

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2012 r.

w sprawie krajowego programu reform Słowenii z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na lata 2012–2015

(2012/C 219/23)

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⁽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,

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 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⁽³⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa 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⁽⁴⁾ w sprawie krajowego programu reform Słowenii

z 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Słowenię 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 (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Słowenię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (5) W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wezwała Komitet Ochrony Socjalnej, we współpracy z Komitetem Zatrudnienia i innymi komitetami, by przedstawił swoje stanowisko w sprawie działań zaleconych w ramach cyklu polityki strategii „Europa 2020”. Stanowisko to jest częścią opinii Komitetu Zatrudnienia.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 15 lutego 2012 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.
- (7) W dniu 2 marca 2012 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 państwowej.
- (8) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania odpowiednio wcześniej, tak by zobowiązania te 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⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymana na 2012 r. decyzją Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 119 z 4.5.2012, s. 47).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 217 z 23.7.2011, s. 1.

- (9) W dniu 26 kwietnia 2012 r. Słowenia przedłożyła program stabilności obejmujący lata 2012–2015, natomiast w dniu 13 kwietnia 2012 r. krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej oceny sytuacji zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy w Słowenii występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. W swej szczegółowej ocenie sytuacji Komisja stwierdziła, że w Słowenii występuje zakłócenie wewnętrznej równowagi, które w szczególności wpływa na bilanse w sektorze przedsiębiorstw oraz na stabilność banków. Wskazane zakłócenie wewnętrznej równowagi, jak również każde możliwe zakłócenie równowagi zewnętrznej powinno być ściśle nadzorowane i brane pod uwagę w analizach polityczno-gospodarczych celem ograniczenia ryzyka negatywnych skutków dla funkcjonowania gospodarki. Dokapitalizowanie i sprzedaż największego banku oraz podjęcie stanowczego zobowiązania do skorygowania nadmiernego deficytu w terminie do 2013 r. stanowią dwa istotne i odpowiednie do sytuacji elementy na bieżąco formułowanej strategii działania. Szybkie i kompleksowe działania podjęte w tych obszarach mogą ograniczyć ryzyko nadmiernego zakłócenia równowagi.
- (10) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie stabilności jest optymistyczny w porównaniu z prognozą służb Komisji z wiosny 2012 r. Celem strategii budżetowej określonej w programie stabilności jest obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3 % PKB w wyznaczonym przez Radę terminie, tj. w 2013 r., oraz następnie kontynuowanie obniżania deficytu celem pełnego osiągnięcia, do 2015 r., średniookresowego celu budżetowego Słowenii. Przez średniookresowy cel budżetowy – podobnie jak w poprzednim programie stabilności – rozumie się budżet zrównoważony w kategoriach strukturalnych, co nie oznacza jednak, że jest on właściwy w świetle postanowień paktu stabilności i wzrostu, ponieważ – bazując na obecnych politykach i prognozach – nie gwarantuje wystarczająco szybkiego postępu na drodze do długookresowej stabilności.

W związku z (i) brakiem informacji co do środków przewidzianych w szczególności na okres 2014–2015; (ii) przekraczaniem w przeszłości bieżących wydatków pierwotnych; (iii) niższymi dochodami pomimo stosunkowo optymistycznego scenariusza makroekonomicznego i niepewnością co do skutków niedawno podjętych środków podatkowych; oraz (iv) możliwymi dodatkowymi działaniami w zakresie wsparcia kapitałowego i uruchomienia gwarancji, istnieje ryzyko, że wartości deficytu mogą być wyższe, niż założono. Na podstawie (przeliczonego) salda strukturalnego⁽¹⁾ planuje się, że średni roczny wysiłek fiskalny w okresie 2010–2013 osiągnie prawie 1 % PKB, tj. nieznacznie powyżej wartości zalecanej przez Radę. Jednakże prognoza służb

