

**ZALECENIE RADY****z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2014 r.**

(2014/C 247/23)

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 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 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 polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, 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 swoich krajowych politykach gospodarczych i politykach zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślającego spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i strefy euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, w szczególności wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(3)</sup> w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Słowację zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2016. W dniu 15 listopada 2013 r., zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013<sup>(4)</sup>, Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Słowacji na 2014 r.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymana na rok 2014 decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 71.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Także w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011<sup>(1)</sup>, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazano Słowacji jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 23 kwietnia 2014 r. Słowacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r. oraz swój program stabilności na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie stabilności na 2014 r. jest zapewnienie trwałości korekty nadmiernego deficytu oraz osiągnięcie do 2017 r. średniookresowego celu przewidującego deficyt strukturalny na poziomie ok. 0,5% PKB. Ten średniookresowy cel jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Słowacji został trwale obniżony do poziomu poniżej 3% PKB w 2013 r. Planowana (ponownie obliczona) zmiana salda strukturalnego na 2014 r. oznacza, że Słowacja w istotny sposób odchodzi od ścieżki korekty zmierzającej do osiągnięcia celu średniookresowego. Planowana w 2015 r. poprawa w wysokości 0,3% PKB byłaby zgodna z zasadami paktu stabilności i wzrostu. W kolejnych latach program stabilności nie zapewniałby odpowiedniego dostosowania w kierunku celu średniookresowego. Zarówno w 2014 r., jak i w 2015 r. wydatki rosłyby w tempie zgodnym z wartością odniesienia dotyczącą wydatków. W programie stabilności przewiduje się, że największa część działań konsolidacyjnych zmierzających do osiągnięcia celu średniookresowego zostanie podjęta w 2016 i 2017 r. Ogólnie rzecz biorąc, ścieżka korekty w kierunku celu średniookresowego niesie ryzyko dotyczące zgodności z wymogami paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien w całym okresie programowania utrzymać się poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60% PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się prognozy budżetowe w programie stabilności i który został zatwierdzony przez niezależny organ (Komitet Prognoz Makroekonomicznych), jest wykonalny.
- Środki już określone ilościowo nie zapewniają osiągnięcia celów fiskalnych określonych przez władze. Ponadto nie określono w wystarczającym stopniu wszystkich środków po stronie dochodów; z kolei realizacja reform oszczędnościowych administracji publicznej wciąż może być zagrożona, podczas gdy koszty wynagrodzeń w sektorze publicznym mogą przekroczyć wartości przewidziane w budżecie, podobnie jak miało to miejsce w przeszłości. Z drugiej strony dane liczbowe przedstawione w programie stabilności nie uwzględniają jeszcze oszczędności pochodzących z uruchomienia hamulca zadłużenia krajowego. Zgodnie z prognozą służb Komisji z wiosny 2014 r., w której uwzględniono wpływ oszczędności po stronie wydatków dzięki zastosowaniu hamulca zadłużenia, odejście od ścieżki korekty byłoby w 2014 r. mniejsze, niż przewiduje się w programie stabilności, natomiast na 2015 r. prognozuje się wystarczającą korektę strukturalną, a wartość odniesienia dotycząca wydatków zostałaby osiągnięta zarówno w 2014, jak i w 2015 r.
- (9) Jakkolwiek zarówno w programie stabilności, jak i w krajowym programie reform deklaruje się zamiar zwiększenia wydatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, wydaje się, że nie ma to pełnego pokrycia w planach będących podstawą tych zamierzeń. Na 2014 r. przewiduje się wzrost wydatków z budżetu państwa na edukację, ale w kolejnych latach wydatki te są ograniczane. Na podstawie oceny programu stabilności oraz prognozy Komisji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że w 2014 r. zachodzi ryzyko odejścia od ścieżki korekty zmierzającej do celu średniookresowego, natomiast w 2015 r. spodziewane jest odpowiednie skorygowanie działań.
- (10) W odpowiedzi na wymogi określone w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu Słowacja wprowadziła w listopadzie 2013 r. zasadę zrównoważonego budżetu. Ramy budżetowe osłabia jednak brak wiążących i egzekwowalnych pułapów wydatków. W programie stabilności na 2013 r. przewidziano

