

## ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

**w sprawie krajowego programu reform Słowacji z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na lata 2012–2016**

(2013/C 217/18)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 polityki gospodarczej, która skupia się 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<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zapewniając spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(3)</sup> w sprawie krajowego programu reform Słowacji z 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(4)</sup>, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Słowacji jako jednego z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa analiza.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) W dniu 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska 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 publicznej.
- (8) W dniu 24 kwietnia 2013 r. Słowacja przedłożyła krajowy program reform z 2013 r., a w dniu 30 kwietnia 2013 r. – program stabilności na lata 2012–2016. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada uważa, że Słowacja zmniejszyła deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych z 7,7 % PKB w 2010 r. do 4,3 % PKB w 2012 r. dzięki znacznym wysiłkom w zakresie konsolidacji, oraz że w oparciu o bieżące oczekiwania państwo to jest na dobrej drodze do skorygowania nadmiernego deficytu. Scenariusz makroekonomiczny, w którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest wykonalny. W porównaniu z prognozami Komisji władze zakładają podobne stopy wzrostu PKB, choć

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Utrzymanych w mocy na 2013 r. decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 74.<sup>(4)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

nico różną strukturę wzrostu. Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie stabilności jest doprowadzenie do takiej sytuacji budżetowej, która zapewnia długoterminową stabilność finansów publicznych. Aby to osiągnąć, rząd potwierdza cel polegający na zmniejszeniu w 2013 r. deficytu nominalnego do poziomu nieprzekraczającego wartości referencyjnej 3 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Skorygowana średnia roczna konsolidacja fiskalna w latach 2010–2013 wyniosła 1,4 % PKB, znacznie powyżej wymaganego poziomu 1 % PKB zalecanego przez Radę. Duża część oszczędności po stronie wydatków w 2013 r. ma pochodzić od samorządów lokalnych i innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, na które instytucje rządowe na szczeblu centralnym nie mają bezpośredniego wpływu. Osiągnięcie celu może więc być zagrożone, również ze względu na notowane w przeszłości przypadki przekroczenia planowanych wydatków.

W programie stabilności potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy wynoszący -0,5 %, który ma zostać osiągnięty do 2018 r. Średniookresowy cel budżetowy jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. W latach następujących po oczekiwanej dacie korekty nadmiernego deficytu przewidywana poprawa (przeliczonego) budżetowego salda strukturalnego jest właściwa w 2014 i 2015 r. (odpowiednio: 0,6 i 0,7 punktu procentowego PKB), lecz będzie niewystarczająca w 2016 r. (0,3 punktu procentowego PKB). Oczekuje się, że Słowacja przestrzeże będzie wartości odniesienia dotyczącej wydatków przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że do 2016 r. dług publiczny nie przekroczy wartości referencyjnej 60 % PKB. Prognoza służb Komisji z wiosny 2013 r. przewiduje wzrost wskaźnika zadłużenia do 54,6 % PKB w 2013 r., a następnie do 56,7 % PKB w 2014 r.

Aby zagwarantować od 2011 r. znaczące obniżenie deficytu nominalnego, władze zastosowały także cięcia w inwestycjach finansowanych z budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych, co może nie być wykonalne lub pożądanie w perspektywie średnio- i długoterminowej; ponadto władze korzystały ze środków jednorazowych. Mając na względzie przyszłość, trwający proces konsolidacji i konwergencji będzie wymagał zabezpieczenia wydatków w kategoriach sprzyjających wzrostowi, takich jak edukacja, innowacja i infrastruktura transportowa.

- (10) Słowacja ma możliwość zgromadzenia dodatkowych zasobów przez rozszerzenie podstawy opodatkowania, ograniczenie zakresu nieprzestrzegania przepisów podatkowych i uchylania się od opodatkowania oraz zwiększone wykorzystanie podatków, które są mniej szkodliwe dla wzrostu, takich jak podatki od majątku i podatki środowiskowe. W 2012 r. przyjęto plan działania na rzecz zwalczania oszustw podatkowych, ze szczególnym uwzględnieniem podatku VAT. Dla powodzenia tej strategii potrzebne są jednak dalsze działania, zwłaszcza poprawa infrastruktury IT, poszerzenie kompetencji i zdolności audytowych organów oraz zapewnienie działań w następstwie postępowań sądowych.
- (11) Słowacja w 2012 r. przyjęła reformę emerytalną celem zwiększenia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Doprowadziło to do zmniejszenia szacun-

kowej luki w długoterminowej stabilności finansów publicznych o 2 % PKB; wynosząca 4,9 % PKB luka jest jednak nadal znacznie wyższa od średniej unijnej równej 3 % PKB. Ta sytuacja jest w dużej mierze skutkiem starzenia się ludności, bowiem wydatki na emerytury stanowią 1,5 punktu procentowego PKB, a wydatki na opiekę zdrowotną – 2 punkty procentowe PKB. Biorąc pod uwagę prognozy przewidujące w perspektywie długoterminowej znaczący wzrost wydatków na ochronę zdrowia na Słowacji, aby zapewnić stabilność finansów publicznych, postępowaniem poczynionym w zakresie poprawy stabilności systemu emerytalnego będzie musiała towarzyszyć reforma systemu opieki zdrowotnej. Wprowadzenie skutecznych systemów zachęt oraz mechanizmów kontroli pomogłoby poprawić opłacalność systemu opieki zdrowotnej.

