DOPORUČENÍ RADY

ze dne 11. července 2017

k národnímu programu reformem Slovinska na rok 2017 a stanovisko Rady k programu stability Slovinska z roku 2017

(2017/C 261/23)

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,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy růstu potvrdila ve dnech 9. a 10. března 2017 Evropská rada. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Slovinsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne přijala Komise rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které bylo potvrzeno na zasedání Evropské rady ve dnech 9. a 10. března 2017. Rada přijala dne 21. března 2017 doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny („doporučení pro eurozónu“) ([3]).

(2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Slovinsko jakožto členský stát, jehož měnou je euro, mělo zajistit, aby doporučení pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení č. 1 až 3, bylo plně a včas provedeno.

(3) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Slovinsku pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, jejž Slovinsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 22. února 2017. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Slovinsko se potýká s makroekonomickou nerovnováhou. Slabiny představují zejména nedostatky v bankovním sektoru, podnikový dluh a fiskální rizika. Vzhledem k obnovení růstu je stavová nerovnováha postupně odstraňována. V podnikovém sektoru

([1]) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) Úř. věst. C 92, 24.3.2017, s. 1.

došlo k podstatnému snížení dluhu a začal se zvyšovat objem soukromých investic včetně přímých zahraničních investic, ačkoli ve srovnání se zeměmi ve stejném regionu zůstávají objemy příchozích přímých zahraničních investic nízké. Veřejný dluh dosáhl vrcholu v roce 2015 a v nadcházejících letech se očekává jeho korekce směrem dolů. Bylo dosaženo pokroku v oblasti restrukturalizace bankovního sektoru souběžně s rychlým poklesem podílu úvěrů v selhání, který má nadále pokračovat. Slovinská vláda přijala příslušná opatření ke konsolidaci a restrukturalizaci bankovního sektoru a ke zlepšení správy státních podniků. Je však třeba přijmout další politická opatření zaměřená na řešení podnikového dluhu a přetrvávajících nedostatků ve finančním sektoru, aby se zajistila dlouhodobá udržitelnost veřejných financí a zlepšilo se podnikatelské prostředí.

(4) Dne 28. dubna 2017 předložilo Slovinsko svůj program stability z roku 2017 a dne 3. května 2017 svůj národní program reforem na rok 2017. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(5) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ([1]) může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

(6) Na Slovinsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a přechodné pravidlo pro zadlužení. Ve svém programu stability z roku 2017 vláda očekává zlepšení celkového schodku státního rozpočtu na 0,8 % HDP v roce 2017 a následně dosažení přebytku ve výši 0,4 % HDP v roce 2020. Střednědobého rozpočtového cíle – vyrovnaného strukturálního rozpočtu, který nesplňuje požadavky Paktu o stabilitě a růstu – by mělo být dosaženo do roku 2020. Avšak na základě přepočteného ([2]) strukturálního salda by střednědobý rozpočtový cíl nebyl v programovém období splněn. Podle programu stability by měl v roce 2017 poměr veřejného dluhu k HDP klesnout na 77,0 % HDP a dále klesat až na 67,5 % HDP v roce 2020. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je reálný. Opatření potřebná k dosažení plánovaných cílů od roku 2017 nebyla dostatečně specifikována.

(7) Program stability z roku 2017 uvádí, že rozpočtové důsledky mimořádného přílivu uprchlíků a bezpečnostních opatření v letech 2016 a 2017 jsou značné, a náležitě dokládá rozsah a povahu těchto dodatečných rozpočtových nákladů. Podle Komise činily v roce 2016 způsobilé dodatečné výdaje související s mimořádným přílivem uprchlíků 0,07 % HDP. Tato částka je oproti návrhu rozpočtového plánu na rok 2017, který potvrdil prognózy programu stability na rok 2016, beze změny. Program stability obsahoval na rok 2017 požadavek 0,07 % HDP, u něhož Komise zváží dodatečný dopad ve výši 0,01 % HDP. Ustanovení čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1466/97 umožňují zohlednění těchto dodatečných výdajů, neboť příliv uprchlíků a bezpečnostní opatření souvisejí s mimořádnými událostmi, jejich dopad na veřejné finance Slovinska je značný a povolení dočasného odchýlení od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle by neohrozilo udržitelnost. Rozsah požadované korekce v zájmu postupného dosažení střednědobého rozpočtového cíle na rok 2016 byl proto s ohledem na tyto dodatečné rozpočtové náklady snížen. Komise na základě údajů poskytnutých slovinskými orgány provede na jaře 2018 konečné posouzení týkající se roku 2017, v němž se vyjádří i ke způsobilým částkám.

