

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

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

(2011/C 272/01)

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 wniosek Komisji 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 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) W dniu 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) W dniu 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 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 Europejska 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) W dniu 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 dniu 28 kwietnia 2011 r. Słowacja przedstawiła aktualizację z 2011 r. do programu stabilności dotyczącą lat 2011–2014, a w dniu 2 maja krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązania między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (7) Ze względu na dużą otwartość handlową oraz specjalizację w produkcji towarów trwałego użytku słowacka gospodarka silnie odczuła załamanie handlu światowego i globalnego popytu, które nastąpiło po kryzysie finansowym. W konsekwencji w 2009 r. PKB obniżył się o 4,8 %, a stopa bezrobocia wzrosła do 12 %. W 2010 r., głównie ze względu na ożywienie popytu zewnętrznego, sytuacja gospodarcza uległa znacznej poprawie w kategoriach wzrostu PKB (wzrost PKB o 4,1 %), natomiast pod względem zatrudnienia sytuacja nadal ulegała pogorszeniu – stopa bezrobocia sięgnęła 14,4 %, co stanowi jeden z najwyższych poziomów i największych wzrostów bezrobocia w UE. W latach 2011–2012 stopa zatrudnienia pozostanie znacznie poniżej jej poziomu sprzed kryzysu. Kryzys spowodował znaczne pogorszenie finansów publicznych i wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 2 % PKB w 2008 r. do 8 % PKB w latach 2009–2010. Zachowując stosunkowo niski poziom, stosunek długu do PKB również wzrósł o ponad 13 punktów procentowych do 41 % PKB w 2010 r.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu stabilności jest realistyczny w odniesieniu do pierwszych dwóch lat, ale optymistyczny dla końcowego okresu objętego programem stabilności. W programie stabilności przewidziano sprowadzenie deficytu poniżej 3 % PKB w 2013 r., zgodnie z terminem wyznaczonym przez Radę, a następnie do 2,8 % PKB w 2014 r. W okresie po 2011 r. korekta opiera się zasadniczo na wydatkach. Istnieją ryzyka dotyczące realizacji celów budżetowych, związane głównie z wdrożeniem proponowanych środków. W programie stabilności nie przewidziano osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Osiągnięcie celów budżetowych wymagałoby średniej rocznej konsolidacji fiskalnej na poziomie około 1,4 % PKB w latach 2011–2013.
- (9) Zakłada się, że deficyt zmniejszy się znacząco w 2011 r. dzięki działaniom na rzecz konsolidacji przewidzianym w programie stabilności, wynoszącym około 2,5 % PKB. Przewidywana jest dalsza korekta w latach 2012 i 2013 poprzez redukcję deficytu o około 1 punkt procentowy PKB rocznie. Działania konsolidacyjne koncentrują się przede wszystkim po stronie wydatków i przyjmują formę oszczędności w wydatkach na towary i usługi oraz wynagrodzenia, co może jednak być trudne do kontynuowania w perspektywie długoterminowej. Ogólnie rzecz biorąc, wyzwaniem dla Słowacji jest zapewnienie, by w ramach konsolidacji zabezpieczono, a nawet zwiększono, wydatki na pozycje pobudzające wzrost gospodarczy, takie jak edukacja i infrastruktura transportowa. Zaniepokojenie budzi w szczególności fakt, że nakłady na środki sektora instytucji rządowych i samorządowych, które już teraz są niskie w porównaniu ze średnią UE, mają ulec dalszemu spadkowi. Istnieje możliwość zwiększenia dochodów z podatków, które są najmniej szkodliwe dla wzrostu, takich jak podatek od majątku i podatek ekologiczny, a także podniesienia skuteczności poboru podatków, w szczególności w kontekście dużej luki w poborze podatku VAT.
- (10) Dzięki reformie z 2005 r., która wprowadziła planowanie wieloletnie, budżetowanie zadaniowe oraz szereg reguł budżetowych, Słowacja znacznie poprawiła swoje ramy budżetowe. Jednak istniejący system nie zapobiegł wysokiemu deficytowi sektora instytucji rządowych i samorządowych, nawet w latach wysokiego wzrostu gospodarczego. Jednym z głównych problemów jest fakt, że cele budżetowe dla końcowych lat okresu objętego programem mogą być łatwo zmienione, w związku z czym nie mogą służyć jako trwała podstawa procedury budżetowej w nadchodzących latach. Pułapy wydatków zaproponowane w aktualizacji programu stabilności i w krajowym programie reform mogłyby temu zaradzić, pod warunkiem że będą obejmować możliwie największą część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Monitorowanie w ramach danego roku rozwoju sytuacji budżetowej i egzekwowanie reguł budżetowych jest dodatkowo utrudnione w wyniku braku terminowo publikowanych informacji, w szczególności w odniesieniu do samorządów i funduszy zabezpieczenia społecznego. Co więcej, Słowacja nie posiada niezależnej instytucji, która mogłaby być bezpośrednio zaangażowana w prace przygotowawcze, monitorowanie i ocenę mechanizmów związanych z budżetem.
- (11) Słowacja należy do państw członkowskich, które stoją w obliczu istotnych wyzwań w zakresie stabilności finansów publicznych w długim okresie. Przewiduje się, że w nadchodzących dziesięcioleciach wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa będą wzrastać szybciej niż średnia UE. Głównym źródłem tego wzrostu będą emerytury, pomimo poważnej reformy przeprowadzonej w latach 2004–2006. Reforma ta nie uwzględniła jednak w sposób systematyczny prognozowanego przyszłego wzrostu średniego dalszego trwania życia. Przyszłe dodatkowe presje na repartycyjny filar systemu emerytalnego mogą wynikać z silnego elementu nabytych uprawnień w zakresie obliczania emerytur i mechanizmu indeksacji. Zmiany filaru kapitałowego w latach 2008–2009, w tym zobowiązanie funduszy emerytalnych do pokrycia poniesionych strat i usunięcia obowiązkowego uczestnictwa dla osób wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy, podważyły jego rentowność. W krajowym programie reform oraz w programie stabilności przewidziano szereg zmian w systemie emerytalnym, dzięki którym można by zaradzić obecnym problemom.
- (12) Kolejnym ważnym wyzwaniem jest zwalczanie znacznego wzrostu bezrobocia zanim nabierze ono charakteru strukturalnego. Stopa bezrobocia wynosi obecnie ponad 14 %. Stopa długotrwałego bezrobocia na poziomie

