

## ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Słowenii z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na lata 2012–2016

(2013/C 217/19)

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 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 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<sup>(3)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zapewniając spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje

co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(4)</sup> w sprawie krajowego programu reform Słowenii z 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Również w dniu 28 listopada 2012 r., na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Słowenię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) W dniu 14 marca 2013 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 publicznej.
- (8) W dniu 10 kwietnia 2013 r. Komisja opublikowała wyniki swojej szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Słowenii, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że w Słowenii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Aby można było zatrzymać szybkie nawarstwianie się tych zakłóceń i doprowadzić do ich usunięcia, konieczne są pilne działania polityczne. Poziom zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego znajdował się do tej pory poniżej progów alarmowych tabeli wskaźników wczesnego ostrzegania; również dług zagraniczny netto jest pod względną kontrolą. Problem wynika jednak nie z samego poziomu zadłużenia, lecz z jego struktury, gdyż zadłużenie to w dużym stopniu koncentruje się w sektorze przedsiębiorstw. Ze

<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> Utrzymanych w mocy na 2013 r. decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 77.

względem na nasilające się negatywne tendencje gospodarcze sytuacja ta szkodzi stabilności sektora finansowego i komplikuje proces zmniejszania zadłużenia m.in. z powodu powiązania z poziomem długu państwowego. Sytuację tę dodatkowo pogarsza fakt ograniczonych zdolności dostosowawczych na rynku pracy i rynkach kapitałowych oraz struktura gospodarki zdominowanej przez własność państwową. Okresy niepewności w zakresie polityki i przeszkody prawne w realizacji reform uniemożliwiły Słowenii odpowiednie zajęcie się problemem występujących w tym państwie zakłóceń równowagi oraz zwiększenie zdolności dostosowawczych, zwiększając przez to słabość Słowenii w okresie zwiększonego napięcia, jeśli chodzi o warunki pozyskiwania środków finansowych przez rząd.

- (9) W dniu 9 maja 2013 r. Słowenia przedłożyła krajowy program reform z 2013 r. oraz program stabilności na lata 2012–2016. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (10) W dniu 23 maja 2013 r. słoweńskie władze przesłały Komisji pismo, w którym podsumowały, zmieniły i uściśliły główne zobowiązania zawarte w krajowym programie reform.
- (11) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że pomimo znacznych, choć jednocześnie opóźnionych, wysiłków konsolidacyjnych, które doprowadziły do obniżenia deficytu z 6,2 % PKB w 2009 r. do 4,0 % PKB w 2012 r., oczekuje się, że Słowenii nie uda się skorygować nadmiernego deficytu do 2013 r. zgodnie z zaleceniem Rady z końca 2009 r. Wynika to w szczególności z gorszej sytuacji gospodarczej, niż się spodziewano w czasie wydania zalecenia. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest zasadniczo wykonalny, jeśli chodzi o 2013 r., natomiast w odniesieniu do 2014 r. jest on optymistyczny. Władze oczekują, że po spadku PKB o 2,3 % w 2012 r. i o 1,9 % w 2013 r. wskaźnik ten wzrośnie o 0,2 % w 2014 r. przy założeniu, że przyjęte zostaną środki polityki budżetowej służące obniżeniu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4,2 % PKB (z wyłączeniem dokapitalizowania banków) w 2013 r. do 2,6 % PKB w 2014 r. Zgodnie jednak z prognozą Komisji przy niezmienionej polityce PKB spadnie o 0,1 % w 2014 r., przy czym scenariusz ten uwzględnia jedynie środki przyjęte do połowy kwietnia 2013 r., a przewidziany w nim deficyt wyniesie 4,9 % PKB w 2014 r. Do głównych celów strategii budżetowej przedstawionej w programie stabilności należy korekta nadmiernego deficytu do roku 2014, czyli rok po terminie ustalonym przez Radę pod koniec 2009 r., osiągnięcie zrównoważonego salda strukturalnego do roku 2017 r. oraz stabilizacja wskaźnika zadłużenia poniżej 55 % PKB. W programie stabilności potwierdzono średniookresowy cel budżetowy, którym jest budżet zrównoważony pod względem strukturalnym. Ten średniookresowy cel budżetowy jest niezgodny z paktem stabilności i wzrostu, gdyż nie uwzględnia wystarczającym stopniu zobowiązań ukrytych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Przedstawione w programie stabilności cele dotyczące deficytu nominalnego są spójne z założeniem korekty nadmiernego deficytu do 2014 r.