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

([2]) Cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

(8) Rada dne 12. července 2016 Slovinsku doporučila, aby dosáhlo roční fiskální korekce ve výši nejméně 0,6 % HDP s cílem splnit střednědobý rozpočtový cíl v roce 2017. Na základě prognózy Komise z jara 2017 existuje riziko, že v roce 2017 dojde k určitému odchýlení od tohoto požadavku.

(9) V roce 2018 by Slovinsko v souvislosti se svou fiskální situací a zejména s úrovní svého dluhu mělo provést další korekce s ohledem na dosažení přiměřeného střednědobého rozpočtového cíle. Podle společně dohodnuté korekční matice v rámci Paktu o stabilitě a růstu se tato korekce promítá do požadavku na nominální míru růstu čistých primárních veřejných výdajů ([1]) nepřesahující 0,6 %. To by odpovídalo strukturální korekci ve výši 1 % HDP. Při nezměněné politice existuje riziko, že v roce 2018 dojde k výraznému odchýlení od uvedeného požadavku. Slovinsko by podle projekcí mělo v letech 2017 a 2018 dodržet pravidlo pro zadlužení. Celkově se Rada domnívá, že Slovinsko musí být připraveno přijmout v roce 2017 další opatření a že pro dodržení Paktu o stabilitě a růstu budou v roce 2018 nezbytná další opatření. Podle nařízení (ES) č. 1466/97 by se však při posuzování rozpočtových plánů a výsledků měla zohledňovat vyrovnanost rozpočtu členského státu s ohledem na cyklické podmínky. Jak připomíná sdělení Komise týkající se evropského semestru 2017, které doprovází tato doporučení pro jednotlivé země, bude třeba, aby posouzení návrhu rozpočtového plánu na rok 2018 a následné posouzení rozpočtových výsledků za rok 2018 řádně zohledňovalo cíl dosažení orientace fiskální politiky, která přispěje jak k posílení probíhajícího oživení, tak k zajištění udržitelnosti veřejných financí Slovinska. V této souvislosti Rada konstatuje, že Komise má zejména s ohledem na cyklickou situaci ve Slovinsku v úmyslu provést celkové posouzení v souladu s nařízením (ES) č. 1466/97. Kromě toho panuje v případě Slovinska výrazná nejistota ohledně cyklické pozice v souvislosti s jeho mimořádným hospodářským poklesem v období 2008–2013 a s prováděním zásadních strukturálních reforem a reforem finančního sektoru.

(10) Zákonem o fiskálních pravidlech přijatým v červenci 2015 byl vytvořen střednědobý rozpočtový rámec pro vládní instituce. Aby mohl fungovat zákon o veřejných financích, je nezbytné v něm provést určité změny. Původně se vláda zavázala, že revidovaný zákon o veřejných financích bude přijat do šesti měsíců po přijetí zákona o fiskálních pravidlech. Tento termín však byl opakovaně odkládán a revidovaný zákon stále nebyl předložen parlamentu k projednání. Revidovaný zákon o veřejných financích představuje jeden z právních nástrojů k provedení směrnice Rady 2011/85/EU ([2]) do vnitrostátního práva, což měly členské státy dokončit do konce roku 2013. Dne 21. března 2017 byli jmenováni členové fiskální rady.

(11) Vysoký veřejný dluh, který v roce 2016 představoval 79,7 % HDP, způsobuje zranitelnost veřejných financí Slovinska. Obyvatelstvo Slovinska stárne rychleji než ve většině členských států. Slovinsko čelí vysokému riziku, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, a jeho ukazatel mezery dlouhodobé udržitelnosti je nejvyšší ze všech členských států, což souvisí s předpokládaným růstem veřejných výdajů na důchody, zdravotnictví a dlouhodobou péči.

(12) Vláda předložila návrhy na reformu systému zdravotní péče. Návrh zákona o zdravotní péči a zdravotním pojištění, který je ústředním prvkem reformy, byl předložen k veřejné konzultaci v únoru 2017 a má být zaslán Národnímu shromáždění do léta 2017. Je důležité tuto lhůtu dodržet, aby tento akt mohl nabýt zákonné platnosti ještě v roce 2017. V prosinci 2016 byly předloženy návrhy na změnu zákona o zdravotních službách a zákona o právech pacientů a byl přijat nový zákon o lékárenství. Zbývající výzvy se týkají řízení a výsledků nemocnic, primární péče jakožto mechanismu předcházení nemocniční péči, systémů nemocničních plateb, hodnocení zdravotnických technologií a informačních systémů. Přínosy centralizovaného zadávání veřejných zakázek na zdravotnické výrobky a služby zůstávají z velké části nevyužity; připravuje se nové centralizované zadávání veřejných zakázek na léčiva, jež by mohlo přispět k větší transparentnosti a nákladové efektivnosti zadávání zakázek. Velkou výzvou je také dosažení pokroku v reformě dlouhodobé péče. Ve Slovinsku dosud neexistuje integrovaný systém dlouhodobé péče. Připravuje se pilotní projekt, který má stanovit potřeby v této oblasti.

