

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/15)

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 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 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Słowacji jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. Tego samego dnia Komisja przyjęła też zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Słowacja powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Słowacji zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Słowacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Słowacji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ 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).⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Słowacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Słowacja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2016 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego do poziomu -1,9 % PKB w 2016 r., a w 2017 r. dalszą stopniową poprawę do -1,3 % PKB. Zgodnie z programem stabilności, średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB – zostałby osiągnięty w 2019 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie poziom 52,9 % w 2016 r., po czym nadal będzie spadać do poziomu 47,3 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego poczynawszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Według prognozy Komisji z wiosny 2016 r., istnieje ryzyko, że Słowacja nie osiągnie w pełni średnioterminowego celu budżetowego w 2016 r., ale przy założeniu niezmiennego kursu polityki zakłada się, że kraj ten dokona zalecanej korekty w 2017 r. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Słowacja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Niemniej jednak konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w 2016 r. W związku z powyższym kluczowe znaczenie będzie miało dłużej opóźniane przyjęcie wiążących pułapów wydatków oraz realizacja programu „optymalnego wykorzystania środków finansowych” w celu zwiększenia skuteczności wydatków publicznych, wraz z planowanymi przeglądami wydatków w konkretnych obszarach.
- (6) Długoterminowa stabilność finansów publicznych na Słowacji wciąż stanowi wyzwanie. Wynika to głównie z wpływu przewidywanego wzrostu kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa na opiekę zdrowotną i emerytury. Oczekuje się, że wzrost wydatków na emerytury na Słowacji do 2060 r. osiągnie jeden z najwyższych poziomów w Unii i będzie związany ze starzeniem się społeczeństwa. Ustawowy wiek emerytalny na Słowacji jest względnie niski, w pewnej mierze wynika to z czynników dotyczących średniego trwania życia. Wydatki na opiekę zdrowotną są główną przyczyną kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Przewiduje się, że publiczne wydatki na opiekę zdrowotną znacznie wzrosną w długim okresie, chociaż obecnie są one na stosunkowo niskim poziomie. Pomimo pewnej poprawy wskaźniki dotyczące zdrowia wciąż są bardzo niskie na Słowacji. Aby podnieść efektywność kosztową sektora opieki zdrowotnej, rząd podjął działania w odniesieniu do opieki szpitalnej oraz opieki ambulatoryjnej. Wciąż dokłada się starań, by wprowadzić zintegrowany model opieki. Sukces tej reformy będzie prawdopodobnie zależeć od zaangażowania głównych zainteresowanych, włączenia ośrodków opieki zdrowotnej i szpitali oraz odpowiednich zasobów ludzkich. Pomimo środków wprowadzonych w celu ograniczenia narastania zadłużenia szpitali publicznych, wciąż wiele z nich znajduje się w słabej sytuacji finansowej. Do wyzwań należy całkowite odwrócenie negatywnych trendów dotyczących wydatków, tj. restrukturyzacja zdolności szpitali, wprowadzenie perspektywnego systemu zwrotów oraz zwiększenie konkurencji dotyczącej zamówień publicznych w ramach sektora opieki zdrowotnej. W odniesieniu do opieki ambulatoryjnej niewystarczająca rola lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej w zakresie kontroli dostępu do opieki specjalistycznej wynika częściowo z nieoptymalnego podziału kompetencji między lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i specjalistów oraz sprzyja korzystaniu z droższej opieki specjalistycznej. W kwestii podatków środki rządowe mające na celu zwalczanie oszustw podatkowych przyczyniły się do lepszego poboru podatków, zwłaszcza w obszarze podatku od wartości dodanej (VAT). Niemniej jednak luka w podatku VAT wciąż jest duża i stanowi bieżące wyzwanie w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego. W ostatnich latach położono silny nacisk na pobór VAT, w związku z czym mniejszą uwagę

(¹) 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).

zwracano na inne ważne obszary podatkowe, takie jak podatek dochodowy. Ponadto skupienie się na kontroli ograniczyło rozwój innych funkcji administracji podatkowej, takich jak pobór zaległości podatkowych. Wskazuje to na możliwości poprawy przydziału zasobów w ramach systemu podatkowego. Strategia służąca określeniu celów w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego nie została jeszcze opracowana.