Komisji z wiosny 2012 r. zakłada, że w 2013 r. będzie musiał zostać podjęty dodatkowy wysiłek celem realizacji zaleceń w trakcie całego okresu korekty. Po planowanej korekcie nadmiernego deficytu roczne tempo zmian zmierzających w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego będzie – zgodnie z programem stabilności – zgodne w 2015 r. z 0,5 % wskaźnikiem referencyjnym ustalonym w pakcie stabilności i wzrostu, jednak poniżej tej wielkości w 2014 r., przy jednoczesnym zachowaniu przez oba lata, biorąc pod uwagę środki uznaniowe po stronie dochodów, stopy wzrostu wydatków publicznych w zgodzie ze wskaźnikiem referencyjnym ustalonym w pakcie stabilności i wzrostu dla wydatków, co oznacza, że program stabilności przewiduje zasadniczo odpowiednią ścieżkę dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Biorąc pod uwagę ryzyko, o którym mowa wyżej, zmiany mające na celu osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego mogą przebiegać wolniej, niż powinny w obu latach.

Począwszy od około 48 % PKB w 2011 r., przewiduje się w programie stabilności, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie 53 % do 2013 r. (a zatem pozostanie poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB), zanim spadnie nieznacznie przy końcu okresu objętego programem. Przewidywania odnośnie do poziomu długu wskazują na ryzyko jego wzrostu w związku ze wspomnianą wyżej możliwością wyższego poziomu deficytu oraz wyższych korekt przepływu kapitału. Średnioterminowe ramy budżetowe Słowenii i reguła wydatkowa nie są dostatecznie wiążące i w niewystarczającym stopniu koncentrują się na osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego i zapewnieniu długookresowej stabilności.

- (11) Biorąc pod uwagę 12-miesięczne moratorium na prace ustawodawcze po uzyskaniu, w czerwcu 2011 r., negatywnego wyniku referendum w sprawie wcześniejszej reformy emerytalnej, rząd nie miał, do tej pory, możliwości dokonania jakichkolwiek zmian systemowych dotyczących systemu emerytalnego. Jednakże krótkookresowe działania w zakresie ograniczania kosztów uległy przedłużeniu i wzmoczeniu w grudniu 2011 r. i maju 2012 r. Wskazane rozwiązania awaryjne, które są odpowiednie i korzystne w krótkiej perspektywie, z pewnością nie są wystarczające, aby sprostać wyzwaniom o charakterze długookresowym. Rząd przewiduje, że nowa reforma systemu emerytalnego, oparta na strukturze wielofilarowej oraz na wzroście rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, zostanie wdrożona do końca 2013 r. W braku szczegółowych informacji stopień ambicji wskazanych planów wydaje się jednak niewielki. Biorąc pod uwagę zakres problemu, uzasadnione jest przeprowadzenie kompleksowej reformy dotyczącej następujących zagadnień: niski ustawowy wiek emerytalny, różnice w ustawowym wieku emerytalnym w przypadku mężczyzn i kobiet, duże możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę oraz hojne mechanizmy indeksacji emerytur. Do tej pory nie zostały wdrożone żadne środki szczególne mające na celu zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych, pomimo że zarówno wytyczne ds. wdrożenia środków aktywnej polityki rynku pracy na lata 2012–2015, jak i plan ds. wdrożenia środków aktywnej polityki zatrudnienia z 2012 r. dotyczą bezrobotnych osób starszych jako konkretnej grupy docelowej.

(1) 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.

- (12) Obecna sytuacja w sektorze bankowym w Słowenii wydaje się jeszcze trudniejsza niż w okresie oceny z 2011 r. Całoroczne straty sektora bankowego w 2011 r. osiągnęły znaczący poziom, a w dalszej perspektywie spowolnienie gospodarcze przyniesie kolejne straty, w związku z tym, że coraz więcej przedsiębiorstw boryka się z obsługą długu. Biorąc pod uwagę zakres problemu, zastosowane lub zapowiedziane dotychczas środki nie są wystarczające. Pilne drugie dokapitalizowanie największego banku (NLB) jest wciąż na etapie negocjacji z prywatnymi i międzynarodowymi inwestorami. Nowy rząd wyraził zamiar ograniczenia – do mniejszości blokującej – posiadanych udziałów w dużych bankach. W przypadku gdy to na państwie, jako większościowym udziałowcu, spoczywa w ostatecznym rozrachunku całkowicie ciężar odpowiedzialności, istnieje potrzeba wyjaśnienia związku pomiędzy długofalową ambicją a natychmiastową i palącą potrzebą świeżego kapitału. Jasna strategia prywatyzacyjna wsparta okresowymi zastrzykami kapitału w celu pokrycia strat, gwarancja dobrego sprawowania rządów i profesjonalnego, odpolitycznionego zarządzania przyczyniłaby się do lepszego uwiarygodnienia prowadzonej polityki i ewentualnej sprzedaży banków.
- (13) W minionym roku nie zostały przedstawione żadne konkretne rozwiązania mające na celu ograniczenie różnic pomiędzy ochroną przyznaną, odpowiednio, pracownikom zatrudnionym na czas nieokreślony i określony. W 2011 r. rozpoczęto negocjacje z partnerami społecznymi w sprawie ustawy o stosunku pracy, jednakże nie osiągnięto w tej mierze żadnego porozumienia, jak również nie przyjęto żadnych poprawek. Krajowy program reform wskazuje określone środki służące zwiększeniu elastyczności rynku pracy i poziomu bezpieczeństwa socjalnego oraz rozwiązaniu problemu segmentacji, jednak nie przedstawia żadnych ram czasowych przewidzianych na ich przyjęcie. Niedawno przyjęta ustawa w sprawie równowagi finansów publicznych nakłada na tzw. pracę studencką znacząco wyższe opłaty (opłaty koncesyjne), tak by zmniejszyć atrakcyjność tego typu rynku pracy, jednak nie przewiduje w chwili obecnej żadnych dodatkowych środków.
- (14) W dalszym ciągu brak jest wystarczającego dopasowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, pomimo iż usługi doradztwa zawodowego zostały w chwili obecnej wpisane w cały cykl edukacji, jak również podejmowane są wysiłki mające na celu zapewnienie informacji w kontekście przyszłego rozwoju zawodowego. Nie podjęto żadnych konkretnych kroków w celu stworzenia systemu prognozowania oczekiwań rynku pracy. Uruchomiono pewne projekty współfinansowane przy udziale Europejskiego Funduszu Społecznego mające na celu wspieranie zawodów, na które jest duże zapotrzebowanie na rynku pracy. Wskazane działania należy ocenić jako właściwe, jednak stanowią one niewystarczającą odpowiedź na istniejące problemy. Ocena zewnętrznych ekspertów dotycząca ogólnej skuteczności publicznych służb zatrudnienia funkcjonujących w Słowenii nie jest dostępna w celu jej weryfikacji.
- (15) Pomimo wprowadzonych w kwietniu 2011 r. zmian w przepisach mających na celu przekształcenie, od dnia 1 stycznia 2012 r., urzędu ochrony konkurencji w niezależną agencję, urząd ten – w związku z obowiązkiem uprzedniego wypełnienia określonych warunków proceduralnych – do tej pory nie uzyskał niezależności. Co więcej, w 2011 r. ograniczono zasoby urzędu. Wskazane zmiany oddziałują na zdolność urzędu ochrony konkurencji do rozszerzania swoich działań w zakresie egzekwowania prawa oraz do nadawania mocy instytucjonalnej wysiłkom w zakresie reform na rzecz zwiększania konkurencyjności. Niedawno zakończono badania nad deregulacją zawodów, jednak konkretne działania polityczne w tym obszarze pozostają niejasne. Ogólnie rzecz ujmując, niektóre aspekty ram prawnych na rzecz swobody przedsiębiorczości usługodawców mogą budzić wątpliwości w kontekście ich zgodności z dyrektywą 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym⁽¹⁾. Całokształt otoczenia biznesowego, w tym m.in. bezpośrednie lub pośrednie zaangażowanie państwa w gospodarkę oraz przyjazne dłużnikowi i czasem problematyczne postępowanie upadłościowe, jest nacechowane licznymi niedociągnięciami, które powstrzymują krajowych i zagranicznych inwestorów, jak również hamują sprawne „wyczyszczenie” bankowych zestawień bilansowych. Wreszcie, zważywszy na rosące znaczenie Słowenii jako państwa tranzytu dla przepływów energii elektrycznej, zdolność krajowej sieci przesyłowej zaczyna być niewystarczająca.
- (16) W następstwie silnego uznaniowego wzrostu, który miał miejsce w marcu 2010 r., płaca minimalna jako procent średniego wynagrodzenia była w 2011 r. najwyższa w całej UE, pomimo że sięga ona wartości nieznacznie poniżej progu ubóstwa. Indeksacja w kolejnych dwóch latach skutkowałą dalszym 4 % wzrostem nominalnym. Wskazane zmiany ograniczają konkurencyjność sektorów przemysłu wymagających dużego nakładu pracy oraz zwiększają bezrobocie strukturalne.
- (17) Słowenia podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te 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.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowenii. Komisja dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową ocenę sytuacji. Wzięła 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 Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–7 poniżej.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności, a jej opinia⁽²⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(1) Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

(2) Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

(20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 3, 6 i 7 poniżej,

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

1. Wykonanie budżetu na 2012 r. oraz wzmocnienie strategii budżetowej na 2013 r. wystarczająco konkretnymi środkami strukturalnymi, pozostając w gotowości do podjęcia dodatkowych działań, tak by zapewnić korektę nadmiernego deficytu w sposób zrównoważony do 2013 r. oraz realizację procesu zmian strukturalnych określonego w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Następnie zapewnienie właściwego dostosowania strukturalnego w celu uzyskania dostatecznych postępów na drodze do realizacji odpowiedniego średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków. Wzmocnienie średniookresowych ram budżetowych, w tym reguły wydatkowej, poprzez uczynienie ich bardziej wiążącymi i przejrzystymi.
 2. Podjęcie pilnych działań na rzecz zapewnienia długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, przy jednoczesnym zachowaniu adekwatności emerytur poprzez: (i) wyrównanie ustawowego wieku emerytalnego w przypadku mężczyzn i kobiet; (ii) zapewnienie podniesienia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, w tym przez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia; (iii) ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę; oraz (iv) zmianę systemu indeksacji emerytur. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia wśród osób starszych poprzez dalszy rozwój aktywnych instrumentów polityk rynku pracy i środków kształcenia ustawicznego.
 3. Podjęcie koniecznych działań w celu stworzenia wystarczających buforów kapitałowych w sektorze bankowym oraz zdecydowane wspieranie „wyczyszczenia” zestawień bilansowych, tak by można było wznowić odpowiednie pożyczko-
- wanie działalności produkcyjnej. Pozyskanie pełnoprawnej kontroli przez stronę trzecią w zakresie ważnego dla systemu bankowego obliczania rezerw na pokrycie kredytów nieosiągalnych.
 4. Dostosowanie – w porozumieniu z partnerami społecznymi i w zgodzie z krajowymi praktykami – przepisów prawa dotyczących ochrony zatrudnienia w odniesieniu do umów na czas nieokreślony w celu ograniczenia segmentacji rynku pracy. Dalsze podejmowanie działań w celu rozwiązania problemu równoległe istniejącego rynku pracy studenckiej.
 5. Zwiększenie dopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy, w szczególności jeżeli chodzi o nisko wykwalifikowanych pracowników i absolwentów studiów wyższych, oraz kontynuowanie reform dotyczących kształcenia i szkolenia zawodowego.
 6. Podejmowanie dalszych działań w celu wzmocnienia otwarcia rynku i przyspieszenia przekształcenia sektora wolnych zawodów. Usprawnienie otoczenia biznesowego poprzez: (i) wdrożenie reformy urzędu ochrony konkurencji; (ii) stworzenie ram prawnych dla przedsiębiorstw państwowych gwarantujących niezależny sposób zarządzania i wysokie standardy ładu korporacyjnego; oraz (iii) usprawnienie postępowań upadłościowych, w szczególności w zakresie terminowości i wydajności.
 7. Zapewnienie – w następstwie konsultacji z partnerami społecznymi i w zgodzie z krajowymi praktykami – aby wzrost wynagrodzeń, w tym dostosowanie płacy minimalnej, wspierał konkurencyjność i tworzenie nowych miejsc pracy.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2012 r.

W imieniu Rady

V. SHIARLY

Przewodniczący