

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

PRIPOROČILA

SVET

PRIPOROČILO SVETA

z dne 12. julija 2011

v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Slovenije za obdobje 2011–2014

(2011/C 217/01)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ⁽¹⁾ in zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije

(2010–2014), 21. oktobra 2010 pa sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic ⁽²⁾, ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v svojih nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

- (3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.
- (4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge za fiskalno konsolidacijo in strukturno reformo (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostni obravnavi ponovne vzpostavitve trdnega proračunskega stanja in fiskalne vzdržnosti, zmanjšanju brezposelnosti z reformami na trgu dela ter po novih prizadevanjih za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v svoje programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.
- (5) Poleg tega je Evropski svet 25. marca 2011 pozval države članice, ki sodelujejo v Paktu „euro plus“, naj pravočasno predložijo svoje zaveze, da bodo vključene v njihove programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ Veljajo tudi za leto 2011 v skladu s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 138, 26.5.2011, str. 56).

- (6) Slovenija je 18. in 19. aprila 2011 predložila leta 2011 posodobljeno različico programa za stabilnost za obdobje 2010–2014 in nacionalni reformni program za leto 2011. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave.
- (7) V letih pred krizo je Slovenija beležila hitro gospodarsko rast, ki je temeljila na dinamičnem izvozu in naložbah. Vendar pa je Slovenijo kriza zelo prizadela, saj je v letu 2008 izgubila 8,1 % realnega BDP, kar je delno izničilo predhodni proces zmanjševanja zaostanka. Medsebojno vplivanje avtomatskih stabilizatorjev, ukrepov za oživitve in močno zakoreninjene dinamike odhodkov je povzročilo povečanje splošnega javnofinančnega primanjkljaja z 1,8 % BDP leta 2008 na 6 % BDP leta 2009 (s stopnjama bruto dolga v višini 21,9 % BDP oziroma 35,2 % BDP). Trg dela se je odzval s precejšnjo zamudo in trend zaposlovanja še vedno pada. Stopnja brezposelnosti sicer ostaja pod povprečjem EU, vendar pa se je silovito povečala glede na predkrizno raven, ko je znašala 4,4 %, medtem ko je leta 2010 znašala že 7,3 %. Dozdajšnje gospodarsko okrevanje je bilo dokaj počasno in pričakuje se, da bo oživel šele leta 2012 s predvideno rastjo v višini 2,5 % BDP.
- (8) Na podlagi ocene posodobljenega programa za stabilnost v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi programa, kratkoročno verjeten, proti koncu programskega obdobja pa optimističen. Z izhodiščem pri 5,6 % BDP leta 2010 se s programom načrtuje zmanjšanje splošnega javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % referenčne vrednosti BDP do leta 2013, in sicer s široko zastavljenim omejevanjem primarnih odhodkov. Program po zmanjšanju čezmernega primanjkljaja predvideva zmeren napredek v smeri srednjeročnega cilja strukturno uravnoteženega proračunskega stanja, ne pa tudi doseganja tega cilja. Čeprav je srednjeročni cilj zastavljen bolj ambiciozno kot v prejšnjem programu, ne kaže, da zagotavlja dovolj hiter napredek v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ. Povprečno letna sprememba strukturnega salda v obdobju 2011–2013, kot so jo izračunale službe Komisije na podlagi informacij v programu po skupno dogovorjeni metodologiji, naj bi v skladu z načrti znašala približno 0,5 odstotne točke BDP, kar je pod ravno, ki jo je priporočil Svet. Poleg tega bi lahko primanjkljaj in dolg zaostala za načrtovanimi cilji. V okviru dodatnega proračuna se pričakuje sprejetje dodatnih ukrepov za doseganje ciljnega primanjkljaja za leto 2011. V programu ni navedenih ukrepov za omejevanje odhodkov po letu 2011, možnosti dodatnih finančnih reševalnih ukrepov, ki bi vplivali na primanjkljaj in dolg, pa ni mogoče izključiti.
- (9) Čeprav se je splošni javnofinančni primanjkljaj od leta 2009, ko je bil najvišji, zmanjšal, pa je nadaljnja konsolidacija za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja do leta 2013 in doseganje srednjeročnega cilja po tem ključni izziv za Slovenijo. V skladu s konsolidacijsko strategijo, ki se je izvajala v zadnjih letih, nadaljnje varčevanje pri odhodkih, načrtovano v programu za stabilnost za obdobje 2011–2014, v glavnem vpliva le na stroške plač v javnem sektorju, socialne transferje (vključno s pokojninami) in javne naložbe. Vendar pa v programu za stabilnost ni podrobnih informacij o načrtovanih ukrepih po letu 2011. Nadaljnji korektivni ukrepi se sprejemejo v kontekstu dodatnega proračuna za doseganje primanjkljaja za leto 2011. Verodostojnost srednjeročne konsolidacijske strategije bi se povečala s sprejetjem več strukturnih ukrepov za obvladovanje odhodkov – v nasprotju z začasnimi posegi, ki so bili značilni za nedavna prizadevanja za konsolidacijo – in z bolj zavezujočim srednjeročnim proračunskim okvirom. Program za stabilnost potrjuje uvedbo pravila o odhodkih, vendar pa se je še vedno treba dogovoriti o ključnih določbah, na primer o opredelitvi neizpolnjevanja obveznosti. Poleg tega iz sorazmerno majhne učinkovitosti javne porabe, na primer na področju zdravstvenega varstva in izobraževanja, izhaja, da ima Slovenija morda dodatni manevrski prostor za konsolidacijo, ki bi temeljila na odhodkih, in sicer brez slabšanja kakovosti javnih storitev. V programu za stabilnost so navedene pobude za racionalizacijo javnih storitev in transferjev ter uvedbo enotnega sistema javnega naročanja, vendar pa nekatere od njih niso dovolj podrobno določene.
- (10) Dolgoročne proračunske posledice staranja prebivalstva v Sloveniji so znatno večje od povprečja v EU. Poleg tega sta stopnji udeležbe in zaposlenosti starejših delavcev zelo nizki (36,5 % oziroma 35 % v primerjavi s povprečjem v EU, ki sta 49,7 % oziroma 46,3 %), zlasti zaradi nizke upokojitvene starosti in nezadostnih spodbud za aktivno staranje. Parlament je pred kratkim sprejel pokojninsko reformo za zvišanje upokojitvene starosti ob ohranjanju primernih pokojnin. V skladu s programom za stabilnost bi to stabiliziralo odhodke v zvezi s staranjem prebivalstva do leta 2030 in bilo zato pomemben prvi ukrep za zagotavljanje vzdržnosti pokojninskega sistema. Pokojninska reforma je bila na referendumu 5. junija 2011 zavrnjena. Problem vzdržnosti pokojninskega sistema ostaja še naprej in najti bo treba druge načine za dolgoročno vzdržnost javnih financ. V skladu z zadnjo oceno Komisije se zdijo tveganja v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ visoka.
- (11) Trg dela je razmeroma razdrobljen glede na oblike pogodb: varstvo zaposlitve delavcev s pogodbami o zaposlitvi za nedoločen čas je dosledno v primerjavi z varstvom, ki ga uživajo delavci s pogodbami o zaposlitvi za določen čas. Delež mladih delavcev v starostni skupini 15–24 let s pogodbami za določen čas, vključno s „študentskim delom“, je najvišji v EU (67 % leta 2009) in prehod s pogodbe o zaposlitvi za določen čas na pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas se zdi sorazmerno zahteven. Izkazalo se je, da prejšnji poskusi za reševanje tega vprašanja niso bili zadostni. Vlada se namerava s socialnimi partnerji pogajati o spremembi Zakona o delovnih razmerjih z namenom uskladitve

pravic in obveznosti v okviru različnih vrst pogodb o zaposlitvi. Poleg tega „študentsko delo“ pomeni znaten, v veliki meri pravno neurejen in davčno ugoden vzporedni trg dela. To pomembno vprašanje v nacionalnem reformnem programu ni urejeno zaradi časovnega prekrižanja z referendumom in predložitvijo programa.

- (12) Poleg razdrobljenosti strukturne težave na slovenskem trgu dela povzroča tudi neskladje med potrebami trga dela ter ponudbo znanja in spretnosti, kar je potrjeno v nacionalnem programu reform. V nacionalnem programu reform je predvideno temeljito vlaganje v usposabljanje za izboljšanje znanj in spretnosti ter zaposljivosti. V njem so opisani načrti za nadaljnje izboljšanje prehoda iz izobraževanja na trg dela z osredotočanjem na zagotavljanje storitev poklicnega usmerjanja na vseh stopnjah izobraževalnega sistema. V nacionalnem programu reform je načrtovana posodobitev zavoda za zaposlovanje s ciljem boljšega usklajevanja ponudbe znanja in spretnosti s potrebami trga dela. Za uspešno izvajanje teh reform pa bi bilo treba izboljšati sistem za pravočasno opredeljevanje tekočih in predvidenih potreb trga dela.

- (13) Upadanje gospodarske rasti z zamudo vpliva na kreditne portfelje, naraščajoči delež slabih posojil pa zvišuje stroške bank v zvezi z oslabitvami in rezervacijami. Glavni banki v državni lasti sta bili dokapitalizirani, kar je bilo odločilno. Vlada je tudi predlagala ukrepe za pospešitev izterjave terjatev in spodbuditev kreditiranja proizvodnih dejavnosti, da se obnovi tok posojil v realno gospodarstvo, čeprav bodo morda potrebni nadaljnji ukrepi.

- (14) Določeni deli storitvenega sektorja so zaščiteni pred konkurenčnimi pritiski, zanje so značilni visoki pribitki k cenam in visoke koncentracije, kar zvišuje stroške v celotnem gospodarstvu. To skupaj z visoko stopnjo državne udeležbe v gospodarstvu in drugimi ovirami za poslovanje ohranja potencialno koristne tuje neposredne naložbe na razmeroma nizki ravni. Slovenija namerava pospešiti izvajanje direktive o storitvah, pri čemer so se nakopičile precejšnje zamude. Namerava tudi podeliti popolno neodvisnost Uradu za varstvo konkurence in določiti državne kapitalske naložbe, primerne za prodajo. Ti načrti niso podrobno določeni in v zvezi z izvajanjem obstajajo tveganja.

- (15) Slovenija je podpisala pakt „euro plus“. Čeprav iz slovenskega nacionalnega programa reform izhajajo možne zaveze in cilji na štirih področjih pakta „euro plus“, in sicer spodbujanje konkurenčnosti in zaposlovanja,

prispevek k vzdržnosti javnih financ in okrepitev finančne stabilnosti, pa Komisija do 7. junija 2011 uradno ni bila obveščena o nobeni trdni zavezi.

- (16) Komisija je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform. Zaradi potrebe po okrepitvi splošnega gospodarskega upravljanja EU z zagotavljanjem prispevka na ravni EU k prihodnjim nacionalnim odločitvam je Komisija upoštevala njun pomen za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Sloveniji ter usklajenost s pravili in smernicami EU. Komisija v skladu s tem meni, da je treba za doseganje ciljnega primanjkljaja za leto 2011, določenega v programu za stabilnost, sprejeti dodatne ukrepe v kontekstu dodatnega proračuna. Po letu 2011 obstajajo tveganja v zvezi s ciljno vrednostjo primanjkljaja in dolga, saj program za stabilnost podrobno ne določa vzdržnih ukrepov za omejevanje odhodkov. Nacionalni program reform vsebuje ukrepe za sanacijo finančnega sektorja, vendar pa ti morda niso dovolj ambiciozni. Iz ocene tudi izhaja, da je treba okrepiti domače vire rasti, zlasti tako, da se poveča udeležba mladih in starejših delavcev na trgu dela z zmanjševanjem razdrobljenosti trga dela ter odpravo neusklajenosti znanja in spretnosti. Poleg tega je treba okrepiti konkurenčnost in ustvariti priložnosti za naložbe in rast v storitvenem sektorju in mrežnih gospodarskih panogah.

- (17) Glede na to oceno, tudi ob upoštevanju Priporočila Sveta z dne 2. decembra 2009 na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije, je Svet preučil leta 2011 posodobljeno različico programa za stabilnost Slovenije, njegovo mnenje⁽¹⁾ pa je zlasti odraženo v njegovih priporočilih (1) in (2) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet preučil nacionalni program reform Slovenije –

PRIPOROČA, da Slovenija v obdobju 2011–2012 ukrepa, tako da:

1. Doseže ciljni primanjkljaj za leto 2011, ciljni primanjkljaj za leto 2012 pa podpre s konkretnimi ukrepi in dosledno izvede potrebno konsolidacijo s pripravljenostjo sprejeti dodatne ukrepe za preprečevanje morebitnih odstopanj. Podpre naj ta potrebni postopek prilagoditve v programskem obdobju z dodatnimi ukrepi za zagotavljanje povprečnega letnega fiskalnega napora v skladu s priporočili Sveta na podlagi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in

⁽¹⁾ Predvideno v členu 5(3) Uredbe (ES) št. 1466/97.

za doseganje ustreznega napredka v smeri primernega srednjeročnega cilja. V ta namen naj uporabi strukturne ukrepe za omejevanje odhodkov in odpravljanje ugotovljenih neučinkovitosti ter sprejme bolj zavezujoč srednjeročni proračunski okvir.

2. Sprejme zahtevane ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema obenem z ohranjanjem primernih pokojnin. Zviša naj stopnjo zaposlenosti starejših delavcev s poznejšim upokojevanjem ter z nadaljnjim razvojem aktivnih politik trga dela in ukrepov vseživljenjskega učenja.
3. Sprejme nadaljnje ukrepe v bančnem sektorju, kjer je to primerno, da se okrepijo bilance stanja in kreditni portfelji z namenom krepitve toka posojil v realno gospodarstvo.
4. V posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami sprejme ukrepe za zmanjšanje nesorazmerij v pravicah in obveznostih, zagotovljenih na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen in za določen čas. Obnovi

prizadevanja za reševanje problematike vzporednega trga dela, ki je posledica „študentskega dela“.

5. Vzpostavi sistem za napovedovanje znanj in spretnosti ter kompetenc, potrebnih za doseganje odzivnega trga dela. Oцени naj uspešnost javnih storitev zavoda za zaposlovanje, zlasti v zvezi s poklicnim usmerjanjem in svetovalnimi storitvami, za boljšo usklajenost znanja in spretnosti s potrebami trga dela.
6. Racionalizira regulirane poklice in izboljša upravno zmogljivost Urada za varstvo konkurence z namenom izboljšanja poslovnega okolja in privabljanja naložb.

V Bruslju, 12. julija 2011

Za Svet
Predsednik
J. VINCENT-ROSTOWSKI