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

co prawda ich wprowadzenie, dotąd jednak zapowiedzi tej nie zrealizowano, a Słowacja pozostaje krajem o średnim ryzyku dotyczącym stabilności finansów publicznych; przewiduje się, że wydatki na opiekę zdrowotną będą głównym czynnikiem wzrostu kosztów starzenia się społeczeństwa, które wyniosą 2% PKB – stanowi to drugą najwyższą przewidywaną wartość wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną wśród wszystkich państw członkowskich. Problemy odczuwane są przede wszystkim w dziedzinach opieki nad pacjentem i podstawowej opieki zdrowotnej. W grudniu 2013 r. rząd przyjął strategiczne ramy na rzecz zdrowia na lata 2014–2030, które mają służyć zwiększeniu opłacalności. Obecnie potrzebne są szczegółowe plany realizacji tej strategii.

- (11) Słowacja poczyniła postępy w zakresie poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego, a realizacja planu działania w celu zwalczania oszustw podatkowych postępuje – jak dotąd wprowadzono około połowę przewidzianych w nim środków. Dzięki temu zaobserwowano w 2013 r. poprawę efektywności słowackiego systemu podatkowego, szczególnie w zakresie VAT, chociaż nadal potrzebna jest konsolidacja działań oraz zwiększenie zdolności analitycznych i kontrolnych administracji podatkowej, a ujednolicenie poboru podatków, ceł i składek na ubezpieczenie społeczne postępuje wolniej, niż planowano. Aby kontynuować konsolidację budżetową sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu, Słowacja mogłaby w większym stopniu wykorzystywać podatki wpływające mniej niekorzystnie na wzrost, w szczególności pobierane okresowo podatki majątkowe i podatki środowiskowe. W tym kontekście brak jest postępów w zakresie reformy pobieranych okresowo podatków majątkowych i powiązania ich z wartością rynkową majątku. Przychody z tego podatku pozostają – w ujęciu względnym – na niezmiennie niskim poziomie od 2000 r. W 2013 r. rząd wprowadził środki służące zmniejszeniu znacznej dysproporcji klina podatkowego pomiędzy pracownikami najemnymi a osobami samozatrudnionymi, niemniej zaobserwowana w 2012 r. znaczna różnica w efektywnych stawkach podatkowych tych dwóch grup utrzymuje się.
- (12) Na rynku pracy nadal występują liczne trudności. Bezrobocie utrzymuje się na poziomie ok. 14% i w przeważającej części jest to bezrobocie długoterminowe, co wskazuje na strukturalny charakter tego problemu w Słowacji. Słowacja poczyniła pewien postęp w kierunku zmniejszenia klina podatkowego dla nisko opłacanych pracowników, którzy wchodzi na rynek pracy po długim okresie bezrobocia; konieczne są jednak monitorowanie i ocena efektywności tych środków. W pozostałych obszarach poczyniono jedynie ograniczone postępy – mianowicie w zakresie zwiększenia zdolności publicznych służb zatrudnienia do świadczenia zindywidualizowanych usług oraz ściślejszego powiązania środków aktywizujących i pomocy społecznej. Co się tyczy bezrobocia młodzieży, publiczne służby zatrudnienia mają ograniczone możliwości wczesnej interwencji, dostosowywania usług do profilu osób poszukujących pracy oraz docierania do niezarejestrowanych osób młodych. Istnieje zatem potrzeba działania w tych obszarach, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Konieczne są działania bardziej ukierunkowane na te osoby poszukujące pracy, które są w najbardziej niekorzystnej sytuacji – w tym na Romów, wśród których stopa zatrudnienia jest ciągle bardzo niska. Brak odpowiednich placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza tymi poniżej trzeciego roku życia, utrudnia matkom powrót na rynek pracy.
- (13) Słabe dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy nie sprzyja dostępności wykwalifikowanych pracowników. Wyniki uczniów w ramach kształcenia obowiązkowego są poniżej średniej UE i znacznie się obniżają. Wydatki publiczne na edukację pozostają niskie pomimo niedawnej podwyżki płac nauczycieli; kształcenie zawodowe nauczycieli jest udoskonalane, również w aspekcie praktycznym, ale działania te muszą być kontynuowane. Pomimo wysiłków rządu na rzecz reformy kształcenia i szkolenia zawodowego oraz subsydiowania miejsc pracy dla młodych ludzi stopa bezrobocia młodzieży wciąż należy do najwyższych w Unii, a przejście od edukacji do zatrudnienia jest nadal uciążliwe. Stosunkowo niski odsetek programów studiów licencjackich zorientowanych na zatrudnienie oraz niewystarczająca współpraca z pracodawcami to powody słabego dostosowania szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy. Poprawa jakości szkolnictwa wyższego i współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami edukacyjnymi pomogłaby również zwiększyć zdolności innowacyjne gospodarki. Plany przedstawione w strategii inteligentnej specjalizacji zmierzają we właściwym kierunku, ale wymagają skutecznego wdrożenia. Utrzymująca się mała dostępność oferty – o dobrej jakości – wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi negatywnie wpływa na osiągnięcia edukacyjne, szczególnie wśród Romów. Prowadzone dotąd inicjatywy służące poprawie wyników szkolnych uczniów romskich w nadmiernym stopniu opierają się na projektach współfinansowanych przez UE.
- (14) W dziedzinie energetyki Słowacja poczyniła postępy w pracach zmierzających do zwiększenia liczby międzysystemowych połączeń elektrycznych i gazowych z sąsiednimi państwami; nadal potrzebne są jednak działania w kierunku poprawy funkcjonowania słowackiego rynku energii, w szczególności zwiększenia przejrzystości mechanizmu ustalania taryf. Do finansowania z UE w nowym okresie programowania przedstawiono pakiet środków służących zwiększeniu efektywności energetycznej.