Ze względu jednak na optymistyczne prognozy dotyczące wzrostu w 2014 r., wysokie prawdopodobieństwo nieuzyskania prognozowanych dochodów, a także niewystarczająco sprecyzowane środki w zakresie wydatków, zdaniem Rady skorygowanie nadmiernego deficytu do 2014 r. jest mało prawdopodobne. W tej sytuacji należy sprecyzować, przyjąć i wdrożyć dodatkowe strukturalne działania konsolidacyjne, aby w sposób wiarygodny i trwały zapewnić korektę nadmiernego deficytu najpóźniej do 2015 r. zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła ponad dwukrotnie z poziomu 22,0 % w 2008 r. do 54,1 % w 2012 r. i zgodnie z prognozą służb Komisji z wiosny 2013 r. ma nadal rosnąć, osiągając 66,5 % do 2014 r. Władze oczekują, że relacja długu do PKB osiągnie poziom szczytowy 63,2 % w roku 2014 i 2015, a następnie spadnie do 62,8 % w 2016 r. Relacja ta prawdopodobnie wzrośnie, również ze względu na znaczne zobowiązania warunkowe i możliwą wartość rezydualną zmiany długu (SFA) wynikającą z przeniesienia aktywów do spółki zarządzającej aktywami bankowymi (Bank Asset Management Company – „BAMC”), czego nie uwzględniono w prognozach zawartych w programie.

- (12) W maju 2013 r. władze podjęły istotne kroki w kierunku konsolidacji finansów publicznych. Osiągnęły one porozumienie z partnerami społecznymi co do obniżki płac podstawowych brutto w sektorze publicznym o dalsze 1/4 %, oprócz 3-procentowej obniżki przyjętej ustawą o zrównoważeniu finansów publicznych z maja 2012 r. Ponadto Parlament zatwierdził konstytucyjną podstawę ustanowienia reguły dotyczącej salda/nadwyżki budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych w kategoriach strukturalnych. Pełna transpozycja zapisów paktu fiskalnego odbędzie się jednak w drodze specjalnej konstytucyjnej ustawy wykonawczej, którą Parlament ma przyjąć do listopada 2013 r. Parlament niemal jednogłośnie uchwalił również zaostrenie konstytucyjnych zasad dotyczących zwoływania referendum i rozstrzygnięcia o jego wyniku, co ma ułatwić przeprowadzenie konsolidacji fiskalnej. Ze względu na stale rosnący poziom zadłużenia szczególnie ważne jest wzmocnienie i ścisła realizacja strategii budżetowej na 2013 r. oraz zdecydowane przeprowadzenie gruntownej konsolidacji w kolejnych latach. Stawki niektórych podatków są co prawda niższe od średnich unijnych, jednak koniecznej zmiany dynamiki wydatków nie można odwlekać w nieskończoność, wykorzystując dodatkowe dochody wynikające z podwyżek podatków. Właściwe wydaje się zatem uzupełnienie środków służących zwiększeniu dochodów dodatkowymi działaniami konsolidacyjnymi w postaci cięć wydatków strukturalnych. Średniookresowe ramy budżetowe i reguła wydatkowa w niewystarczającym stopniu koncentrują się na osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego i zapewnieniu długoterminowej stabilności. Ponadto wydaje się, że ograniczenia budżetowe dotyczące niektórych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, zwłaszcza podmiotów korzystających ze środków budżetowych pośrednio, nie są w pełni egzekwowane. Z szacunków międzynarodowych i krajowych wynika, że rozmiary szarej strefy w Słowenii przekraczają średnią unijną, co oznacza możliwości poprawy przestrzegania przepisów podatkowych, jak potwierdzono również poprzez środki przewidziane w programie stabilności.

- (13) W grudniu 2012 r. uchwalono reformę emerytalną, która weszła w życie w styczniu 2013 r. Stanowi ona odpowiedź na wyzwania wskazane w zaleceniach z 2012 r., jednak zawarte w niej rozwiązania nie są wystarczające, gdyż jej spodziewany wpływ na finanse publiczne ma jedynie charakter średnioterminowy (do roku 2020). W reformie tej, choć jest ona ważnym krokiem, nie przewidziano konkretnych środków służących ograniczeniu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa po 2020 r. Potrzebne są dodatkowe działania w celu lepszego zrównoważenia wydatków emerytalnych w perspektywie długoterminowej, w tym przez dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego do wzrostu średniego trwania życia oraz przez dalsze ograniczanie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. Jeśli chodzi o kwestię opieki długoterminowej, popyt na świadczenia w tym zakresie przewyższa podaż, a poziom wydatków jest nadal stosunkowo niski. W świetle tendencji dotyczących starzenia się społeczeństwa oczekuje się, że popyt na opiekę długoterminową i związane z nią wydatki znacznie wzrosną. Dalsza ocena aktualnych środków w tej dziedzinie przyczyniłaby się do opracowywania odpowiedniej polityki bardziej opartej na faktach.
- (14) Mimo że słoweński sektor bankowy jest stosunkowo niewielki i stanowi mniej niż połowę średniej dla strefy euro, największe banki odczuwają presję na bufory kapitałowe, których poziom jest niski w skali regionalnej; uzależnienie tych banków od państwa jako kapitałodawcy jest znacznym zagrożeniem dla gospodarki. Powtarzanego dokapitalizowania wymagają głównie krajowe banki będące własnością państwa. Choć łączne zadłużenie sektora prywatnego sytuuje się poniżej średniej w strefie euro i progów alarmowych tabeli wskaźników dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, problem ten ma charakter strukturalny. Większa część zadłużenia skoncentrowana jest w sektorze przedsiębiorstw, a wiele z nich jest nadmiernie zadłużonych, co prowadzi do dalszego wzrostu liczby kredytów zagrożonych. Na koniec 2012 r. opóźnienia w spłacie kredytów wynoszące co najmniej 90 dni odnotowano w odniesieniu do 23,7 % kredytów udzielonych przedsiębiorstwom. Ożywienie udzielania kredytów przedsiębiorstwom i zmniejszenie zadłużenia przedsiębiorstw jest konieczne dla ułatwienia inwestycji oraz zwiększenia wydajności i konkurencyjności. W programie stabilności przewidziano dalsze dokapitalizowania. Władze potwierdziły na piśmie swoje zobowiązanie do udostępnienia, w razie potrzeby, dodatkowego kapitału. Udziela się coraz mniej kredytów, a sytuacja słabych banków w coraz większym stopniu wpływa na poziom długu państwowego. Stopa procentowa kredytów dla przedsiębiorstw (na kwotę powyżej 1 mln EUR) jest w Słowenii o ponad 2 punkty procentowe wyższa niż w całej strefie euro, a różnica ta powiększyła się jeszcze w 2012 r. Ramowe przepisy dotyczące restrukturyzacji banków zostały przyjęte, lecz muszą one jeszcze zostać skutecznie wdrożone. BAMC jest nadal główną platformą instytucjonalną służącą uzdrawianiu sytuacji banków. W krajowym programie reform, uzupełnionym o niedawno przekazane przez rząd informacje, opisano plany przeniesienia aktywów do BAMC w oparciu o oddolne testy warunków skrajnych przeprowadzone przez Bank Słowenii. Władze potwierdziły na piśmie, iż są gotowe do współpracy z Komisją i Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) w celu zapewnienia przeprowadzenia niezależnych przeglądów jakości aktywów wybranych banków. Przeglądy te powinny objąć cały system, tak aby zapewnić trwałą stabilność sektora bankowego. W innych państwach podejście takie umożliwiło odzyskanie zaufania, wiarygodności i dostępu do rynku. Informacje uzyskane za pomocą szczegółowej zewnętrznej oceny są niezbędną podstawą ogólnej strategii wobec sektora finansowego.
- (15) W krajowym programie reform nie opisano żadnych dodatkowych działań służących wzmocnieniu nadzoru bankowego, uznanemu za niezbędne w szczegółowej analizie sytuacji z 2013 r. Jeśli chodzi o działania nadzorcze względem banków, jedyna nowa informacja w krajowym programie reform odnosi się do nowego testu warunków skrajnych Banku Słowenii. Nie zapewniono dodatkowej oceny środków takich jak odpowiednia polityka makroostrożnościowa. Przegląd nadzoru mikroostrożnościowego przez niezależnego eksperta ułatwiłby również niektóre z powyższych zaleceń.
- (16) W marcu 2013 r. uchwalono reformę rynku pracy w celu zmniejszenia jego segmentacji i zwiększenia elastyczności. Reforma przewiduje zmniejszenie poziomu ochrony wynikającego z umów o pracę na czas nieokreślony przez uproszczenie procedur zwalniania pracowników w przypadku zwolnień indywidualnych i grupowych oraz zmniejszenie kosztów zwolnień. Zaostrzono również przepisy dotyczące umów o pracę na czas określony, aby ograniczyć nadużywanie tej formy zatrudnienia, oraz ograniczono możliwości korzystania z pracy tymczasowej. Reforma jest krokiem w dobrą stronę, jednak czas pokaże, czy jest ona wystarczająco ambitna, aby wywrzeć istotny wpływ na segmentację rynku pracy i jego elastyczność, a także na atrakcyjność Słowenii dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Nie podjęto dotychczas wystarczających działań, aby rozwiązać problem podwójnego rynku pracy spowodowanego przepisami o pracy studenckiej. Krajowy program reform zawiera środki idące w dobrą stronę. Stopa bezrobocia osób młodych w Słowenii znacznie wzrosła – o 4,9 punktu procentowego – do poziomu 20,6 % w 2012 r., podczas gdy ogólna stopa bezrobocia wzrosła o 0,7 punktu procentowego do poziomu 9 % w 2012 r. Pomimo rosnącego bezrobocia liczba bezrobotnych korzystających z aktywnych instrumentów rynku pracy, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, znacznie się zmniejszyła w 2012 r., jak wynika ze wstępnych danych krajowych. Nie podjęto żadnych działań w celu dostosowania środowiska pracy do dłuższego życia zawodowego oraz przyjęto tylko wstępne dostosowanie do indywidualnych potrzeb środki w zakresie uczenia się przez całe życie lub aktywne instrumenty rynku pracy w celu zwiększenia wskaźnika zatrudnienia młodych absolwentów szkół wyższych, pracowników starszych i o osób o niskich kwalifikacjach. Słowenia podjęła pewne działania na rzecz lepszego dostosowywania umiejętności do potrzeb rynku pracy. Publiczna służba zatrudnienia realizuje obecnie projekt pilotażowy dotyczący sposobu określania tych potrzeb, należy jednak rozwinąć współpracę z zainteresowanymi stronami.
- Konieczne jest także podjęcie dodatkowych działań, aby zwiększyć atrakcyjność odpowiednich programów kształcenia i szkolenia zawodowego. W małych i średnich przedsiębiorstwach wprowadza się również dodatkowe środki służące orientacji zawodowej. Powinno się jeszcze