- (12) Utrzymujące się wysokie bezrobocie, w szczególności w kontekście wolnego uzdrawiania sytuacji po kryzysie, pozostaje jednym z głównych wyzwań dla słowackiej gospodarki. W ostatnich miesiącach Słowacja podjęła działania na rzecz reformy aktywnej polityki rynku pracy. Powodzenie tej reformy zależy będzie jednak w dużej mierze od zdolności publicznych służb zatrudnienia do jej skutecznej realizacji. Potrzebne są też dodatkowe lepiej ukierunkowane środki adresowane do osób szukających pracy, które znajdują się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. Udzielanie pomocy społecznej powinno być lepiej powiązane z aktywizacją zawodową; należy również usunąć czynniki w systemie ulg podatkowych, które zniechęcają do podejmowania nisko płatnej pracy. Zwiększenie uczestnictwa kobiet i osób starszych w rynku pracy przyczyniłoby się do wzrostu ogólnego wskaźnika zatrudnienia i do osiągnięcia do 2020 r. krajowego celu zakładającego ogólny wskaźnik zatrudnienia na poziomie 72 %. Brak odpowiednich placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza tymi poniżej trzeciego roku życia, utrudnia jednak matkom powrót na rynek pracy.
- (13) Słowacja jest jednym z państw o najwyższej stopie bezrobocia wśród osób młodych w Unii. Pomimo reform podjętych w 2012 r. w celu poprawy jakości kształcenia i dostosowania go do potrzeb rynku pracy, przejście od kształcenia do zatrudnienia nadal jest utrudnione, a system edukacji nie reaguje dostatecznie szybko na potrzeby rynku pracy. Finansowanie edukacji *per capita* sprzyja ilości, a nie jakości, a część środków finansowych przeznaczonych na działalność dydaktyczną (nauczycieli, materiały i sprzęt) jest niewielka. Poprawa jakości szkolnictwa wyższego i współpracy między przedsiębiorstwami i instytucjami edukacyjnymi pomogłaby też rozwinąć sprawnie funkcjonujący trójkąt wiedzy, przyczyniłaby się do większej efektywności i atrakcyjności inwestycji w badania i rozwój oraz zwiększyłaby zdolności innowacyjne słowackiej gospodarki.
- (14) Niewykorzystany potencjał siły roboczej dotyczy także społeczności zmarginalizowanych, które napotykały istotne bariery na rynku pracy i w systemie edukacji. Po przyjęciu strategii Republiki Słowackiej dotyczącej integracji Romów w perspektywie do 2020 r, w 2012 r. nie podjęto żadnych skutecznych działań i warunki życia społeczności zmarginalizowanych, w tym Romów, nadal są trudne. Ważne jest przyspieszenie działań na rzecz poprawy wyników kształcenia zmarginalizowanych grup społecznych, a także zapewnienia ukierunkowanych środków aktywizacji zawodowej dla osób dorosłych.