- (15) Trwająca reforma administracji publicznej spowoduje jej większe ukierunkowanie na klienta, ale jakość i efektywność funkcjonowania organów publicznych nadal jest niezadowolająca. Utrzymująca się wysoka rotacja personelu związana z cyklem politycznym, w połączeniu ze słabym zarządzaniem kadrami i z niewielkimi zdolnościami analitycznymi, utrudnia merytoryczne kształtowanie polityki. Słowacja nadal uzyskuje słabe wyniki pod względem międzynarodowych wskaźników korupcji i poczyniła niewielki postęp w zakresie poprawy efektywności i przejrzystości swojego systemu sądowego. Jakość warunków biznesowych na Słowacji pogarsza się, a w dziedzinie wsparcia dla szybko rozwijających się firm nastąpiła stagnacja. Słowacja przeprowadziła ostatnio reformę przepisów o zamówieniach publicznych z myślą o poprawie ich przejrzystości i efektywności, ale stosowanie tych przepisów jest nadal problematyczne, a wpływ reformy zamówień publicznych z 2013 r. pozostaje ograniczony.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowacji. Oceniała krajowy program reform i program stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Słowacji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–6.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Słowacji, a opinia Rady<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro<sup>(2)</sup>. Jako kraj, którego walutą jest euro, Słowacja powinna również zapewnić pełne i terminowe wykonanie tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – wzmocnienie środków budżetowych na 2014 r. w świetle pojawiającego się odstępstwa o 0,3 % PKB od wymogów funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu na podstawie prognozy służb Komisji z wiosny 2014 r. Zapewnienie w 2015 r. wymaganej korekty na poziomie 0,1 % PKB zmierzającej do osiągnięcia celu średniookresowego, z uwzględnieniem spodziewanych niekorzystnych warunków gospodarczych. Następnie, do czasu osiągnięcia celu średniookresowego – dążenie do rocznej korekty strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB jako wartości odniesienia. Dalsze wzmocnianie ram budżetowych, m.in. poprzez wprowadzenie wiążących i egzekwowalnych pułapów wydatków. Poprawę długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez zwiększenie efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej, w szczególności dzięki racjonalizacji opieki szpitalnej i zarządzania szpitalami oraz udoskonaleniu podstawowej opieki zdrowotnej.
2. Poprawę efektywności administracji podatkowej dzięki zwiększeniu jej zdolności kontrolnych, zdolności w zakresie oceny ryzyka i w zakresie windykacji należności. Powiązanie podstawy opodatkowania nieruchomości z ich wartością rynkową.
3. Skuteczniejsze zajęcie się długotrwałym bezrobociem za pomocą środków aktywizacji, edukacji drugiej szansy oraz szkoleń wysokiej jakości, dostosowanych do potrzeb. Zwiększenie zdolności publicznych służb zatrudnienia w zakresie zarządzania sprawami, zindywidualizowanego poradnictwa i aktywizacji osób poszukujących pracy oraz ściślejsze powiązanie środków aktywizujących i pomocy społecznej. Skuteczne zwalczanie bezrobocia młodzieży dzięki lepszej wczesniej interwencji, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Poprawę zachęt dla kobiet do podejmowania zatrudnienia poprzez zwiększenie dostępności placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza dla dzieci poniżej trzeciego roku życia.
4. Podjęcie działań na rzecz podniesienia jakości nauczania w celu poprawy wyników edukacyjnych. Udoskonalenie oferty uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy w przedsiębiorstwach w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego. Modyfikację działań w zakresie akredytacji, finansowania i zarządzania w celu stymulowania tworzenia ukierunkowanych zawodowo programów studiów na poziomie licencjackim. Poprawę jakości i adekwatności bazy naukowej oraz wdrożenie planów na rzecz skutecznego transferu wiedzy i współpracy środowisk akademickich, badawczych i biznesowych. Przyjęcie środków systemowych w celu poprawy dostępności wysokiej jakości edukacji przedszkolnej i szkolnej sprzyjającej włączaniu społecznemu dla społeczności marginalizowanych, w tym Romów, oraz działanie na rzecz powszechniejszego korzystania przez nich z oferty szkolenia zawodowego i szkolnictwa wyższego.

