemu, tak by umożliwiał on szybką identyfikację aktualnych i przewidywanych potrzeb rynku pracy.
- (13) Pogorszenie koniunktury gospodarczej z opóźnieniem odcisnęło piętno na portfelach kredytowych, a rosnący odsetek kredytów zagrożonych spowodował wzrost kosztów ponoszonych przez banki w związku z odpisami z tytułu utraty wartości i tworzeniem rezerw. Dwa główne banki państwowe zostały dokapitalizowane, co miało kluczowe znaczenie. Rząd zaproponował również środki służące przyspieszeniu windykacji roszczeń i zachęceniu do kredytowania działalności produkcyjnej do przywrócenia zasilania kredytami gospodarki realnej. Mimo wszystko konieczne może być podjęcie dalszych działań.
- (14) Presja konkurencyjna jest niewystarczająca w przypadku niektórych segmentów sektora usług, charakteryzujących się wysokimi marżami i dużą koncentracją, co przyczynia się do wzrostu kosztów w całej gospodarce. W połączeniu z wysokim stopniem interwencjonizmu państwowego i innymi przeszkodami w prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje utrzymanie potencjalnie korzystnych bezpośrednich inwestycji zagranicznych na stosunkowo niskim poziomie. Plany Słowenii przyspieszają wdrażanie dyrektywy usługowej, które następowało ze znacznym opóźnieniem. Przewiduje się również pełne niezależnienie urzędu ochrony konkurencji i zidentyfikowanie państwowych inwestycji kapitałowych nadających się do sprzedaży. Plany te nie zostały sprecyzowane, a ich realizacja jest obarczona ryzykiem.
- (15) Słowenia przystąpiła do paktu euro plus. Mimo że w słoweńskim krajowym programie reform wskazano ewentualne zobowiązania i cele dotyczące czterech obszarów paktu euro plus (wspieranie konkurencyjności i zatrudnienia, wkład w poprawę stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienie stabilności finansowej), do dnia 7 czerwca 2011 r. nie zgłoszono Komisji żadnego wiążącego zobowiązania.
- (16) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, biorąc przy tym 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 UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z tym Komisja uważa, że osiągnięcie wyznaczonego w programie stabilności docelowego poziomu deficytu na 2011 r. wymaga przyjęcia dodatkowych środków w kontekście budżetu dodatkowego. W odniesieniu do okresu po roku 2011 istnieją zagrożenia dla realizacji celów dotyczących deficytu i zadłużenia, gdyż w programie stabilności nie sprecyzowano zrównoważonych środków mających na celu ograniczenie wydatków. Krajowy program reform zawiera środki zmierzające do uzdrowienia sektora finansowego, ale mogą one okazać się niewystarczająco ambitne. W ocenie stwierdzono również, że należy wzmocnić krajowe źródła wzrostu gospodarczego, zwłaszcza poprzez zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej osób młodych i starszych w wyniku ograniczenia segmentacji rynku pracy i wyeliminowania zjawiska niedopasowania kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy. Należy również zwiększyć konkurencję i stworzyć możliwości dla inwestycji i wzrostu w sektorze usług i sektorach sieciowych.
- (17) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 2 grudnia 2009 r., Rada zbadała aktualizację z 2011 r. do programu stabilności Słowenii i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Słowenię,
- NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:
1. Osiągnięcie docelowego poziomu deficytu na 2011 r., wsparcie działań na rzecz osiągnięcia docelowego poziomu deficytu na 2012 r. za pomocą konkretnych środków oraz rygorystyczne przeprowadzenie niezbędnej konsolidacji, przy gotowości do przyjęcia dodatkowych środków w celu uniknięcia ewentualnych odstępstw od założonych celów.
- ⁽¹⁾ Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

Wsparcie procesu dokonywania koniecznej korekty w całym okresie objętym programem, wraz z dodatkowymi środkami zapewniającymi zgodność średnich rocznych wysiłków budżetowych z zaleceniami Rady dotyczącymi procedury nadmiernego deficytu i odpowiedni postęp mający na celu osiągnięcie odpowiedniego celu średniookresowego. W tym celu posłużenie się środkami strukturalnymi umożliwiającymi ograniczenie wydatków i wyeliminowanie zidentyfikowanych niewydolnych rozwiązań oraz wdrożenie bardziej wiążących średniookresowych ram budżetowych. Przyspieszenie zmniejszenia deficytu, w sytuacji gdy warunki gospodarcze lub budżetowe okażą się lepsze niż spodziewane.

2. Podjęcie wymaganych działań mających na celu zapewnienie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, przy jednoczesnym zachowaniu adekwatności emerytur. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych poprzez późniejsze przechodzenie na emeryturę oraz rozwój aktywnej polityki rynku pracy oraz środków na rzecz uczenia się przez całe życie.
3. Podjęcie, odpowiednio, dalszych środków w sektorze bankowym mających na celu wzmocnienie bilansu i portfela kredytowego, w celu wzmocnienia przepływu kapitału do gospodarki realnej.
4. Podjęcie działań, po konsultacji z partnerami społecznymi oraz zgodnie z krajową praktyką, w celu zmniejszenia różnic

w zakresie praw i obowiązków przewidzianych w umowach o pracę na czas nieokreślony i umowach na czas określony. Wznowienie wysiłków zmierzających do rozwiązania problemu równoległego rynku pracy, wynikającego z „pracy studenckiej”.

5. Stworzenie systemu przewidywania kwalifikacji i kompetencji niezbędnych do zapewnienia elastyczności rynku pracy. Ocenienie efektywności publicznych służb zatrudnienia, w szczególności w zakresie usług doradztwa zawodowego, w celu lepszego dopasowania kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy.
6. Zniesienie barier w odniesieniu do zawodów regulowanych i zwiększenie zdolności administracyjnej urzędu ochrony konkurencji w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i przyciągnięcia inwestorów.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący