

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/23)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Słowenię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Słowenia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza w zaleceniu nr 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Słowenii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Słowenii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Słowenii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Słowenii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (4) W dniu 13 kwietnia 2018 r. Słowenia przedłożyła krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 26 kwietnia 2018 r. – program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Słowenia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Program stabilności na 2018 r. został przedstawiony przez rząd tymczasowy i opiera się na założeniu kontynuacji dotychczasowego kursu polityki. W związku z tym rząd oczekuje, że nadwyżka nominalna poprawi się do poziomu 0,4 % PKB w 2018 r., a w 2021 r. osiągnie poziom 0,9 % PKB. Przy założeniu kontynuacji dotychczasowego kursu polityki nie jest planowane osiągnięcie do 2021 r. średniookresowego celu budżetowego tj. nadwyżki wynoszącej 0,25 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2018 r. do poziomu 69,3 % PKB, po czym będzie dalej spadać, osiągając w 2021 r. poziom 58,3 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Słowenii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(2)</sup> nie przekroczyła 0,6 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Po dokonaniu przez Komisję oceny skali ożywienia gospodarczego na Słowenii, w kontekście jej opinii o projekcie planu budżetowego Słowenii na 2018 r. i przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych, na 2018 r. wymagany jest strukturalny wysiłek budżetowy na poziomie co najmniej 0,6 % PKB, bez dodatkowego marginesu odchylenia w ciągu jednego roku. Odpowiada to nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nieprzekraczającej 1,5 %. Uwzględniając tę kwestię w ogólnej ocenie, prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r.
- (8) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Słowenii będzie wyższy niż 60 % PKB a jej prognozowana dodatnia luka produktowa wyniesie 4,1 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 2,2 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 1,0 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie istnieją powody, aby przypuszczać, że niewykorzystane moce produkcyjne w gospodarce są niedoszacowane: przewiduje się, że inflacja wyniesie w 2019 r. 2 %, wskaźnik niepełnego zatrudnienia jest na wyższym poziomie niż przed kryzysem i obserwowane jest ożywienie inwestycji po silnym spadku w latach kryzysu. Narzędzie oceny wiarygodności wskazuje też, że szacunki dotyczące luki produktowej opracowane na podstawie powszechnie przyjętej metodyki są bardzo niepewne. Na tej podstawie właściwa wydaje się być roczna korekta strukturalna wynosząca 0,65 % PKB, odpowiadająca maksymalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto w wysokości 3,1 %. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Prognozuje się, że w 2018 r. Słowenia spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia, zaś w 2019 r. – warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. należy podjąć konieczne działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) Rząd przedstawił wnioski ustawodawcze w sprawie reformy systemu opieki zdrowotnej. Projekt ustawy o opiece zdrowotnej i ubezpieczeniu zdrowotnym, która stanowi główny filar reformy i która zapewni długoterminowe finansowanie systemu ochrony zdrowia, został przedłożony Radzie Gospodarczo-Społecznej do konsultacji w grudniu 2017 r., jednak nie został przyjęty przed wyborami, w związku z czym perspektywy jego przyjęcia są niepewne. Aktualnie trwają prace nad projektem ustawy w sprawie opieki długoterminowej, dzięki której opieka długoterminowa ma stać się nowym filarem zabezpieczenia społecznego, uzupełniającym inne systemy zabezpieczenia społecznego (opiekę zdrowotną, opiekę socjalną i zabezpieczenie emerytalne). Nie jest jasne, w jaki sposób

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

<sup>(2)</sup> Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrejonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

Słowenia podniesie efektywność kosztową, dostępność i jakość opieki w przyszłości. W 2017 r. przyjęto wnioski dotyczące zmiany ustawy o zawodzie lekarza, ustawy o świadczeniach zdrowotnych, ustawy o prawach pacjenta oraz ustawy określającej środki interwencji zapewniające stabilność finansową publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Obecnie muszą one zostać wdrożone, aby zapewnić dostępność i wysoką jakość opieki. Poczyniono pierwsze kroki w kierunku wdrożenia narodowego planu opieki zdrowotnej na lata 2016–2025. Stopniowo tworzone są przychodnie medycyny ambulatoryjnej, planowane jest wprowadzenie do 2020 r. systemu oceny technologii medycznych, a rozwiązania w zakresie e-zdrowia przyczynią się do usprawnienia monitorowania w całym kraju. Korzyści związane z lepszą koordynacją zamówień publicznych w sektorze opieki zdrowotnej mają ponadto pomóc w uzyskaniu oszczędności w procesie składania zamówień.