9,2 % nadal należy do najwyższych w UE i towarzyszą jej duże dysproporcje pomiędzy regionami i niedopasowanie umiejętności do wymagań pracodawców. Elastyczność rynku pracy na Słowacji kształtuje się w okolicach średniego poziomu w UE; rząd planuje zwiększyć tę elastyczność poprzez wprowadzenie zmian do kodeksu pracy. Stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka wśród pracowników o niskich kwalifikacjach; ich stopa zatrudnienia należy do najniższych w UE. Może to częściowo wynikać ze stosunkowo wysokiego klina podatkowego wynoszącego 34 % dla osób o niskich zarobkach (67 % średniej płacy), co zmniejsza zachęty do zatrudniania pracowników o niskich kwalifikacjach. Ponadto ukierunkowana i właściwie zaprojektowana aktywna polityka rynku pracy może odegrać znaczącą rolę w umożliwieniu osobom bezrobotnym ponownego podjęcia pracy. Wydatki na taką politykę należą do najniższych w UE, a jej monitorowanie i ocena skuteczności są niedostateczne. Rząd planuje przeprowadzenie do końca bieżącego roku reformy usług rynku pracy i aktywnej polityki rynku pracy.

(13) Biorąc pod uwagę znaczenie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników dla poprawy konkurencyjności pozacenowej, Słowacja przedstawiła ambitny cel polegający na zwiększeniu odsetka osób posiadających wyższe wykształcenie z obecnych 17,6 % do 40 % do 2020 r. W celu ograniczenia zjawiska niedopasowania umiejętności do wymagań rynku pracy Słowacja przeprowadza obecnie reformę kształcenia i szkolenia zawodowego, zgodnie z krajowym programem reform. Jednakże odsetek osób posiadających wykształcenie wyższe (kohorta wiekowa 30–34) pozostaje nadal znacznie poniżej średniej UE, przy czym problemem jest również jakość szkolnictwa wyższego, o czym świadczy szereg wskaźników. Niski poziom wykształcenia marginalizowanych społeczności romskich jest głównym czynnikiem przyczyniającym się do długotrwałego bezrobocia na Słowacji. Stopa udziału ludności w wieku produkcyjnym w kształceniu ustawicznym jest nadal bardzo niska (2,8 %) w porównaniu do średniej UE, co wydaje się mieć negatywny wpływ na możliwość znalezienia pracy i dodatkowo osłabia skuteczność działań mających zmniejszyć obecne wysokie bezrobocie.

(14) W krajowym programie reform uznano potrzebę promowania na Słowacji otoczenia biznesu bardziej sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu, a także potrzebę poprawy skuteczności organów sądowych, większej przejrzystości zamówień publicznych, zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców i zwalczania korupcji, choć istnieją zagrożenia związane z wykonaniem tych założeń. Planowana reforma systemu podatkowego i składek społecznych powinna zmniejszyć ponoszone przez przedsiębiorstwa koszty administracyjne związane z płaceniem podatków i składek społecznych. Nie uwzględniono jednak w wystarczającym stopniu problemu słabych instytucji publicznych i pozostaje jeszcze wiele do zrobienia w celu wzmocnienia kształtowania polityk w oparciu o fakty. W przypadku administracji publicznej braki kadrowe i duża rotacja pracowników mogą przyczynić się do obniżenia jej skuteczności i przejrzystości, osłabienia

możliwości analitycznych oraz utrudniać skuteczne wykorzystanie funduszy UE i efektywne wykorzystywanie zasobów publicznych w ogóle. Czynniki te obniżają potencjał wzrostu gospodarki i jej konkurencyjność.