([1]) Čisté veřejné výdaje tvoří celkové vládní výdaje s vyloučením výdajů na úroky, výdaje na programy Unie, které jsou v celé výši pokryté z fondů EU, a nediskreční změny výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Slovinskem financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů povinné na základě zákona; jednorázová opatření na straně příjmů i na straně výdajů jsou kompenzována.

([2]) Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41).

(13) Bílou knihou o důchodech, kterou přijala vláda v dubnu 2016, byla zahájena veřejná konzultace o budoucnosti důchodového systému. Konkrétní legislativní návrhy však stále chybějí. Mezi budoucí úkoly patří zajistit dlouhodobou udržitelnost a přiměřenost důchodového systému (přizpůsobením zákonného věku odchodu do důchodu prodlužování střední délky života a podporou pozdějšího odchodu do důchodu), rozšířit krytí doplňkových důchodových systémů, přiměřeně zohlednit různé profesní dráhy a snížit rizika chudoby ve stáří.

(14) Trh práce a sociální trendy se nadále zlepšovaly. Zlepšila se situace ve vytváření pracovních míst a nezaměstnanost klesá. Podíl lidí ohrožených chudobou a sociálním vyloučením se snížil, ale u starších osob stále přesahuje průměr Unie. Zlepšující se trh práce nabízí příležitost pro zaměstnávání starších pracovníků, avšak míra jejich účasti je i nadále nízká. V posledních letech jsou stále běžnější odchody do důchodu prostřednictvím systému pojištění v nezaměstnanosti. Míra dlouhodobé nezaměstnanosti zůstává vyšší než v období před krizí a představuje přes polovinu všech nezaměstnaných. Více než 40 % všech dlouhodobě nezaměstnaných je starších 50 let a téměř polovina z nich je bez práce dva roky nebo déle. Byla vypracována analýza a akční plán s cílem zvýšit míru zaměstnanosti starších pracovníků a následně byly projednány se sociálními partnery. Včasné provedení tohoto akčního plánu může přispět k aktivaci starších pracovníků. Míra zaměstnanosti pracovníků s nízkou kvalifikací zůstává nízká a je výrazně pod předkrizovou úrovní i pod průměrem Unie. Provádění plánu aktivní politiky zaměstnanosti přijatého v lednu 2016 pokračuje v současném kurzu a výdaje v této oblasti zůstávají nízké. Opatření aktivní politiky zaměstnanosti se nadále nedostatečně zaměřují na starší pracovníky a pracovníky s nízkou kvalifikací. Navzdory reformě z roku 2013 zůstává problémem segmentace trhu práce.

(15) Objem úvěrů v selhání je sice stále vysoký, má však stabilní sestupnou tendenci. Slovinská národní banka provedla řadu opatření, která banky motivují k udržitelnému snižování objemu úvěrů v selhání. Tlaky na snižování dluhu začaly polevovat, ale úvěrové toky pro podniky nadále klesají. Pokrok ve snižování dluhu se v jednotlivých podnicích liší. Konsolidace a restrukturalizace bankovního sektoru pokračuje – v roce 2016 došlo k fúzi tří bank. Slovinsko se zavázalo prodat do 31. prosince 2017 nejméně 50 % svých podílů v největší státní bance a dalších 25 % bez jedné akcie do 31. prosince 2018. Revize legislativního rámce dále posílily kapacitu společnosti spravující aktiva bank (Bank Assets Management Company), pokud jde o restrukturalizace podniků. Mezi malými a středními podniky zůstává vysoký podíl úvěrů v selhání. V zájmu vyřešení tohoto problému byl za pomoci Světové banky připraven systematický přístup, jak řešit úvěry v selhání malých a středních podniků. Vláda dále přijala zákon o zřízení centrálního úvěrového registru, aby bylo možné účinněji řídit rizika a snižovat riziko zadlužení.

(16) Přístup úvěrově spolehlivých podniků k alternativním zdrojům financování je velmi omezený. Slovinský podnikatelský fond a *Slovenska izvozna in razvojna banka* (banka SID) především zavedly nové dluhové nástroje pro malé a střední podniky, včetně opatření jako jsou mikroúvěry. V roce 2016 zavedl Slovinský podnikatelský fond režim pro počáteční kapitál, jehož využilo méně než 50 malých a středních podniků. Významným zdrojem dalšího financování by mohly být jiné alternativní nástroje financování, včetně rizikového kapitálu a kapitálového financování z ESI fondů, avšak zůstávají z velké části nevyužity.