- (10) W lipcu 2017 r. Rada Gospodarczo-Społeczna jednogłośnie przyjęła dokument zatytułowany: „Punkt wyjścia do modernizacji systemu emerytalno-rentowego w Republice Słowenii”. W dokumencie tym wskazano szereg środków, za pomocą których można osiągnąć adekwatny poziom emerytur oraz stabilny i przejrzysty system emerytalny. Wciąż brakuje jednak konkretnego planu działania dotyczącego przyjęcia tych środków i pomimo porozumienia między partnerami społecznymi i rządem co do przyjęcia reformy do 2020 r. nie wskazano jeszcze okresu stopniowego wprowadzania w życie reformy. Wciąż utrzymują się wyzwania w zakresie: zapewnienia długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego i zachęcanie do późniejszego przechodzenia na emeryturę; zwiększania liczby osób objętych dodatkowymi programami emerytalnymi; odpowiedniego zajęcia się kwestią zmiany ścieżek kariery i zmniejszenia zagrożenia ubóstwem osób starszych.
- (11) Trwał wzrost gospodarczy, a sytuacja na rynku pracy i tendencje społeczne w dalszym ciągu się poprawiały. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszył się, utrzymuje się jednak powyżej średniej unijnej w przypadku osób starszych, a przede wszystkim kobiet. W dalszym ciągu rosło zatrudnienie, a stopa bezrobocia zmniejszała się. Pojawiają się jednak oznaki niedoboru pracowników w szeregu zawodów. Bezrobocie długotrwałe utrzymuje się powyżej poziomów odnotowywanych przed kryzysem i wciąż prawie połowa wszystkich bezrobotnych to osoby bezrobotne długotrwałe. Wyzwania wciąż dotyczą w szczególności starszych pracowników, ponieważ wskaźnik ich aktywności zawodowej i stopa zatrudnienia nadal należą do najniższych w Unii. Społeczeństwo Słowenii starzeje się w szybkim tempie, co oznacza, że spada liczba osób w wieku produkcyjnym i zmniejsza się podaż pracy. W odpowiedzi na tę tendencję rząd przygotował „strategię aktywnego starzenia się”, ale nadal brak jest konkretnych planów działania.
- (12) Starzejące się społeczeństwo uwypukla potrzebę zwiększenia uczestnictwa w uczeniu się dorosłych, które maleje od 2010 r. i jest szczególnie niskie wśród osób nisko wykwalifikowanych i pracowników w starszym wieku. Podnoszenie umiejętności poprzez uczenie się przez całe życie zwiększyłoby szanse na zatrudnienie, zwłaszcza w przypadku osób nisko wykwalifikowanych i pracowników w starszym wieku. Wskaźnik zatrudnienia pracowników o niskich umiejętnościach poprawił się, ale pozostaje poniżej poziomów sprzed kryzysu i średniej unijnej. Ocena aktywnych polityk rynku pracy wskazuje, że większość programów funkcjonuje dobrze, jednak wydatki w tej dziedzinie i wskaźnik uczestnictwa bezrobotnych w programach pozostają ograniczone. Chociaż reforma rynku pracy w 2013 r. wyraźnie pomogła niektórym słabszym grupom społecznym w uzyskaniu zatrudnienia, problem wciąż stanowi praca tymczasowa.
- (13) Przyjęto środki mające na celu poprawę możliwości finansowania przedsiębiorstw w Słowenii oraz zapewnienie im alternatyw dla kredytów bankowych. Niemniej jednak poleganie na kredytach bankowych stanowi niezmiennie wyzwanie w zakresie finansowania, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, którym utrudniony dostęp do środków finansowych wciąż utrudnia rozwój. Obecne środki nie doprowadziły jeszcze do poprawy finansowania, szczególnie w przypadku innowacyjnych przedsiębiorstw. W Słowenii jedynie niewielka liczba przedsiębiorstw rozwija się w szybkim tempie i brak im wystarczającego wsparcia, aby zwiększyć skalę działania. Kapitał wysokiego ryzyka, jako jedna z form finansowania kapitałem własnym, rozwija się, ale wciąż jest na bardzo niskim poziomie. Innowacyjne przedsiębiorstwa skorzystałyby również na bardziej efektywnych badaniach finansowanych ze środków publicznych, które są obecnie utrudnione ze względu na trudności związane z przyciąganiem talentów krajowych i zagranicznych oraz brakiem finansowania opartego na wynikach. Poziom inwestycji prywatnych w Słowenii jest nadal stosunkowo niski w porównaniu z podobnymi państwami, przez co niezbędne są skoncentrowane wysiłki służące dalszej poprawie warunków ramowych dla inwestycji, szczególnie w obszarach, w których istnieją duże możliwości zwiększenia wydajności.
- (14) Rozwój przedsiębiorstw jest hamowany przez wciąż znaczne obciążenia regulacyjne i administracyjne. Biurokracja jest uważana za jeden z największych problemów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w Słowenii. Odnosi się to przede wszystkim do niepewności i złożoności procedur podatkowych, ale nie ogranicza się do tego obszaru, jako że czas oczekiwania na rozprawę sądową w przypadku sporu handlowego wciąż wynosi około roku. Słowenia stworzyła narzędzie wspomagające zmniejszanie obciążenia administracyjnego i dokonuje postępów w jego wdrażaniu. Znaczna część procesu wdrażania nie została jednak jeszcze zrealizowana.

