



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 524 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

**k národnímu programu reforem Slovinska na rok 2019 a stanovisko Rady k programu
stability Slovinska z roku 2019**

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Slovinska na rok 2019 a stanovisko Rady k programu stability Slovinska z roku 2019

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 politik¹, a zejména na čl. 5 odst. 2 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 21. listopadu 2018 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2019. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 také zprávu mechanismu varování, ve které není Slovinsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne Komise přijala rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které Evropská rada potvrdila dne 21. března 2019. Doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny (dále jen „doporučení pro eurozónu“) přijala Rada dne 9. dubna 2019.
- (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. Konkrétním krokem k naplňování prvního doporučení pro eurozónu, jež se týká

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

odolného výrobního trhu a trhu služeb, je odstraňování regulačních omezení, zatímco zaměření investiční hospodářské politiky na určené oblasti pomůže při naplňování druhého doporučení pro eurozónu, jež se týká podpory investic.

- (3) Dne 27. února 2019 byla zveřejněna zpráva o Slovinsku² pro rok 2019. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Slovinsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 13. července 2018, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.
- (4) Dne 15. dubna 2019 předložilo Slovinsko svůj národní program reforem pro rok 2019 a dne 26. dubna 2019 svůj program stability z roku 2019. 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. 1303/2013³ 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 záležitostí⁴.
- (6) Na Slovinsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. Ve svém programu stability z roku 2019 vláda očekává, že celkový přebytek státního rozpočtu se v roce 2019 zvýší na 0,9 % HDP a poté v roce 2022 dosáhne 1,2 % HDP. Na základě přepočteného strukturálního salda se očekává, že střednědobého rozpočtového cíle, který se změnil ze strukturálního přebytku ve výši 0,25 % HDP v roce 2019 na strukturální schodek ve výši 0,25 % HDP od roku 2020, bude dosaženo do roku 2021⁵. Poměr veřejného dluhu k HDP by měl v roce 2019 podle programu stability z roku 2019 nadále klesat na 65,4 % HDP a v roce 2022 dosáhnout 54,7 % HDP. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je příznivý.
- (7) Dne 13. července 2018 Rada Slovinsku doporučila zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí⁶ v roce 2019 nepřesáhla 3,1 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,65 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2019 existuje v roce 2019 riziko významného odchýlení od

² SWD(2019) 1023 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Cyklicky očištěné rozpočtové saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

⁶ Čisté primární výdaje vládních institucí se skládají z celkových výdajů vládních institucí bez úrokových nákladů, výdajů na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z prostředků Unie, a nediskrečních změn výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Vnitrostátně financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozprostřena na dobu čtyř let. 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.

doporučeného postupu korekce směřujícího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.