bardziej zwiększyć rolę pracodawców w programach kształcenia i szkolenia zawodowego. Dzięki poprawie sytuacji w tych dziedzinach zwiększyłaby się wydajność i konkurencyjność.

- (17) Działania polityczne mające na celu zwiększenie konkurencyjności w zakresie kosztów są jedynie częściowe. W 2012 r. rząd obniżył o około 3 % płace nominalne brutto w przeliczeniu na jednego pracownika sektora publicznego. Dodatkowe zmniejszenie kosztów pracy w sektorze publicznym zostało uzgodnione z partnerami społecznymi w połowie maja 2013 r. Minimalne wynagrodzenie za pracę w Słowenii, wyrażone jako odsetek średniego wynagrodzenia, należy do najwyższych w UE i było przedmiotem znacznej dyskrecjonalnej podwyżki w 2010 r. Mimo że stopa wzrostu nominalnej płacy w przeliczeniu na jednego pracownika była ujemna w 2012 r. (-0,4 %), w zakresie nominalnego jednostkowego kosztu pracy odnotowano umiarkowany wzrost w 2012 r. (0,7 %) z powodu większego spadku wydajności (-1,1 %). Działania służące zwiększeniu wydajności oraz stałe postępy w zmniejszaniu jednostkowych kosztów pracy pomogłyby w przywróceniu konkurencyjności.
- (18) Własność państwowa odgrywa istotną rolę w gospodarce słoweńskiej, a wiele jej elementów pozostało niezmiennych od okresu przejściowego w latach dziewięćdziesiątych. Narzędzia prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw przyjęte w latach dziewięćdziesiątych doprowadziły do zachowania dominującej pozycji państwa, szczególnie w sektorze finansowym. W 2011 r. przedsiębiorstwa państwowe zapewniły jedną szóstą łącznej wartości dodanej gospodarki słoweńskiej, odpowiadały za około połowę strat w sektorze korporacyjnym oraz za jedną ósmą całego zatrudnienia. Ponadto fundusze i przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo mają wpływ na finanse publiczne poprzez skutki wysokiego poziomu zadłużenia, konieczność ich dokapitalizowania oraz znaczące gwarancje rządowe. Rozmiar i słabość przedsiębiorstw państwowych stanowią hamulec dla rozwoju gospodarki i wzrostu gospodarczego oraz przyczyniają się do istniejących nierówności. Dominująca pozycja państwa oraz częste zakłócenia w zarządzaniu aktywami państwowymi hamują inwestycje krajowe i zagraniczne, obniżając wydajność i konkurencyjność. Powiązania właścicielskie przedsiębiorstw państwowych w sektorze niefinansowym z należącymi do państwa instytucjami finansowymi stwarza ryzyko powstania efektu domina, ogranicza korektę i zaburza alokację zasobów, szczególnie odnośnie do nowych inwestycji.
- (19) Krajowy program reform określa priorytety polityki w obszarach własności państwowej i zmniejszenia udziału finansowania dłużnego przedsiębiorstw, ale nie dostarcza szczegółów na temat planowanych środków. Szczegółowa ocena sytuacji z 2013 r. przedstawia skutki ekonomiczne w związku z własnością państwową pod względem bezpośrednich i warunkowych kosztów fiskalnych oraz pod względem zakłócenia zwykłych operacji handlowych. Natomiast w krajowym programie reform wskazano jedynie na brak koordynacji jako błąd w postępowaniu państwa jako właściciela przedsiębiorstw niefinansowych. Podsumowując, mimo że krajowy program

reform zawiera pozytywne elementy, nie dostarcza on wystarczającej ilości informacji na temat ukierunkowania strategicznego przedsiębiorstw, które pozostaną własnością państwa, ani szczegółowych, określonych w czasie zobowiązań do poprawy ich wyników finansowych i zarządzania. Podjęto pierwsze kroki w kierunku poprawy ładu korporacyjnego, zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych krajów z 2012 r., oraz prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych. Uchwalono przepisy ustanawiające przyszły portfel długu państwowego Słowenii, ale muszą one zostać skutecznie wdrożone. W zwiększeniu przejrzystości mogłyby być pomocny rejestr nominacji do rad nadzorczych i zarządów spółek państwowych oraz wymóg ujawniania interesów. W krajowym programie reform zapowiedziano przygotowanie strategii prywatyzacyjnej do ostatniego kwartału 2013 r., ale w następstwie pisma z dnia 23 maja 2013 r. nastąpi to już w trzecim kwartale. W międzyczasie rząd zaproponował parlamentowi wykaz 15 przedsiębiorstw przeznaczonych do prywatyzacji. Poza udziałami mniejszościowymi i MŚP, wykaz ten zawiera również takie znaczące przedsiębiorstwa jak drugi co do wielkości bank - NKBM.