(15) Słowacja podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania odnoszą się do trzech obszarów paktu, które są istotne dla Słowacji: stabilności finansów publicznych, zatrudnienia i konkurencyjności. Po stronie budżetowej Słowacja zobowiązuje się do poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia krajowych ram budżetowych poprzez przyjęcie nowego aktu prawnego o odpowiedzialności budżetowej. Środki w zakresie zatrudnienia dotyczą planowanej zmiany kodeksu pracy w celu uczynienia rynku pracy jeszcze bardziej elastycznym. Środki dotyczące konkurencyjności skupiają się w szczególności na zmniejszaniu obciążeń administracyjnych, zwalczaniu korupcji, zwiększaniu przejrzystości zamówień publicznych i systemu sądowego oraz zwiększeniu efektywności systemu podatkowego. Powyższe zobowiązania odzwierciedlają program reform przedstawiony w programie stabilności i krajowym programie reform. Prowadzą one do intensyfikacji przeprowadzanych reform dotyczących otoczenia biznesu i egzekwowania praw, jak również do podjęcia ważnej kwestii emerytur i długoterminowej stabilności finansów publicznych. Zobowiązania te zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.

(16) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, w tym zobowiązań w ramach paktu euro plus. Komisja 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 ogólną konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z tym, Komisja uważa, że istnieją zagrożenia dla celów budżetowych w okresie po 2011 r. Działania konsolidacyjne powinny chronić wydatki na pozycje pobudzające wzrost gospodarczy i być wspierane przez środki mające na celu wzmocnienie zarządzania budżetem i poprawę długoterminowej stabilności finansów publicznych. Dalsze działania w latach 2011–2012 powinny koncentrować się na wzmocnieniu krajowych źródeł wzrostu gospodarczego, zwalczaniu odnotowanego w ostatnim okresie wzrostu bezrobocia, w szczególności poprzez zmniejszenie klina podatkowego dla pracowników mało zarabiających oraz reformę aktywnej polityki rynku pracy, obejmującą rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności do wymagań, poprawę jakości edukacji i szkoleń oraz otoczenia biznesu oraz wzmocnienie instytucji publicznych i zarządzania nimi.

(17) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu stabilności

Słowacji z 2011 r. i jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1), 2) i 3) poniżej. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Słowację,

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Rygorystyczne wdrożenie zarówno budżetu na 2011 r. zgodnie z założeniami, jak i planowanych konkretnych środków o trwałym charakterze w latach 2012 i 2013 celem obniżenia deficytu poniżej 3 % PKB do 2013 r. zgodnie z zaleceniami Rady w sprawie skorygowania nadmiernego deficytu, oraz zapewnienie odpowiednich postępów na drodze do realizacji średniookresowego celu budżetowego. Z zastrzeżeniem tego celu, ochronę wydatków wspierających wzrost i wykorzystanie możliwości zwiększenia dochodu w drodze podatku ekologicznego i podatku od majątku oraz poprzez zwiększenie skuteczności poboru VAT.
2. Poprawę zarządzania budżetem poprzez przyjęcie w 2011 r. i wdrożenie od 2012 r. wiążących wieloletnich pułapów wydatków dla rządu centralnego oraz systemu zabezpieczenia społecznego. Ponadto wprowadzenie niezależnej rady budżetowej i zapewnienie terminowej publikacji danych budżetowych na wszystkich poziomach rządu.
3. Poprawę długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez dalsze dostosowanie repartycyjnego filara systemu emerytalnego również poprzez zmianę mechanizmu indeksacji oraz wdrożenie dalszych środków mających na celu podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, zwłaszcza poprzez powiązanie wieku emerytalnego ze

średnim dalszym trwaniem życia. Wprowadzenie zachęt do zapewnienia rentowności kapitałowego filara systemu emerytalnego, tak by umożliwić postęp na drodze do stabilności finansów publicznych w długim okresie przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej wysokości emerytur.

4. Podjęcie kroków celem zwiększenia zatrudnienia i wsparcia popytu na rynku pracy dla bezrobotnych o niskich kwalifikacjach poprzez zmniejszanie klina podatkowego dla nisko płatnych pracowników. Ponadto wprowadzenie środków mających na celu poprawę zdolności administracyjnej publicznych urzędów zatrudnienia w celu lepszego ukierunkowania, projektowania i oceny aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza w przypadku młodzieży i długotrwale bezrobotnych.
5. Przyspieszenie realizacji planowanych reform edukacji ogólnej oraz kształcenia i szkolenia zawodowego, a także podejmowanie działań mających na celu poprawę jakości szkolnictwa wyższego i jego znaczenia dla potrzeb rynku. Opracowanie ramowego systemu zachęt zarówno dla jednostek, jak i pracodawców, celem zachęcania osób o niskich kwalifikacjach do udziału w uczeniu się przez całe życie.
6. Zapewnienie wdrożenia planowanych środków zmierzających do zapewnienia bardziej skutecznego stosowania zasad zamówień publicznych, większej skuteczności i przejrzystości systemu sądowniczego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący

⁽¹⁾ Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.