- (8) V roce 2020 by Slovinsko mělo dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle. Na základě prognózy Komise z jara 2019 toto odpovídá maximálnímu nominálnímu tempu růstu čistých primárních výdajů vládních institucí ve výši 4,0 %, což odpovídá strukturální korekci ve výši 0,5 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2019 by se za předpokladu nezměněné politiky Slovinsko v roce 2020 mělo dosažení svého střednědobého rozpočtového cíle přiblížit. Z tohoto posouzení tedy je patrné, že v roce 2020 hrozí riziko určité odchylky. Přestože očekávaná nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí by v současnosti ukazovala na riziko určité odchylky od uvedeného požadavku v roce 2020, ukazovala by na riziko významného odchýlení od uvedeného požadavku, pokud by roky 2019 a 2020 byly uvažovány společně. Pokud by se podle projekcí strukturální saldo střednědobému rozpočtovému cíli blížilo přestalo, bylo by nutné, aby v budoucnu celkové posouzení zohledňovalo možnou odchylku od uvedeného požadavku. V letech 2019 a 2020 Slovinsko podle prognóz dodrží pravidlo pro zadlužení. Celkově se Rada domnívá, že by v roce 2019 měla být přijata nezbytná opatření, a že je nutné, aby Slovinsko bylo připraveno k přijímání dalších opatření od roku 2020, aby byla dodržena ustanovení Paktu o stabilitě a růstu.
- (9) Slovinský systém zdravotní péče a systém dlouhodobé péče bude stále více zatěžovat stárnutí obyvatelstva. Financování systému zdravotní péče není adaptováno tak, aby systém dokázal čelit očekávanému nárůstu nákladů v důsledku stárnutí obyvatelstva. Slovinsko dosud nenavrhlo žádná komplexní opatření k zajištění kvality, dostupnosti a dlouhodobé fiskální udržitelnosti zdravotní péče ve Slovinsku. V současné době připravuje Slovinsko návrh zákona o dlouhodobé péči, který je součástí jeho strategie aktivního stárnutí. Stále však není jasné, jak plánovaná opatření zlepší nákladovou efektivnost, dostupnost a kvalitu péče, s výjimkou toho, že zadávání veřejných zakázek ve zdravotnictví bude nákladově efektivnější díky lepší koordinaci. Budoucí tlak na systémy péče by mohly pomoci snížit investice do konstrukcí a vybavení zdravotnických zařízení a zařízení dlouhodobé péče.
- (10) Jelikož populace Slovinska stárne rychleji než populace většiny ostatních členských států, výzvy týkající dlouhodobé udržitelnosti a přiměřenosti důchodového systému nabývají na naléhavosti. V dokumentu nazvaném „Výchozí body pro modernizaci systému důchodového a invalidního pojištění v Republice Slovinsko“, který v roce 2017 přijala hospodářská a sociální rada, předpokládali sociální partneři a předchozí vláda, že do roku 2020 bude přijata reforma, a národní program reforem pro roky 2019–2020 zmiňuje možnost zásadního přepracování důchodového systému s cílem podpořit střednědobou až dlouhodobou udržitelnost systému a odpovídající úroveň důchodů. Rovněž stanoví za cíl prodloužení pracovního života a poskytování lepších příležitostí pro využívání lidských zdrojů z řad starších pracovníků, avšak nespecifikuje, jak a kdy tohoto cíle dosáhnout. Udržitelnosti systému by napomohlo přizpůsobení zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu prodlužující se střední délce života a podpora pozdějšího odchodu do důchodu. Výzvou zůstává zajištění přiměřených důchodů, jelikož někteří příjemci důchodu se stále nacházejí na hranici chudoby nebo pod touto hranicí. Téměř 70 % všech osob samostatně výdělečně činných ve Slovinsku se rozhoduje hradit pouze minimální příspěvky na sociální pojištění, které je opravňují k pobírání pouze minimálního starobního důchodu. Přiměřenost důchodů by mohla být dále zlepšena zvýšením pokrytí systémů

penzijního připojištění, vhodnou podporou v případech měnící se profesní dráhy a snížením rizika chudoby ve stáří.

- (11) Zaměstnanost nadále rostla a nezaměstnanost dále klesala. Dlouhodobá nezaměstnanost současně zůstává vyšší než před krizí a stále představuje téměř polovinu celkové nezaměstnanosti. Problémy přetrvávají zejména u pracovníků s nízkou kvalifikací a starších pracovníků, jejichž míra zapojení a zaměstnanosti pořád patří k nejnižším v EU. Jejich účast na vzdělávání dospělých je velice nízká. Vyhodnocení politik na podporu zaměstnanosti a odborné přípravy ukazuje, že většina stávajících programů si vede dobře. Výdaje v této oblasti a míra účasti osob s nízkou kvalifikací a starších nezaměstnaných osob v těchto programech však zůstává omezena. Zvláštní význam proto mají investice do účinných opatření na zvýšení zaměstnatelnosti osob s nízkou kvalifikací a starších pracovníků, a to mimo jiné investice do jejich digitálních dovedností. Zvyšování míry zaměstnanosti starších pracovníků rovněž pomůže zmírnit tlak na důchodový systém. Reforma trhu práce z roku 2013 jednoznačně pomohla určitým zranitelným skupinám k nástupu do zaměstnání, problémem však zůstává zaměstnávání na dobu určitou. Podíl lidí ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením se snížil, ale u starších osob stále přesahuje průměr EU.
- (12) Známky nedostatku pracovních sil se objevují ve stále větším počtu hospodářských odvětví. K němu podle všeho přispívá nesoulad mezi dovednostmi, které mladí lidé získávají během svého vzdělávání, a dovednostmi, které požadují zaměstnavatelé. Spolu s nedostatky ve fungování ekosystémů pro inovace brání tyto překážky průmyslové transformaci v prioritních oblastech strategie pro inteligentní specializaci, která byla definována na základě konzultací se zúčastněnými stranami. Zásadní význam pro uspokojení potřeb ekonomiky má rozvoj digitálních dovedností budoucí pracovní síly.
- (13) Ve Slovinsku byla nebo budou přijata některá opatření, jež mají zlepšit možnosti financování pro tamější podniky a poskytnout jim alternativy k bankovním úvěrům. Slovinské podniky však při zajišťování svých potřeb financování stále ve velké míře spoléhají na bankovní úvěry a peněžní toky. Přístup k vlastnímu kapitálu ze soukromých trhů zůstává omezen. Poskytování rizikového kapitálu sice roste, avšak z velice nízké úrovně. Tržní kapitalizace burzy cenných papírů v Lublani je nízká a nadále se snižuje. Omezený a nedostatečně rozvinutý kapitálový trh spolu s nepříznivými rámcovými podmínkami, včetně nízké finanční gramotnosti malých podniků, brání přílivu vlastního kapitálu a rizikového kapitálu do země. Obtížný přístup k vlastnímu kapitálu představuje bariéru pro růst inovativních podniků, jakož i zavedených podniků, které by mohly mít prospěch ze změny ve financování.
- (14) Slovinským podnikům brání v rozvoji regulační a administrativní zátěž, která je stále vysoká. Tato zátěž se považuje za klíčový problém při podnikání ve Slovinsku. Souvisí s oblastmi, jako jsou povolení, požadavky na vykazování, daňové postupy a často zdoluhavá soudní řízení v obchodních věcech. Podnikatelské prostředí rovněž ovlivňují obtíže při stíhání hospodářské a finanční trestné činnosti. Ke snížení administrativní zátěže vytvořilo Slovinsko nástroje, včetně portálu SPOT („Slovenska poslovna točka“) a tzv. jednotného dokumentu, které řeší několik z identifikovaných typů zátěže. Řada z opatření ke snížení zátěže však ještě nebyla provedena a dopad některých opatření, která již realizována byla, nesplnil očekávání. Slovinsko rovněž provedlo některé reformy, aby liberalizovalo omezující profesní požadavky. Některé součásti doporučení pro Slovinsko z roku 2017 však zůstávají nevyřešeny, zejména pokud jde o právníky a realitní makléře.

- (15) Ve Slovinsku existují nedostatky, co se týče hospodářské soutěže a transparentnosti při zadávání veřejných zakázek, což je zřejmé zejména z vysokého poměru smluv uzavřených prostřednictvím jednacíh řízení (bez výzvy k účasti v soutěži). Pojistky proti korupci a tajným dohodám mezi uchazeči, zejména v oblasti zadávání zakázek místními správními orgány a podniky ve vlastnictví státu, jsou i nadále nedostatečné. Součástí nezávislého dohledu nad zadáváním veřejných zakázek nejsou dostatečné právní pojistky proti vnějším tlakům nebo zásahům, zejména pokud jde o disciplinární řízení a návrh jmenování členů státní revizní komise. Přestože byl zaveden akční plán na zvýšení profesionalizace subjektů zapojených do zadávání veřejných zakázek, profesionalizace zůstává na nízké úrovni. Ačkoli podle odhadů slovinských orgánů hospodářská trestná činnost a korupce způsobily v minulých letech značné škody, na některé protikorupční reformy se stále čeká.
- (16) Navzdory částečné privatizaci 65 % akcií největší slovinské banky Nova Ljubljanska Banka je zapojení státu do hospodářství stále vysoké, a to včetně finančního sektoru. Dříve zveřejněné plány na privatizaci jsou prováděny pomalu. S privatizací by se zvýšila životaschopnost společností v dlouhodobém horizontu a snížila by se rizika pro veřejné finance, jakož i riziko narušení hospodářské soutěže a přidělování zdrojů. Další prodej akcií kotovaných společností by rovněž napomohl rozvoji slovinského kapitálového trhu.
- (17) Ekosystém výzkumu, vývoje a inovací vyžaduje zlepšení, aby mohl plně fungovat, a podpůrná opatření jsou často nesoudržná. Omezená podpora vzdělávání v oblasti podnikání a transferu technologií a obecněji slabá spolupráce mezi vědou a podniky brání vytváření a rozšiřování inovativních společností. Většina malých a středních podniků ve Slovinsku má nízkou inovační kapacitu a podíl inovativních společností ve Slovinsku ve skutečnosti klesá a nachází se pod průměrem EU. Pomalá digitální transformace ve Slovinsku omezuje růst produktivity. Inovační výkonnost ve východních a západních regionech Slovinska se různí, což brání spolupráci a vytváření sítě kontaktů. Slovinsko přestalo naplňovat svůj cíl, pokud jde o výdaje v oblasti výzkumu a vývoje do roku 2020, přestože zvýšení objemu investic do výzkumu, vývoje a inovací by posílilo růstový potenciál země. Slovinsko přitahuje nízký podíl mezinárodních studentů na všech úrovních postsekundárního vzdělávání, zejména na doktorandské úrovni, přičemž mezinárodní mobilita výzkumných pracovníků a mobilita mezi akademickou obcí a průmyslem je i nadále omezená.
- (18) Ve svém návrhu vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu si Slovinsko na období do roku 2030 stanovilo cíle týkající se energetické infrastruktury, energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie, které vyžadují přiměřené investice. Slovinské hospodářství je uhlíkově intenzivnější, než je průměr EU a podíl obnovitelných zdrojů energie na celkové výrobě energie stagnuje. Obzvláště pomalý je rozvoj jiných obnovitelných zdrojů energie, než je dřevo a voda. Jak průmysl, tak odvětví služeb a bydlení ve Slovinsku, mají vyšší podíly na celkové konečné spotřebě energie než je průměr EU. Navíc není dostatečně rozvinuta stávající kapacita pro skladování energie, která tak nedokáže uspokojit potřeby vyplývající z neintegrováné místní výroby energie z obnovitelných zdrojů.
- (19) Největším zdrojem emisí CO₂ se stalo odvětví dopravy: jeho podíl na celkových emisích přesahuje průměr tohoto odvětví v EU. Slovinsko se značně spoléhá na silniční dopravu, což způsobuje problémy v podobě vysoké energetické a uhlíkové náročnosti, znečištění ovzduší a nehod na pozemních komunikacích. V oblasti železniční infrastruktury, jakož i v oblasti nízkouhlíkové energie a udržitelné dopravy obecně existuje výrazný prostor pro zlepšení, které by mohlo přispět ke snížení těchto

negativních dopadů. Důležité investiční mezery zůstávají i v oblasti přírodních zdrojů, kde je třeba zajistit udržitelnější model rozvoje. Hospodářství Slovinska závisí na přírodním prostředí země, které se zhoršuje. Vysoká závislost na dovážených surovinách spolu s nízkou mírou recyklace brání přechodu na oběhové hospodářství. Stav systému pro nakládání s městskými odpadními vodami, včetně infrastruktury pro sběr a čištění, neodpovídá plně požadavkům EU. Podstatné části slovinského hospodářství jsou ohroženy přírodními katastrofami, zejména záplavami.

- (20) K řešení některých nedostatků, které jsou uvedeny v doporučeních, zejména v oblastech, které jsou zahrnuty do přílohy D zprávy o Kypru⁷, by mohlo přispět programování fondů EU na období 2021–2027. Slovinsko by tedy mohlo fondy co nejlépe využít ve vztahu k určeným odvětvím a s ohledem na regionální rozdíly. Důležitým faktorem pro úspěšnost těchto investic je posílení správní kapacity země k řízení zmiňovaných fondů.
- (21) V kontextu evropského semestru 2019 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Slovinska, kterou zveřejnila ve své zprávě o této zemi pro rok 2019. Posoudila také program stability z roku 2019 a národní program reforem na rok 2019, 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.
- (22) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2019, přičemž její stanovisko⁸ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Slovinsku v letech 2019 a 2020:

- 1. Dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle v roce 2020. Přijmout a provést reformy zdravotní a dlouhodobé péče, které zajistí jejich kvalitu, dostupnost a dlouhodobou fiskální udržitelnost. Zajistit dlouhodobou udržitelnost a přiměřenost důchodového systému, mimo jiné upravením zákonem stanoveného věku pro odchod do důchodu a omezením možnosti předčasného odchodu do důchodu. Zvýšit uplatnitelnost pracovníků s nízkou kvalifikací a starších pracovníků na trhu práce zlepšením relevance vzdělávání a odborné přípravy pro trh práce, celoživotním učením a aktivačními opatřeními, mimo jiné prostřednictvím zlepšení digitální gramotnosti.
- 2. Podpořit rozvoj akciových trhů. Zlepšit podnikatelské prostředí snížením regulačních omezení a administrativní zátěže. Zlepšit hospodářskou soutěž, profesionalizaci a nezávislý dohled při zadávání veřejných zakázek. Provést privatizaci v souladu se stávajícími plány.

⁷ Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2019) 1023 final.

⁸ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

3. Zaměřit investiční hospodářskou politiku na výzkum a inovace, na přechod k nízkouhlíkovému hospodářství, na transformaci energetiky, na udržitelnou dopravu (zejména železniční) a na ekologickou infrastrukturu s přihlédnutím k regionálním rozdílům.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*