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

(2) Zob. s. 141 niniejszego Dziennika Urzędowego.

5. Nasilenie działań służących usprawnieniu funkcjonowania rynku energii, w szczególności dzięki większej publicznej przejrzystości ram regulacyjnych oraz dzięki zbadaniu czynników powodujących wysokie opłaty za korzystanie z sieci elektroenergetycznej, szczególnie w przypadku konsumentów przemysłowych. Dalsze rozwijanie – z wykorzystaniem dotychczasowych postępów – połączeń międzysystemowych z sąsiednimi państwami, w tym z Ukrainą, zgodnie z protokołem ustaleń podpisanym w kwietniu.
6. Podjęcie działań, m.in. poprzez nowelizację ustawy o służbie cywilnej, na rzecz wzmocnienia niezależności służby publicznej. Przyjęcie strategii na rzecz poprawy zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Zwiększenie starań na rzecz wzmocnienia zdolności analitycznych w kluczowych ministerstwach w celu przyjmowania polityk opierających się na podstawach merytorycznych oraz w celu zwiększenia jakości oceny skutków polityk. Podjęcie kroków w celu zwalczania korupcji oraz nasilenie działań służących poprawie efektywności i jakości systemu sądowego. Wprowadzenie środków na rzecz poprawy warunków biznesowych, w tym dla MŚP. Nasilenie działań służących poprawie efektywności zamówień publicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

*W imieniu Rady*

P.C. PADOAN

*Przewodniczący*

---