(17) Probíhá provádění strategie pro rozvoj veřejné správy na období 2015–2020 a bylo dosaženo určitého pokroku. Některá konkrétní opatření, jako je přijetí zákona o státní službě, jsou ovšem dále odkládána. Odhaduje se, že vládní program snižování administrativní zátěže vedl v období 2009–2015 k celkovým úsporám ve výši 365 milionů EUR, přičemž bylo provedeno téměř 60 % z 318 opatření na snížení administrativní zátěže. Soukromým investicím však i nadále brání složité a zdlouhavé administrativní postupy, zejména ve stavebnictví a územním plánování. Efektivnost a kvalita soudního systému se sice dále zvýšila, termíny prvních slyšení v obchodních věcech jsou však stále příliš dlouhé a žaloby nelze podávat elektronicky. Přestože byly přijaty některé klíčové protikorupční reformy, jako je program nulové tolerance vůči korupci, zůstává vnímání korupce negativní a zřejmě ovlivňuje rozhodování při podnikání. V modernizaci regulace povolání bylo dosaženo počátečního pokroku, reformy však zpomalily. Zrušení omezujících překážek, pokud jde o regulaci povolání, by mohlo podpořit hospodářskou soutěž na trzích těchto povolání.

(18) Navzdory programu privatizace zahájenému v roce 2013 zůstává zapojení státu do ekonomiky vysoké. Stát je ve Slovinsku největším zaměstnavatelem, správcem aktiv a držitelem korporátních dluhopisů. Velký rozsah státního vlastnictví spolu se slabým korporátním řízením mají významné fiskální a hospodářské dopady. Jejich výše v letech 2007–2014 se odhaduje na 13 miliard EUR neboli asi třetinu HDP, především v důsledku opatření ke stabilizaci finančního odvětví a ušlých zisků státních podniků oproti srovnatelným soukromým podnikům. Výkonnost státních podniků se za podpory nového systému korporátního řízení začala zlepšovat, ale rizika přetrvávají. Výsledky na

konci roku 2015 ukázaly, že ziskovost podniků řízených Slovinským státním holdingovým úřadem (Slovenian Sovereign Holding) se zlepšila, zůstává však pod úrovní průběžného cíle stanoveného ve strategii řízení. V lednu 2017 schválila vláda plán správy aktiv na rok 2017, který vyčísluje ukazatele výkonnosti jednotlivých státních podniků a aktualizuje seznam majetku daného k odprodeji. Revize strategie správy aktiv, kterou parlament schválil poprvé v roce 2015, stále nebyla provedena, přičemž vláda odložila rozhodnutí v této věci na druhou polovinu roku 2017. Na konci února 2017 byl sice jmenován nový předseda správní rady, dozorčí rada však dosud není plně personálně obsazena.

(19) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Slovinska, kterou zveřejnila ve své zprávě o této zemi pro rok 2017. Posoudila také program stability z roku 2017 a národní program reforem na rok 2017, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Slovinsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Slovinsku, ale také jejich soulad s unijními pravidly a pokyny, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.

(20) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2017, přičemž její stanovisko [1] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(21) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení projednala Rada národní program reforem na rok 2017 a program stability z roku 2017. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 a 3,

DOPORUČUJE Slovinsku v období 2017–2018:

1. Vyvinout v roce 2018 významné fiskální úsilí v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, s přihlédnutím k nutnosti posílit probíhající oživení a zajistit udržitelnost veřejných financí Slovinska. Přijmout a provést navrženou reformu systému zdravotní péče a přijmout plánovanou reformu dlouhodobé péče s cílem zvýšit nákladovou efektivnost, dostupnost a kvalitu péče. Plně využít potenciál centralizovaného zadávání veřejných zakázek v oblasti zdravotnictví. Přijmout nezbytná opatření pro zajištění dlouhodobé udržitelnosti a přiměřenosti důchodového systému.
2. Zintenzivnit úsilí o zvýšení zaměstnatelnosti pracovníků s nízkou kvalifikací a starších pracovníků, zejména pomocí zacíleného celoživotního učení a aktivačních opatření.
3. Zlepšit podmínky financování, mimo jiné usnadněním trvalého řešení úvěrů v selhání a přístupu k alternativním zdrojům financování. Zajistit plné provedení strategie společnosti spravující aktiva bank. Snížit administrativní zátěž pro podniky související s předpisy o územním plánování a stavebními povoleními a zajistit řádnou správu státních podniků.

V Bruselu dne 11. července 2017.

Za Radu

předseda

T. TÕNISTE

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