

**DOPORUČENÍ RADY****ze dne 13. července 2018****k národnímu programu reforem Slovenska na rok 2018 a stanovisko Rady k programu stability Slovenska z roku 2018**

(2018/C 320/24)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22. listopadu 2017 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2018. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 22. března 2018 Evropská rada. Dne 22. listopadu 2017 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 <sup>(2)</sup> rovněž zprávu mechanismu varování, ve které Slovensko není 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 22. března 2018. Doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny <sup>(3)</sup> (dále jen „doporučení pro eurozónu“) přijala Rada dne 14. května 2018.
- (2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Slovensko jakožto členský stát, jehož měnou je euro, mělo zajistit, aby bylo doporučení pro eurozónu, které je promítnuto do níže uvedených doporučení, zejména do doporučení č. 1, plně a včas provedeno.
- (3) Dne 7. března 2018 byla zveřejněna zpráva o Slovensku pro rok 2018. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Slovensko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 11. července 2017 <sup>(4)</sup>, v přijímání opatření v návaznosti na jemu určená doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů Slovenska v rámci strategie Evropa 2020.
- (4) Dne 25. dubna 2018 předložilo Slovensko svůj národní program reforem na rok 2018 a svůj program stability z roku 2018. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 179, 25.5.2018, s. 1.

<sup>(4)</sup> Úř. věst. C 261, 9.8.2017, s. 1.

- (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<sup>(1)</sup> 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 Slovensko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Vláda ve svém programu stability z roku 2018 plánuje zlepšit celkový schodek na 0,8 % HDP v roce 2018 a dále ho postupně zlepšovat až na 0,0 % HDP v roce 2021. Střednědobého rozpočtového cíle – strukturálního schodku ve výši 0,5 % HDP – by mělo být dosaženo v roce 2020. Podle programu stability z roku 2018 se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP bude postupně klesat z 49,3 % v roce 2018 na 43,3 % v roce 2021. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je realistický. Potřebná opatření na podporu plánovaných cílů pro schodek počínaje rokem 2019 však nebyla v plné míře konkretizována. Rozpočet zahrnuje nespécifikovanou kategorii výdajů nazvanou rozpočtové rezervy, která představuje nezanedbatelný podíl (0,7 % HDP) a může být využita na operace ad hoc, čímž se snižuje předvídatelnost plnění rozpočtu.
- (7) Dne 11. července 2017 Rada Slovensku doporučila zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí<sup>(2)</sup> v roce 2018 nepřesáhla 2,9 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,5 % HDP. Zároveň bylo uvedeno, že při posuzování návrhu rozpočtového plánu na rok 2018 a následném posuzování výsledků rozpočtového hospodaření za rok 2018 bude třeba řádně zohlednit cíl dosažení orientace fiskální politiky, která přispěje jak k posílení probíhajícího oživení, tak k zajištění udržitelnosti veřejných financí. Komise posoudila sílu oživení slovenské ekonomiky, přičemž náležitě zohlednila jeho problémy související s udržitelností a žádné další prvky v tomto ohledu již není třeba brát v úvahu. Na základě prognózy Komise z jara 2018 existuje v tomto roce riziko závažného odchýlení od uvedeného doporučení.
- (8) S ohledem na projektovanou mezeru výstupu Slovenska ve výši 1,2 % HDP v roce 2019 by nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí neměla přesáhnout 4,1 %, což odpovídá strukturální korekci ve výši 0,5 % HDP plynoucí z požadavků na základě společně dohodnuté korekční matice podle Paktu o stabilitě a růstu. Při nezměněné politice existuje riziko významného odchýlení od uvedeného požadavku v roce 2019 vzhledem k odchýlení za oba roky 2018 a 2019 dohromady. Celkově se Rada domnívá, že pro dodržení Paktu o stabilitě a růstu je třeba od roku 2018 přijímat nezbytná opatření.
- (9) Slovenské veřejné finance v dlouhodobém horizontu stále čelí rizikům. Výdaje na zdravotní péči i nadále představují riziko pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, neboť zvýšení nákladové efektivity zdravotnictví na Slovensku zůstává problematické. V dlouhodobém horizontu mají veřejné výdaje na zdravotní péči vzrůst o 1,2 procentního bodu HDP, tedy více než průměrné odhadované zvýšení o 0,9 procentního bodu v Unii. Dlouhodobá udržitelnost důchodového systému se postupně zlepšuje především díky automatickému zvyšování věku odchodu do důchodu, díky němuž se snížily projekce růstu výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva v dlouhodobém horizontu.
- (10) I když byly podniknuty určité kroky, jež mají zlepšit nákladovou efektivitu systému zdravotní péče – zejména byl zaveden přezkum výdajů z hlediska získané hodnoty –, potenciál k racionalizaci využívání zdrojů je nadále značný. Plány týkající se dalekosáhlé reformy zdravotnictví, která má umožnit racionalizaci služeb, lepší řízení zdrojů nemocnic a efektivnější systém zdravotní péče, nevykazují známky pokroku. Spotřeba nemocničních služeb je stále vysoká a doprovází ji vysoká míra hospitalizací u chronických onemocnění, míra propuštění z nemocnice nad průměrem Unie a současně relativně nízká míra obsazenosti lůžek. Posílení primární péče může

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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.

snížit vysokou zátěž nemocnic, avšak systém trpí nedostatkem praktických lékařů a tuto situaci ještě zhoršuje jejich nerovnoměrné zeměpisné usazení. Obavy ohledně dostatku praktických lékařů v budoucnu vzbuzuje i jejich věková skladba. Ve fázi vývoje je navíc stále i několik dalších opatření, jejichž cílem je posílit nákladovou efektivnost systému zdravotní péče, jako je plné zavedení systému hromadných plateb za diagnostiku a účinná realizace systému elektronického zdravotnictví. Je pravděpodobné, že tato opatření budou ještě více zpožděna a jejich zavádění bude problematické.

- (11) Daňové příjmy se zvyšují v důsledku rychlého hospodářského růstu a zároveň pokračují snahy o zlepšení dodržování daňových předpisů a snížení vysokých nedoplatků daně z přidané hodnoty, se kterými se Slovensko potýká. Zatímco se zvýšily daňové pobídky na podporu výzkumu a vývoje, daně z nemovitostí zůstaly slabým zdrojem příjmů. Průběžný program přezkumu výdajů ve všech hlavních oblastech veřejného financování se zatím osvědčil jako účinný a důsledný nástroj pro zlepšení nákladové efektivnosti výdajů vládních institucí.
- (12) Příznivý vývoj na trhu práce, vyznačující se rostoucí zaměstnaností a historicky nízkými mírami nezaměstnanosti, pokračuje. Nicméně dlouhodobá nezaměstnanost je stále jednou z nejvyšších v Unii a postihuje zejména znevýhodněné skupiny, jako jsou pracovníci s nízkou kvalifikací, mladí lidé a marginalizovaná romská populace. V důsledku zlepšení podmínek na trhu práce se začaly objevovat zprávy o nedostatku kvalifikované pracovní síly v některých odvětvích hospodářství. Regionální rozdíly na trhu práce jsou výrazné, přičemž vyšší nezaměstnanost je soustředěna ve východní části Slovenska a nedostatek pracovních sil v západní části země. Slovensko začalo provádět svůj akční plán pro začleňování dlouhodobě nezaměstnaných s podporou z Evropského sociálního fondu. Plán zavádí zejména individualizované služby, sociální poradenství a nový základní systém profilování. Jeho provádění však dosud nepřineslo žádné zásadní strukturální zlepšení. Přetrvávají mezery ve spolupráci se soukromými partnery a nevládními organizacemi, jejímž cílem je zmírnit zátěž veřejných služeb zaměstnanosti, a individuální poradenství je teprve v rané fázi. Kromě toho hrubá segmentace dlouhodobě nezaměstnaných není zcela účinným nástrojem pro následné doporučení pro aktivizační opatření. Odborná příprava a rekvalifikační programy byly posíleny, ale jsou stále nedostatečné a jejich zaměření na dlouhodobě nezaměstnané a skupiny znevýhodněných osob zůstává omezené. Navíc též účast dospělých na vzdělávání je stále velmi nízká a možnost druhé šance na vzdělání pro příslušníky znevýhodněných skupin není dostatečně rozvinutá. Kritéria způsobilosti pro dávky v nezaměstnanosti jsou přísná a doba vyplácení dávek je krátká. To má za následek nízké pokrytí krátkodobě nezaměstnaných osob dávkami v nezaměstnanosti.
- (13) Rozdíly v zaměstnanosti a v platovém ohodnocení žen a mužů jsou o hodně vyšší než průměr Unie. Nízká míra zaměstnanosti žen v reprodukčním věku je důsledkem skutečnosti, že dlouhou rodičovskou dovolenou si zřídka vybírají muži a zároveň jsou málo využívány flexibilní pracovní úvazky a cenová dostupnost zařízení péče o děti i přístup k nim jsou omezené. Zejména u dětí mladších tří let je míra umístění v zařízeních péče o děti velmi nízká.
- (14) Vzdělávací systém nepřispívá dostatečně k socioekonomickému rozvoji Slovenska a je podfinancován na všech úrovních. Mezi naléhavé problémy patří kvalita výsledků vzdělávání, účast Romů ve všeobecném inkluzivním vzdělávání a účinná integrace studentů ze socioekonomicky znevýhodněného prostředí ve vzdělávání a odborné přípravě. Výsledky v oblasti vzdělávání a úrovně základních dovedností jsou podle mezinárodních standardů stále neuspokojivé a ve značné míře jsou ovlivněny socioekonomickým zázemím studentů. Předčasné ukončování školní docházky je sice nízké, avšak vykazuje rostoucí trend a regionální rozdíly v tomto ukazateli jsou výrazné. Navzdory plánům na každoroční zvýšení platů učitelů o 6 % do roku 2020 je učitelské povolání nadále nepřitažlivé, částečně i v důsledku omezené počáteční odborné přípravy a omezených možností profesního rozvoje. Realizace opatření ke zvýšení účasti romských žáků ve všeobecném inkluzivním vzdělávání je mimořádně nízká kvůli nedostatečné finanční podpoře a monitorování a nevyhovující odborné přípravě učitelů, pokud jde o mezikulturní otázky.
- (15) Veřejná správa se nadále potýká s neefektivitou a překážkami způsobenými špatnou spoluprací ministerstev a slabou politickou neutralitou státní služby. Provádění zákona o státní službě se pomalu rozjíždí, ale jeho dopad na zlepšení řízení lidských zdrojů se teprve ukáže. Pokud jde o řízení prostředků z Unie, kapacita a efektivita správy je stále omezená a fluktuace personálu vysoká a částečně souvisí s politickým cyklem. Za účelem nápravy této situace byla posílena koordinační úloha úřadu místopředsedy vlády, který působí jako stabilizační faktor na kontinuitu a institucionální odbornost prováděcích organizací.