- (15) Pomimo zauważalnych postępów Słowacja zajmuje piąte miejsce wśród najbardziej energochłonnych państw członkowskich, co można częściowo wyjaśnić dominującym udziałem przemysłu w gospodarce tego państwa (25,9 % PKB). Jednocześnie ceny energii elektrycznej są stosunkowo wysokie, szczególnie dla małych i średnich klientów przemysłowych. W ostatnich latach Słowacja dołożyła starań, aby częściowo zliberalizować rynek energii, wciąż jednak istnieje pole do dalszego usprawnienia sposobu funkcjonowania rynku; w szczególności chodzi o większą przejrzystość, w tym przy ustalaniu taryf sieciowych, oraz o lepszą przewidywalność i gospodarcze uzasadnienie decyzji regulacyjnych. Istnieją też dalsze możliwości poprawy bezpieczeństwa dostaw i wyznaczenia ambitniejszych celów w zakresie efektywności energetycznej.
- (16) W 2012 r. Słowacja zapoczątkowała szeroko zakrojoną reformę administracji publicznej, aby poprawić jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw. Na tym etapie, z wyjątkiem agencji lokalnych, reforma nie koncentruje się na administracji rządowej na szczeblu centralnym i jej ogólnej jakości i efektywności. Ze względu na brak postępów w reformowaniu systemu sądowego postępowania sądowe nadal trwają bardzo długo, zwłaszcza w sprawach upadłościowych, a alternatywne metody rozwiązywania sporów nie są wykorzystywane w dostatecznym stopniu. Słowacja przeprowadziła niedawno reformę zasad udzielania zamówień publicznych, przy czym zwiększono niezależność Urzędu Zamówień Publicznych; doświadczenie z wdrażania unijnych funduszy strukturalnych wskazuje jednak na to, że skuteczne stosowanie zasad udzielania zamówień publicznych jest nadal problematyczne.
- (17) 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 na Słowacji, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności, a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniach 1 i 2 poniżej.
- (19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich, których walutą jest euro <sup>(2)</sup>. Jako państwo, którego walutą jest euro, Słowacja powinna również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Planowe wykonanie budżetu na 2013 r. w celu dokonania trwałej korekty nadmiernego deficytu oraz osiągnięcia konsolidacji fiskalnej określonej w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu dążenie do korekty strukturalnej, która umożliwi Słowacji osiągnięcie celu średniookresowego do 2017 r. Unikanie cięć wydatków pobudzających wzrost gospodarczy oraz zwiększenie starań o poprawę wydajności wydatków publicznych. W oparciu o przyjętą już reformę systemu emerytalnego dalsza poprawa długoterminowej stabilności finansów publicznych przez zmniejszenie luk finansowych w publicznym systemie emerytalnym oraz zwiększenie opłacalności sektora opieki zdrowotnej.
2. Przyspieszenie realizacji planu działania na rzecz zwalczania oszustw podatkowych oraz kontynuowanie starań o poprawę skuteczności poboru podatku VAT, zwłaszcza przez wzmocnienie zdolności analitycznych i audytorskich administracji podatkowej. Poprawę przestrzegania przepisów podatkowych. Powiązanie opodatkowania nieruchomości z ich rynkową wartością.
3. Przedsięwzięcie środków dla poprawy zdolności publicznych służb zatrudnienia, aby zapewnić zindywidualizowane usługi osobom szukającym pracy oraz pogłębić powiązanie między środkami aktywizacji zawodowej i pomocą społeczną. Bardziej skuteczne zajęcie się długotrwałym bezrobociem za pomocą środków aktywizacji zawodowej oraz szkoleń dostosowanych do potrzeb. Poprawę zachęt dla kobiet przy podejmowaniu zatrudnienia, poprzez zwiększenie dostępności placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza dla dzieci poniżej trzeciego roku życia. Zmniejszenie klina podatkowego w przypadku nisko uposażonych pracowników oraz dostosowanie systemu świadczeń.
4. Wzmożenie wysiłków na rzecz rozwiązania problemu bezrobocia osób młodych, na przykład za pomocą gwarancji dla młodzieży. Podjęcie działań w celu przyciągnięcia młodych ludzi do zawodu nauczyciela i poprawy wyników kształcenia. W dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego - zapewnienie większych możliwości uczenia się poprzez praktykę w przedsiębiorstwach. W szkolnictwie wyższym - stworzenie większej liczby programów studiów licencjackich nastawionych na potrzeby rynku pracy. Wspieranie efektywnego transferu wiedzy przez promowanie współpracy między środowiskiem akademickim, naukowym i sektorem biznesu. Zwiększenie wysiłków na rzecz poprawy dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej i szkolnej sprzyjającej włączeniu społecznemu dla społeczności zmarginalizowanych, w tym Romów.
5. Zwiększenie starań o lepsze funkcjonowanie rynku energii; w szczególności w celu poprawy przejrzystości mechanizmu ustalania taryf oraz zwiększenia odpowiedzialności organu regulacyjnego. Umocnienie powiązań z sąsiednimi państwami. Poprawę efektywności energetycznej, zwłaszcza w sektorze budownictwa i w przemyśle.

<sup>(1)</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

<sup>(2)</sup> Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.

6. Podjęcie działań, w tym poprzez wprowadzenie zmian do ustawy o służbie cywilnej, aby wzmocnić niezależność służb publicznych. Poprawę zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Zwiększenie starań o wzmocnienie zdolności analitycznych w kluczowych ministerstwach, w tym także z myślą o poprawie wykorzystania funduszy UE. Wprowadzenie środków na rzecz poprawy wydajności systemu sądowego. Promowanie alternatywnych procedur rozwiązywania sporów i zachęcanie do ich większego wykorzystania.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

*W imieniu Rady*

R. ŠADŽIUS

*Przewodniczący*

---