EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Slovinska na rok 2012

a stanovisko Rady k programu stability Slovinska na období 2012–2015

{SWD(2012) 327 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Slovinska na rok 2012

a stanovisko Rady k programu stability Slovinska na období 2012–2015

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik[1], a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy[2], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[3],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[4],

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Evropské komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření za účelem posílení evropského potenciálu pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států[5], které společně

---

1 Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 a P7_TA(2012)0047.
5 Rozhodnutí Rady 2012/238/EU ze dne 26. dubna 2012.

tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 12. července 2011 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Slovinska na rok 2011 a vydala stanovisko k aktualizovanému programu stability Slovinska na období 2011–2014.

(4) Dne 23. listopadu 2011 přijala Komise druhou roční analýzu růstu, která zahájila druhý evropský semestr integrované koordinace politiky *ex ante* vycházející ze strategie Evropa 2020. Dne 14. února 2012 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování[6], ve které je Slovinsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 2. března 2012 potvrdila Evropská rada jak priority pro zajištění finanční stability a fiskální konsolidace, tak opatření na podporu růstu. Zdůraznila potřebu další diferencované fiskální konsolidace podporující růst, obnovy běžného poskytování úvěrů ekonomice, podpory růstu a konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy.

(6) Evropská rada dne 2. března 2012 rovněž vyzvala členské státy účastnící se Paktu euro plus, aby včas představily své závazky, aby mohly být zahrnuty do programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(7) Dne 26. dubna 2012 předložilo Slovinsko svůj program stability na období 2012–2015 a dne 13. dubna 2012 národní program reforem na rok 2012. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně. Komise rovněž v hloubkovém přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011 posoudila, zda je Slovinsko postiženo makroekonomickou nerovnováhou. Komise došla v hloubkovém přezkumu[7] k závěru, že se Slovinsko potýká s vnitřní nerovnováhou, jež má dopad zejména na snižování zadluženosti podnikatelského sektoru a bankovní stabilitu. Tato vnitřní nerovnováha a jakákoli potenciální vnější nerovnováha by měla být pečlivě sledována a měla by se objevit mezi hledisky hospodářské politiky, aby se snížilo riziko nepříznivých účinků na fungování hospodářství. Dvěma významnými prvky aktuálně zvažované reakce jsou rekapitalizace a prodej největší banky a pevný závazek opravit do lhůty v roce 2013 nadměrný schodek. Riziko nadměrné nerovnováhy lze minimalizovat rychlými a pečlivými kroky v uvedených oblastech.

(8) Na základě posouzení programu stability na rok 2012 podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že makroekonomický scénář, z něhož rozpočtové projekce v programu vycházejí, je ve srovnání s prognózou Komise z jara 2012 optimistický. Cílem rozpočtové strategie nastíněné v programu je snížit schodek veřejných financí pod 3 % HDP v roce 2013, což je lhůta, již stanovila Rada, a dále schodek snižovat tak, aby Slovinsko do roku 2015 zhruba dosáhlo střednědobého rozpočtového cíle. Střednědobý rozpočtový cíl je definován jako vyrovnaný rozpočet ve strukturálním vyjádření, oproti předchozímu programu nezměněný, ale není vhodný s ohledem na ustanovení Paktu o stabilitě a růstu, protože s ohledem na stávající politiky a projekce nezajišťuje dostatečně rychlý pokrok k dlouhodobé udržitelnosti.

---

[6] COM(2012) 68 final.

[7] SWD(2012) 158 final.

Hrozí, že by výsledné hodnoty schodku mohly být horší, než jak bylo vytyčeno v cíli, a to v důsledku i) nedostatečně přesných opatření plánovaných na období 2013–2015, ii) výsledků překračování primárních běžných výdajů, iii) nižších příjmů v důsledku poměrně optimistického makroekonomického scénáře a nejistoty ohledně dopadu daňových opatření, jež byla schválena nedávno, a iv) případných dodatečných operací kapitálové podpory a čerpání záruk. Na základě (znovu vypočítaného) strukturálního salda[8] se na období 2010–2013 plánuje průměrné roční fiskální úsilí ve výši téměř 1 % HDP, což je mírně nad hodnotou, již doporučuje Rada. Prognóza Komise z jara 2012 však uvádí, že v roce 2013 bude třeba úsilí zvýšit, aby se doporučení mohlo dodržet během celého opravného období. Po plánované opravě nadměrného schodku odpovídá pro rok 2015 roční tempo růstu k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v souladu s programem referenční hodnotě 0,5 %, jež je stanovena v Paktu o stabilitě a růstu, avšak pro rok 2014 je mírně pod touto hodnotou. Míra růstu veřejných výdajů s přihlédnutím k diskrečním opatřením na straně příjmů je v souladu s referenční hodnotou pro výdaje stanovenou v Paktu o stabilitě a růstu pro oba roky, takže celkově lze říci, že program zhruba předpokládá vhodný postup korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. S přihlédnutím k výše zmíněným rizikům by pokrok k dosažení střednědobého rozpočtového cíle mohl být v obou letech pomalejší, než je žádoucí. V programu se předpokládá, že celkový hrubý veřejný dluh, který činil v roce 2011 přibližně 48 % HDP, dosáhne v roce 2013 vrcholu ve výši 53 % (a udrží se tak pod referenční hodnotou 60 % HDP) a poté na konci programového období mírně klesne. Projekce dluhu čím dál více narušuje riziko vyšších schodků uvedených výše a větší vnitřní dynamika dluhu. Střednědobý rozpočtový rámec Slovinska a jeho výdajová pravidla jsou i nadále nedostatečně závazná a nedostatečně se zaměřují na dosažení střednědobého rozpočtového cíle a zajištění dlouhodobé udržitelnosti.

(9) Slovinská vláda dosud nemohla provádět žádné systémové změny penzijního systému vzhledem k dvanáctiměsíčnímu moratoriu na právní předpisy, které bylo uvaleno po záporném výsledku referenda k předchozí penzijní reformě v červnu 2011. Avšak krátkodobá opatření k udržení nákladů byla v prosinci 2011 a květnu 2012 prodloužena a posílena. Přestože jsou tato dočasná nouzová opatření v krátkodobém hledisku důležitá a prospěšná, k dlouhodobému řešení problémů zcela jasně nedostačují. Vláda plánuje, že by nová penzijní reforma měla být provedena na konci roku 2013, zakládala by se na vícepilířovém systému a zvýšila by věk skutečného odchodu do důchodu. Přestože nejsou k dispozici podrobnosti těchto plánů, zdají se být dosti skromné. Vzhledem k rozsahu problému je zapotřebí přistoupit ke komplexní reformě řešící tyto otázky: nízký zákonný věk odchodu do důchodu, rozdílný zákonný věk odchodu do důchodu u mužů a žen, rozsáhlé možnosti předčasného odchodu do důchodu a štědrá indexace penzí. Dosud nebyla přijata žádná specifická opatření ke zvýšení míry zaměstnanosti starších pracovníků, přestože se pokyny k provádění aktivních opatření politiky trhu práce na období 2012–2015 a plán z roku 2012 na provádění aktivních opatření politiky zaměstnanosti zaměřují na starší nezaměstnané osoby jakožto specifickou cílovou skupinu.

(10) V současné době se zdá, že situace slovinského bankovního sektoru bude ještě složitější, než tomu bylo v době hodnocení v roce 2011. V roce 2011 byly celoroční ztráty tohoto odvětví podstatné a podíváme-li se na budoucí vývoj, zpomalující se

[8] Cyklicky očištěné saldo, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, znovu vypočítané útvary Komise na základě informací poskytnutých v programu, za použití společně dohodnuté metodiky.

ekonomika přinese další ztráty z úvěrů, protože čím dál více společností se potýká s dluhovou službou. Opatření, která byla dosud provedena či oznámena, nejsou vzhledem k rozsahu problému dostatečná. V oblasti neodkladné druhé rekapitalizace největší banky (NLB) nedošlo k žádnému pokroku. Nová vláda oznámila, že hodlá omezit své podíly v hlavních bankách na blokační menšinu. Je třeba jasně vyjádřit vztah mezi touto dlouhodobou aspirací a okamžitou urgentní potřebou nového kapitálu, přičemž stát jakožto většinový vlastník jednoznačně nese odpovědnost za konečnou analýzu. Tuto politiku a případný prodej těchto bank by zvěrohodnila jasná privatizační strategie a včasné kapitálové injekce pokrývající ztráty, záruka dobrého řízení a profesionální apolitický management.