- (16) Klíčovým prvkem při řešení hlavních výzev souvisejících se zvýšením konkurenceschopnosti, růstu a zaměstnanosti na Slovensku jsou ESI fondy. Slovensko v roce 2017 přišlo o 26 milionů EUR na financování výzkumu a inovací, a to především v důsledku problémů při uplatňování výběrových kritérií a při výběru hodnotitelů, jak potvrdily provedené kontroly. Pokud nebudou přijata vhodná opatření k urychlení provádění, existuje vysoké riziko, že bude ztracena další část přidělených finančních prostředků. Zatímco poměr vybraných projektů nyní překročil polovinu celkového přidělu pro stávající programové období, praktické provádění vedlo k platbám příjemcům ve výši pouze 11 % přidělených prostředků.
- (17) Nízká efektivnost veřejné správy se promítá i do dalších odvětví, včetně energetiky a životního prostředí. Míra recyklace je velmi nízká a kvalita ovzduší zůstává poměrně špatná. Udržitelné lesní hospodářství je stále větším výzvou. Sektor energetiky trpí nadměrnou regulací a energetické politiky nejsou plně v souladu s klimatickými a energetickými cíli Unii.
- (18) Slovensko přijalo významné kroky k dosažení dobře fungujícího systému zadávání veřejných zakázek. Pracovalo se na zavedení kvalitativního kritéria pro udělování zakázek. Do října 2018 by mělo být zavedeno povinné používání elektronických nástrojů pro zadávání veřejných zakázek. U všech projektů financovaných z ESI fondů byly provedeny komplexní předběžné kontroly, ačkoli ne optimálně účinné. V oblastech vnitřní kontroly, transparentnosti, digitalizace, profesionalizace a strategického zadávání veřejných zakázek udržitelného z hlediska životního prostředí však nebylo zatím dosaženo uspokojivých výsledků. To se odráží v bodovém hodnocení protisoutěžního jednání na Slovensku, které je i přes určitá zlepšení poněkud vyšší než průměr Unie. Odhodlání bojovat proti korupci se navíc projevuje jen omezeně. Více než polovina podniků považuje korupci u veřejných zakázek zadávaných národními orgány za rozšířenou.
- (19) Korupce, složité administrativní postupy, nadměrná a rychle se měnící regulace podnikání a pochybnosti o správě řady regulačních subjektů silně ovlivňují kvalitu podnikatelského prostředí na Slovensku. Přestože v některých mezinárodních srovnáních Slovensko ztratilo, na druhé straně stanovilo řadu opatření ke zlepšení kvality podnikatelského prostředí a ke zvýšení investic. Rovněž posílilo rámec pro posuzování dopadu právních předpisů a v posledních letech rozšířilo jeho použití. V nedávné době byla také přijata nová strategie pro zlepšování právní úpravy, tzv. RIA (Regulatory Impact Assessment) 2020. Nadále existují významné regulační překážky v sektoru podnikatelských služeb, kde je míra restriktivnosti vyšší než průměr Unie u povolání architektů, inženýrů, daňových poradců, advokátů, patentových zástupců, realitních makléřů a turistických průvodců. Doporučení k odstranění regulačních překážek byla předložena ve sdělení Komise z 10. ledna 2017 o doporučeních k reformám v oblasti regulace odborných služeb. Slovensko nicméně nevykázalo v řešení těchto omezení žádný pokrok.
- (20) Boj proti korupci nebyl vcelku nijak zintenzivněn. Vnímání korupce zůstává na vysoké úrovni a stíhání takových trestných činů ještě pokleslo. Negativní vnímání korupce se dále zhoršilo v souvislosti s vraždou investigativního novináře a jeho odhaleními ve velké řadě případů korupce na vysoké úrovni. Podíl stíhaných případů korupce na vysoké úrovni je mimořádně nízký. Nebyla vyřešena nedostatečná odpovědnost policie a státních zástupců, která brání potírání korupce a vyšetřování citlivých korupčních kauz.
- (21) Přestože se trochu zlepšila účinnost slovenského systému soudnictví, je stále třeba zlepšit jeho efektivnost včetně otázky nezávislosti. Obavy ohledně nezávislosti justice přetrvávají, včetně postupů jmenování soudců na všech úrovních soudního systému.
- (22) I když podpora inovací může podnítit konkurenceschopnost a usnadnit přechod ke znalostní ekonomice, inovační kapacity Slovenska jsou i nadále omezené, přičemž intenzita podnikového výzkumu a vývoje je velmi nízká (0,40 % HDP v roce 2016). Slovensko má rozsáhlé středně a vysoce technicky vyspělé výrobní odvětví, ale dominující nadnárodní společnosti dosud projevily jen omezený zájem na činnostech výzkumu a vývoje a procentní podíl malých a středních podniků inovujících z vlastních zdrojů byl v roce 2016 na Slovensku mnohem nižší (13,9 %) než v Unii jako celku (28,8 %).
- (23) Veřejné investice do výzkumu a inovací mezi roky 2009 a 2015 výrazně vzrostly v důsledku využívání ESI fondů. Plný potenciál těchto investic nebyl realizován v důsledku neefektivnosti slovenského výzkumného prostředí. Navzdory posílené úloze úřadu místopředsedy vlády pro koordinaci výzkumu, vývoje a inovací je

celkové řízení politiky v této oblasti slabé. Roztříštěnost systému a slabý řídicí rámec, rozdělení odpovědnosti mezi několik ministerstev a prováděcích agentur, které jsou často špatně koordinované, vede k pravidelnému odkládání reforem. Opatření na podporu předávání znalostí, posílení výzkumných kapacit v průmyslu a zlepšení spolupráce mezi podniky a akademickou obcí postupují jen pomalu.

- (24) V kontextu evropského semestru 2018 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Slovenska, kterou zveřejnila ve své zprávě o této zemi pro rok 2018. Posoudila také program stability z roku 2018, národní program reforem na rok 2018 a opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Slovensku adresována v předchozích letech. Komise vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku na Slovensku, ale také rozsah jejich souladu s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správou ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.
- (25) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2018, přičemž její stanovisko <sup>(1)</sup> je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

DOPORUČUJE Slovensku v období 2018–2019:

1. Zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí v roce 2019 nepřekročila 4,1 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,5 % HDP. Realizovat opatření ke zvýšení nákladové efektivity systému zdravotní péče a vypracovat účinnější strategii pro pracovní síly ve zdravotnictví.
2. Posílit aktivační opatření a opatření ke zvyšování kvalifikace, včetně kvalitní cílené odborné přípravy a individualizovaných služeb pro znevýhodněné skupiny, zejména splněním akčního plánu pro dlouhodobě nezaměstnané. Podporovat zaměstnávání žen, především rozšířením finančně dostupné a kvalitní péče o děti. Zlepšit kvalitu a inkluzivnost vzdělávání, včetně zvýšení účasti romských dětí na všeobecném vzdělávání od raného dětství.
3. V oblasti veřejných zakázek rozšířit používání kritérií souvisejících s kvalitou a náklady na životní cyklus. Bojovat proti korupci, mimo jiné tím, že bude zajištěno prosazování stávajících právních předpisů a zvýší se odpovědnost policie a státního zastupitelství. Zlepšit efektivnost systému soudnictví zejména zajištěním nezávislosti postupů jmenování soudců. Omezit roztříštěnost veřejného systému výzkumu a podporovat podnikové inovace, mimo jiné pro malé a střední podniky.

V Bruselu dne 13. července 2018.

*Za Radu*  
*předseda*  
H. LÖGER

---

<sup>(1)</sup> Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.