- (7) Pomimo poprawy sytuacji na rynku pracy wynikającej z ożywienia koniunktury i wprowadzonych ostatnio środków polityki, długoterminowe bezrobocie wciąż stanowi problem. Wskaźnik długotrwałego bezrobocia nadal jest jednym z najwyższych wskaźników w Unii (7,6 %, a w całej Unii – 4,3 % w trzecim kwartale 2015 r.). Dotyczy on w szczególności zmarginalizowanej grupy Romów oraz osób o niskich kwalifikacjach i osób młodych. Środki mające na celu rozwiązanie problemu bezrobocia zostały wprowadzone w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego, dotowanych miejsc pracy oraz doradztwa zawodowego. Skuteczne wdrożenie większości tych reform będzie jednak zależać od zdolności publicznych służb zatrudnienia. Pomimo reorganizacji Głównego Urzędu Pracy i lepszego dostępu do szkoleń, wciąż występują różnice we wprowadzaniu indywidualnego wsparcia dla długotrwale bezrobotnych oraz słabszych grup społecznych. Uczestnictwo Romów w słowackim rynku pracy w dalszym ciągu jest bardzo niskie, a wzrost wskaźnika ich zatrudnienia postępuje wolno. Niski poziom edukacji i umiejętności oraz dyskryminacja należą do czynników wpływających na ich ograniczone uczestnictwo w rynku pracy. Niski wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku prokreacyjnym odzwierciedla długie urlopy rodzicielskie (do trzech lat), brak placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza w przypadku dzieci poniżej trzeciego roku życia, wysokie koszty opieki nad dziećmi oraz ograniczone stosowanie elastycznej organizacji czasu pracy. Ponadto wciąż utrzymują się regionalne różnice – stopa bezrobocia na wschodniej Słowacji jest dwa razy wyższa od stopy bezrobocia w Bratysławie. W odniesieniu do zarządzania usługami rynku pracy środki wprowadzone w ostatnich miesiącach nie oferują dostosowanego podejścia w zakresie zmian strukturalnych na słowackim rynku pracy.
- (8) System edukacji jest niewystarczająco nastawiony na zwiększanie potencjału ekonomicznego Słowacji. Wyniki kształcenia są niskie w porównaniu ze standardami międzynarodowymi i coraz bardziej się pogarszają. Jest to w dużej mierze związane z nieodpowiednim kształceniem nauczycieli oraz niską atrakcyjnością zawodu nauczyciela. Pomimo 4 % wzrostu wynagrodzenia nauczycieli w 2016 r., niska płaca i niewystarczające szkolenia praktyczne należą do czynników sprawiających, że zawód ten jest nieatrakcyjny dla osób młodych. Przyjęte ostatnio przepisy zwalczające segregację muszą zostać wdrożone, by mogły przynieść pozytywne zmiany i zwiększyć uczestnictwo Romów w edukacji powszechnej, włącznie z edukacją przedszkolną.
- (9) Administracja publiczna wciąż nie jest efektywna. Potrzebna jest skuteczna koordynacja z uwagi na rozdrobnioną i sztywną organizację administracji publicznej. Przyjęcie strategii w sprawie zarządzania zasobami ludzkimi w październiku 2015 r. jest właściwym działaniem; jednak nowe prawo o służbie publicznej, które jest koniecznym warunkiem wstępnym dla skutecznego wdrożenia tej strategii, nie zostało jeszcze przyjęte. Rząd wprowadził szereg środków, aby zaradzić korupcji, lecz ich skutki są dotychczas ograniczone. W szczególności Słowacja odnosi niewielkie sukcesy w zakresie wszczynania postępowań karnych i ścigania korupcji, włącznie z nielegalnymi praktykami w ramach zamówień publicznych. Procedury wydawania pozwoleń na budowę dla szeroko zakrojonych inwestycji i projektów infrastrukturalnych zostały skrócone. Nieskonsolidowane zarządzanie, brak oparteo na dowodach opracowywania procedur zamówień publicznych, niska profesjonalizacja, konflikty interesów, dopasowane do konkretnych sytuacji specyfikacje przetargowe oraz nadmierne korzystanie z kryterium najniższej ceny przy udzielaniu zamówień doprowadzają do ograniczonej pod względem jakości konkurencji. Słabości sektora zamówień publicznych są stale zgłaszane jako wpływające na skuteczność przydziału zasobów publicznych. Częste zmiany w przepisach oraz uciążliwe procedury i wymogi administracyjne wpływają na otoczenie biznesu na Słowacji. Wysokie bariery administracyjne i regulacyjne w odniesieniu do niektórych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów oraz sektorów sieciowych, słabości w pewnych obszarach, takich jak egzekwowanie umów i rozwiązywanie problemów upadłości oraz długotrwałe obawy dotyczące jakości systemu sądownictwa mają niekorzystny wpływ na otoczenie biznesu i zniechęcają do inwestowania. Niektóre działania ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej zostały wprowadzone, np. w październiku 2015 utworzono ośrodek lepszego stanowienia prawa, a na początku 2016 r. powołano krajowe centrum biznesu. Przyjęcie programu „Small Business Act” w ramach strategii rozwoju MŚP zostało jednak przesunięte.
- (10) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowacji i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowacji w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Słowacji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na

konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Dokonanie rocznej korekty budżetowej w wysokości 0,25 % PKB w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. oraz 0,5 % PKB w 2017 r. Zwiększenie efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej. Przyjęcie odpowiednich środków mających na celu poprawę przestrzegania przepisów podatkowych.
2. Poprawę środków aktywizacji dla długotrwale bezrobotnych i innych grup w niekorzystnej sytuacji, włącznie z usługami zindywidualizowanymi oraz ukierunkowanym szkoleniem. Ułatwienie zatrudniania kobiet, zwłaszcza poprzez rozszerzenie przystępnej cenowo i wysokiej jakości oferty opieki nad dziećmi. Poprawę wyników kształcenia poprzez podniesienie atrakcyjności zawodu nauczyciela i zwiększenie uczestnictwa dzieci romskich, począwszy od wczesnego dzieciństwa, w powszechnej edukacji.
3. Konsolidację zarządzania, przyspieszenie przejścia od konkurencji cenowej do jakościowej oraz poprawę ścigania nielegalnych praktyk w zakresie zamówień publicznych. Poprawę przejrzystości, jakości i skuteczności zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, zwłaszcza poprzez przyjęcie nowej ustawy o służbie cywilnej, oraz zwiększenie skuteczności systemu sądownictwa. Przyjęcie ogólnego planu mającego na celu eliminację barier administracyjnych i regulacyjnych dla biznesu.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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