(11) V minulém roce nebyly předloženy žádné konkrétní návrhy na snížení nerovnosti mezi ochranou, jaké se dostává pracovníkům se smlouvou na dobu neurčitou, a ochranou pracovníků se smlouvou na dobu určitou. V roce 2011 byla zahájena vyjednávání se sociálními partnery ohledně zákona o pracovních vztazích, avšak nebyla uzavřena žádná dohoda, ani přijaty žádné změny. Národní program reforem uvádí některá opatření, jež mají zvýšit flexikuritu a zaměřit se na segmentaci, avšak neuvádí žádnou lhůtu pro jejich přijetí. Nedávno přijatý zákon o vyrovnaných veřejných financích zavádí výrazně vyšší (koncesní) poplatky za „studentskou práci“, čímž se snižuje přitažlivost tohoto statusu na trhu práce, avšak v současné době se neuvažuje o dalších opatřeních.

(12) Systém vzdělávání a odborné přípravy stále nedostatečně odpovídá potřebám trhu práce, přestože se nyní zavádějí služby profesního poradenství v celém cyklu vzdělávání a lze získat informace o budoucích profesích. Nebyly přijaty žádné kroky k zavedení systému prognóz požadavků trhu práce. Byly zahájeny některé projekty spolufinancované z Evropského sociálního fondu, jež mají podporovat vysoce žádaná povolání na trhu práce. Tato opatření jsou důležitá, avšak nejsou adekvátní reakcí na problémy. Externí odborné hodnocení celkové efektivnosti veřejných služeb zaměstnanosti ve Slovinsku není k dispozici, a nelze ji proto posoudit.

(13) Navzdory legislativním změnám z dubna 2011, jež vedly od 1. ledna 2012 k transformaci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na nezávislou agenturu, není Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dosud nezávislý, protože nejprve je třeba splnit množství procesních podmínek. Kromě toho byly v roce 2011 sníženy prostředky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato situace má vliv na schopnost úřadu rozvíjet donucovací opatření a dodat institucionální váhu úsilí o reformu podporující hospodářskou soutěž. Byla dokončena studie o deregulaci povolání, avšak konkrétní politické kroky v této oblasti jsou i nadále velmi vágní. Obecně lze říci, že některé aspekty legislativního rámce pro usazování poskytovatelů služeb mohou vzbudit pochybnosti o souladu se směrnicí o službách. Celkové podnikatelské prostředí charakterizují nedostatky, které odrazují domácí i zahraniční investory a brání rychlému odstranění znehodnocených aktiv z rozvah. Jedná se například o přímé či nepřímé vměšování státu do ekonomiky a úpadkové řízení, jež je příznivé dlužníkům a často je problematické. V neposlední řadě je slabým článkem Slovinska přenosová síť elektrické energie, vzhledem k jeho významu jakožto tranzitního státu pro tok elektřiny.

(14) Poté, co byla v březnu 2010 výrazně zvýšena minimální mzda, byl její procentuální podíl na průměrné mzdě v roce 2011 nejvyšší v EU, a to přestože je minimální mzda pod prahem chudoby. V dalších dvou letech vedla indexace k dalšímu nominálnímu

zvýšení o 4 %. Tento vývoj omezuje konkurenceschopnost průmyslu s velkými nároky na pracovní sílu a zhoršuje strukturální nezaměstnanost.

(15) V rámci Paktu euro plus přijalo Slovinsko řadu závazků. Tyto závazky a provádění závazků přijatých v roce 2011 se týká posílení zaměstnanosti, zvýšení konkurenceschopnosti, posílení udržitelnosti veřejných financí a finanční stability. Komise posoudila provádění závazků plynoucích z Paktu euro plus. Výsledky tohoto posouzení byly zohledněny v doporučeních.