- (20) W Słowenii istnieje wiele zawodów regulowanych i istnieją możliwości znacznego obniżenia barier utrudniających dostęp do tych zawodów, co miałyby pozytywny wpływ na zatrudnienie i konkurencję. Władze Słowenii rozpoczęły w 2012 r. proces reform mający na celu przegląd wielu zawodów regulowanych, aby je lepiej zdefiniować, ograniczyć koszty administracyjne i ułatwić dostęp do tych zawodów. Pierwsza część przepisów dotyczących rzemiosła, turystyki i budownictwa miała zostać przyjęta przez parlament na początku 2013 r. Z wyjątkiem sektora rzemiosła reforma ta jest jednak opóźniona. Słowenia ustanowiła prawne warunki konieczne dla ustanowienia niezależnego urzędu ochrony konkurencji, ale musi zapewnić trwałe zatrudnienie odpowiedniej liczby pracowników. Należy dostosować przepisy, aby urząd mógł dysponować oddzielną pozycją w budżecie, co jest niezbędne do zapewnienia jego niezależności finansowej. Postępowania w sprawach cywilnych i handlowych w sądach pierwszej instancji, jak również procedury upadłościowe są zbyt długie. Pomimo zauważalnej pozytywnej tendencji wskazującej na skrócenie długości trwania postępowań w sprawach cywilnych i handlowych, potrzebne są dalsze działania w tej dziedzinie, ponieważ obecna sytuacja hamuje działalność gospodarczą i obniża atrakcyjność Słowenii pod względem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W tej sytuacji przewidywane obniżenie liczby sędziów na jednego mieszkańca - jak przedstawiono w krajowym programie reform - musiałoby zostać zrównoważone przez znaczne podwyższenie skuteczności.
- (21) W krajowym programie reform potwierdzono potrzebę restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, ale definicja problemów związanych z restrukturyzacją przedsiębiorstw i potrzebne działania polityczne wymagają jeszcze dopracowania w oparciu o rozwiązania rynkowe. Potrzebne są dodatkowe środki pozwalające na przyciągnięcie inwestycji prywatnych, w tym bezpośrednich inwestycji zagranicznych, oraz przeniesienie części

związanych z tym obciążeń na podmioty prywatne, co pozwoli zaoszczędzić zasoby podatkników. Proces restrukturyzacji powinien prowadzić do sprzedaży zrestrukturyzowanych przedsiębiorstw bez angażowania finansowania publicznego.

- (22) Słowenia jest w trakcie zmiany przepisów w celu poprawy skuteczności procedur dotyczących niewypłacalności. W kwietniu 2013 r. rząd zmienił przepisy ustawy dotyczącej operacji finansowych, postępowania upadłościowego oraz przymusowej likwidacji. Zmiany precyzują definicję niewypłacalności i wprowadzają zachęty dla kadry zarządzającej do ogłaszania niewypłacalności w odpowiednim czasie. Obowiązujące przepisy dotyczące niewypłacalności nie zawierają wystarczających zachęt ani sankcji, aby zapewnić ogłaszanie niewypłacalności przez przedsiębiorstwa na wczesnym etapie. Obowiązkowe postępowania ugodowe (reorganizacja przedsiębiorstw w postępowaniu sądowym) są skomplikowane i przyjazne dla dłużników, w szczególności MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Brak jest wystarczających zachęt do zawierania ugód pozasądowych na wczesnym etapie, które mogłyby pomóc w zapewnieniu kontynuacji działalności rentownych przedsiębiorstw. Zapowiada się, że nowe przepisy pozwolą na restrukturyzację finansową przedsiębiorstw nadmiernie zadłużonych na wczesnym etapie, a Ministerstwo Sprawiedliwości przewidziało zaproponowanie przed końcem maja 2013 r. zmian w przepisach mających ułatwić restrukturyzację pozasądową oraz zamianę długu. Odpowiednie ramy prawne wprowadzane z uzgodnionym harmonogramem, stanowiące zachętę dla wierzycieli, właścicieli i kadry zarządzającej są niezbędne, aby ułatwić restrukturyzację finansową przedsiębiorstw, które są rentowne, ale którym brak płynności finansowej.
- (23) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę słoweńskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform i 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 1–9 poniżej.
- (24) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności, a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej.
- (25) 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 we wszystkich zaleceniach poniżej.
- (26) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia

skierowane do poszczególnych państw członkowskich, których walutą jest euro <sup>(2)</sup>. Jako państwo, którego walutą jest euro, Słowenia powinna również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Wdrożenie i wzmocnienie strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, wspieranej wystarczająco konkretnymi środkami strukturalnymi w celu zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. oraz poprawy salda strukturalnego określonego w zaleceniach Rady zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu. Po korekcie nadmiernego deficytu dążenie do korekty strukturalnej, która umożliwi Słowenii osiągnięcie do 2017 r. średniookresowego celu budżetowego, który powinien być ustalony w sposób zgodny z paktem stabilności i wzrostu. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wdrożenia ambitnych reform strukturalnych, które zwiększyłyby zdolności dostosowawcze gospodarki oraz pobudziłyby wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Zabezpieczenie wydatków sprzyjających wzrostowi, przyjęcie środków mających na celu poprawę przestrzegania przepisów podatkowych oraz wdrożenie środków dotyczących wydatków, którym towarzyszyć będą regularne analizy wydatków publicznych na każdym poziomie administracji państwowej. W celu poprawy wiarygodności konsolidacji, do końca 2013 r. pełne zastosowanie reguły równowagi/nadwyżki budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych w kategoriach strukturalnych, zapewnienie wiążącego, wszechstronnego i przejrzystego charakteru średniookresowych ram budżetowych oraz wzmocnienie roli niezależnych organów monitorujących politykę fiskalną. Wprowadzenie środków mających na celu stopniowe obniżenie zobowiązań warunkowych państwa.
2. Wzmocnienie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego po roku 2020 dzięki dalszej korekcie wszystkich istotnych parametrów, w tym dzięki powiązaniu ustawowego wieku emerytalnego z wydłużonym średnim trwaniem życia, zachowując jednocześnie adekwatność świadczeń emerytalnych. Ograniczenie wydatków na opiekę długoterminową związanych ze starzeniem się społeczeństwa i poprawę dostępu do tych usług dzięki zmianie charakteru opieki i jej przekształceniu z opieki instytucjonalnej w opiekę domową, dokładniejszemu ukierunkowaniu świadczeń oraz wzmocnieniu profilaktyki w celu zmniejszenia liczby osób niepełnosprawnych/zależnych od opieki.
3. Zapewnienie, aby kształtowanie się płac, w tym płacy minimalnej, wspomagало konkurencyjność i tworzenie miejsc pracy. Ścisłe monitorowanie wpływu niedawnej reformy rynku pracy i w miarę konieczności określanie obszarów, w których konieczne będzie podjęcie działań w celu pobudzenia tworzenia miejsc pracy i zwalczania segmentacji, w tym poprzez uregulowanie pracy studenckiej. Podjęcie kolejnych działań mających na celu wzrost zatrudnienia osób młodych, które ukończyły studia wyższe, osób starszych oraz nisko wykwalifikowanych dzięki skoncentrowaniu zasobów na odpowiednio dopasowanej aktywnej polityce rynku pracy, połączonemu z poprawą ich skuteczności. Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności do

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

<sup>(2)</sup> Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.

wolnych stanowisk dzięki podniesieniu atrakcyjności odpowiednich programów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz dalszemu rozwijaniu współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami przy ocenie potrzeb rynku pracy.

4. Podjęcie niezbędnych kroków, przy pomocy partnerów europejskich, w celu zatrudnienia niezależnego doradcy zewnętrznego w czerwcu 2013 r., który przeprowadzi systemowy przegląd jakości aktywów bankowych. Zakończenie tego przeglądu w 2013 r., w pierwszej kolejności w przypadku dwóch banków, które już są przedmiotem procedury udzielenia pomocy państwa, aby przyspieszyć naprawę ich bilansu. Pozostawanie w gotowości do udzielenia dodatkowego kapitału, w przypadku gdyby transfer aktywów lub ocena jakości aktywów wykazały dodatkowe braki. Wszystkie środki, w tym obiektywną ocenę potrzeb kapitałowych, przeniesienie aktywów do spółki zarządzającej aktywami bankowymi, program ochrony aktywów, wdrożenie operacyjne środków restrukturyzacyjnych, należy wdrożyć w pełnej zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy państwa, w przypadkach gdy zaangażowana jest pomoc państwa. Równoległe opracowanie do marca 2014 r. i wdrożenie kompleksowej strategii sektorowej w celu zapewnienia niezależnego sposobu zarządzania zreformowanymi bankami oraz znaczącej poprawy zarządzania, zarządzania ryzykiem i rentowności w tym sektorze, w tym w odpowiednich przypadkach dzięki konsolidacji. Sprawne przygotowanie zapowiadanej prywatyzacji NKBM i opracowanie do września 2013 r. ambitnego harmonogramu zbycia bezpośrednich i pośrednich udziałów państwa w bankach.
5. Dokonanie do końca 2013 r. przeglądu bankowych ram regulacyjnych i w oparciu o jego wyniki wzmocnienie uprawnień nadzorczych, przejrzystości i ujawniania danych statystycznych.
6. Przyspieszenie reformy usług regulowanych, w tym zniesienie w znacznym stopniu barier utrudniających dostęp do tych usług. Usprawnienie otoczenia biznesowego, m.in. poprzez zapewnienie niezależności oraz właściwego i niezależnego finansowania urzędu ochrony konkurencji.
7. W oparciu o poprzednie działania, dalsze obniżenie czasu trwania postępowań w sprawach cywilnych i handlowych przed sądami pierwszej instancji, jak również liczby zawisłych spraw, w szczególności w zakresie postępowań egzekucyjnych.
8. W ramach planowanej strategii rządu, która ma być zakończona do września 2013 r. - sklasyfikowanie kluczowych i niekluczowych aktywów państwowych zgodnie z

kryteriami ekonomicznymi w celu zbycia aktywów niekluczowych. Zapewnienie, zgodnie z harmonogramem, pełnej operacyjności portfela długu państwowego Słowenii i przeniesienie do niego zarówno własności, jak i zarządzania wszystkimi udziałami, z ewentualnym wyłączeniem tych znajdujących się w wykazie przedsiębiorstw przeznaczonych do natychmiastowej, pełnej prywatyzacji. Zapewnienie od samego początku profesjonalnego zarządzania portfelem, z ewentualnym udziałem międzynarodowych ekspertów, oraz jasne określenie z zaangażowanymi przedsiębiorstwami niezależnego sposobu zarządzania. W przypadku kluczowych udziałów – opracowanie strategii dla określonych sektorów w celu poprawy rentowności i ładu korporacyjnego. Wprowadzenie obowiązku prowadzenia publicznie dostępnego rejestru nominacji do rad nadzorczych i zarządów spółek państwowych oraz wymogu ujawniania interesów. Zapewnienie, aby ramy regulacyjne ułatwiały zbycie niekluczowych aktywów państwowych oraz aby zmniejszone zostały przeszkody administracyjne.

9. Określenie wszystkich istniejących prawnych i administracyjnych utrudnień w trwałej restrukturyzacji nadmiernie zadłużonych lub niedokapitalizowanych, ale rentownych przedsiębiorstw za pomocą rozwiązań rynkowych oraz stopniowe ich wyeliminowanie. Podjęcie w tym kontekście środków mających na celu zapewnienie odpowiedniego podziału obciążenia między prywatnymi zainteresowanymi stronami a państwem, zwiększenie inwestycji prywatnych, w tym bezpośrednich inwestycji zagranicznych, oraz – w ramach procesu restrukturyzacji – zwiększenie wydajności przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Przyjęcie do września 2013 r. ram prawnych niezbędnych dla restrukturyzacji pozasądowej, przy zapewnieniu ich spójności z obowiązującym prawem upadłościowym i zapewnienie zachęt – zarówno dla wierzycieli, jak i udziałowców – do stosowania pozasądowych porozumień restrukturyzacyjnych. Poprawę wdrożenia procedur w zakresie niewypłacalności w odniesieniu do przedsiębiorstw oraz ugód sądowych, w tym szybkie zakończenie zawisłych spraw sądowych związanych z postępowaniami upadłościowymi, w celu maksymalizacji środków uzyskanych z egzekucji i ułatwienie terminowego i skutecznego rozwiązania problemu kredytów zagrożonych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady  
R. ŠADŽIUS  
Przewodniczący