- (15) Jednocześnie Słowenia dopiero rozpoczęła walkę z dużą liczbą restrykcyjnych regulacji w niektórych sektorach usług. Przeprowadzono reformy mające na celu liberalizację wymogów zawodowych wobec architektów i inżynierów budownictwa, jednak inne problemy wskazane przez służby Komisji pozostają nierozwiązane. Reformy przyniosłyby również korzyści słoweńskim przedsiębiorstwom produkcyjnym, które są uzależnione od konkurencyjnych usług.
- (16) Kluczowe znaczenie dla kontroli kosztów oraz poprawy jakości w sektorze opieki zdrowotnej w Słowenii ma wydajne udzielanie zamówień publicznych. Rozszerzenie zamówień scentralizowanych, jak również innych form wspólnego udzielania zamówień, np. łączenia zamówień przez szpitale, jest niezbędne do zapewnienia dobrej jakości dostaw innowacyjnych produktów po konkurencyjnych cenach.
- (17) Słowenia walczy z brakiem skuteczności w dziedzinie zamówień publicznych. Konkurencja między oferentami jest stosunkowo niska, o czym świadczy niewielka liczba otrzymywanych ofert przetargowych i wysoki odsetek procedur negocjacyjnych bez publikacji ogłoszenia. Ta druga kwestia zmniejsza również przejrzystość. Profesjonalizacja osób zaangażowanych w zamówienia jest niewielka, a przy tym istnieje niewiele zabezpieczeń przeciwko korupcji i możliwościom zawierania uzgodnień między oferentami. W szczególności ograniczona jest niezależność Państwowej Komisji ds. Ocen, co wynika ze sposobu mianowania jej członków. Chociaż władze szacują, że przestępczość gospodarcza i korupcja spowodowały znaczne szkody w ubiegłych latach, niektóre reformy antykorupcyjne wciąż nie zostały wdrożone.
- (18) W Słowenii zaangażowanie państwa w gospodarkę wciąż jest wysokie, zwłaszcza w sektorze finansowym. Publikowane wcześniej plany prywatyzacji są wprowadzane w życie bardzo powoli. Dalsza prywatyzacja zwiększyłaby rentowność przedsiębiorstw w perspektywie długoterminowej i zmniejszyłaby ryzyko dla finansów publicznych.
- (19) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowenii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowenii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Słowenii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu nr 1 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Przyjęcie i wdrożenie ustawy o opiece zdrowotnej i ubezpieczeniu zdrowotnym oraz zaplanowanej reformy opieki długoterminowej. Zapewnienie długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, w tym w drodze podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Zwiększenie szans na zatrudnienie pracowników nisko wykwalifikowanych i starszych przez środki aktywizacji i uczenie się przez całe życie.
2. Opracowanie alternatywnych źródeł finansowania szybko rozwijających się przedsiębiorstw. Obniżenie barier utrudniających wejście na rynek w drodze zmiany regulacji rynku produktów i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Zwiększenie konkurencji, profesjonalizmu i niezależnego nadzoru w dziedzinie zamówień publicznych. Przeprowadzenie prywatyzacji zgodnie z istniejącymi planami.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

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