(16) V souvislosti s evropským semestrem provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Slovinska. Posoudila program stability a národní program reforem a předložila hloubkový přezkum. Komise vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Slovinsku, ale také skutečnost, zda jsou v souladu s pravidly a pokyny EU, a to z toho důvodu, že je nutné posílit celkovou správu ekonomických záležitostí Evropské unie tím, že se k budoucím vnitrostátním rozhodnutím bude přispívat na úrovni EU. Její doporučení v rámci evropského semestru se odrážejí v níže uvedených doporučeních 1 až 7.

(17) Ve světle tohoto posouzení přezkoumala Rada slovinský program stability a její stanovisko[9] je zachyceno zejména v níže uvedeném doporučení 1.

(18) V kontextu hloubkového přezkumu a tohoto posouzení, jež provedla Komise, přezkoumala Rada národní program reforem Slovinska na rok 2012 a slovinský program stability. Její doporučení v rámci článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou vyjádřena zejména v následujících doporučeních 3, 6 a 7,

DOPORUČUJE, aby Slovinsko v období 2012-2013 provedlo tato opatření:

1. Provést rozpočet na rok 2012 a posílit rozpočtovou strategii na rok 2013 dostatečně přesnými strukturálními opatřeními, připravit se k přijetí dalších kroků tak, aby se zajistila včasná oprava nadměrného schodku udržitelným způsobem a provedení strukturální korekce upřesněné v doporučeních Rady v rámci postupu při nadměrném schodku. Dále zajistit, aby se vyvinulo přiměřené úsilí o strukturální korekci v zájmu dostatečného pokroku ke splnění příslušného střednědobého cíle stavu rozpočtu, včetně dosažení referenční hodnoty pro výdaje. Posílení střednědobého rozpočtového rámce, včetně výdajových pravidel, prostřednictvím větší závaznosti a transparentnosti.

2. Podniknout nezbytné kroky k zajištění dlouhodobé udržitelnosti penzijního systému a zároveň zachovat přiměřenost důchodů, a to prostřednictvím: i) sjednocení zákonného věku odchodu do důchodu u žen a mužů, ii) zvýšení zákonného věku odchodu do důchodu v souladu se zvyšující se nadějí dožití, iii) omezení možností předčasného odchodu do důchodu a iv) revize systému indexace penzí. Zvýšit míru zaměstnanosti starších pracovníků rovněž dalším rozvojem aktivních politik trhu práce a opatření k celoživotnímu vzdělávání.

3. Podniknout požadované kroky k vytvoření dostatečných kapitálových polštářů v bankovním sektoru a silně podporovat odstranění znehodnocených aktiv z rozvah, aby se opět začaly řádně poskytovat úvěry na produktivní činnost. Získat

[9] Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

plnohodnotné ověření třetí strany odhadů tlaku ztrát z úvěrů systémově významných bank.

4. Upravit právní předpisy na ochranu zaměstnanosti, pokud jde o smlouvy na dobu neurčitou, aby se snížila segmentace trhu práce, po konzultacích se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátní praxí. Dále potírat paralelní trh práce, který vytváří studentské brigády.

5. Zlepšit soulad nabízených dovedností a kvalifikací s potřebami trhu práce, zejména pokud jde o pracovníky s nízkou kvalifikací a osoby s terciárním vzděláním, a pokračovat v reformách odborné přípravy a vzdělávání.

6. Přijmout další opatření posilující otevřenost trhu a zrychlit reorganizaci odborných služeb. Zlepšit podnikatelské prostředí i) provedením reformy Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, ii) zřízením rámce pro státní podniky zaručujícího nezávislé řízení a vysoký standard řízení podniků a iii) optimalizací úpadkového řízení, zejména pokud jde o včasnost a efektivnost.

7. Po konzultaci se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátní praxí zajistit, aby růst mezd, včetně přizpůsobení minimální mzdy, podporoval konkurenceschopnost a vytváření pracovních míst.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně